

Horizontale fraude in kaart

Dr. Brigitte Bloem is onderzoeker bij de Dienst LIO van de Landelijke Eenheid (Politie).

De aanpak van fraude is al jaren een ondergeschoven kindje, ook bij de politie. Voor het derde Nationaal Dreigingsbeeld (NDB2012) is een onderzoek naar horizontale fraude uitgevoerd, waarover een deelrapport is verschenen. Het NDB betreft een strategische analyse van de aard en omvang van een groot aantal criminaliteitsvormen, waarbij de georganiseerde criminaliteit is betrokken. Horizontale fraude gaat over fraude die gericht is tegen burgers, bedrijven en financiële instellingen. Anders dan verticale fraude dat betrekking heeft op fraude waarbij de overheid slachtoffer is.

De conclusie op basis van het onderzoek is, dat weinig veranderingen zijn opgetreden sinds het verschijnen van een rapport door de Algemene Rekenkamer in 2004, waarin werd geconstateerd dat het ontbreken van inzicht in de aard en omvang van horizontale fraude de aansturing van de opsporing in de weg staat. De prioriteit bij de politie is laag en daardoor is de pakkans klein. Door verschillende partijen wordt vooral op preventie ingezet.

Een eerste onderzoek

In 2009 constateerde het Bovenregionaal Recherche Overleg (BRO) dat fraude qua aangiften de derde plaats in de categorie bovenregionale middencriminaliteit innam. Het BRO gaf opdracht aan de Dienst IPOL van het KLPD om de haalbaarheid te onderzoeken van een fraudemonitor voor een betere prioritering en sturing. Om aan de opdracht te voldoen was het allereerst noodzakelijk te weten welke fraudevormen in de politiestystemen voorkomen. Fraude en financieel-economische criminaliteit zijn niet als zodanig omschreven in de wet. Juridisch gezien wordt fraude meestal omschreven als een combinatie van handelingen, zoals valsheid in geschrifte, bedrog, oplichting en diefstal. Bijna alle aangiften over fraude worden als

oplichting vastgelegd in de politiestystemen en dat aantal schommelt al enkele jaren rond de 30.000 per jaar. Uit het jaar 2008 is uit deze aangiften een steekproef getrokken en zijn ruim er 800 doorgelezen en gecategoriseerd.

Meest voorkomende fraude

Uit deze eerste analyse bleek dat fraude met online handel het meest voorkwam. Dit gebeurt overwegend via de website Marktplaats.nl. Bij dit type fraude gaat het meestal om het aanbieden van producten (vaak mobiele telefoons, navigatiesystemen en computerspelletjes), die vooruit betaald moeten worden, waarna de fraudeur niet tot levering overgaat. Het is voor een fraudeur heel gemakkelijk om van achter de computer door het hele land (en daarbuiten) slachtoffers maken.

In de grote politieregio's kwamen de babbeltruc en skimmenvaker vaker voor dan in de kleine regio's. Bij een babbeltruc doen oplichters zich bijvoorbeeld voor als medewerker van een zorginstelling of bank, of als dakdekker. Zij bellen bij mensen aan, vaak ouderen, en proberen binnen te komen om de bankpas te ontvreemden en de pincode te ontfutselen en halen de bankrekening leeg.

Bij skimmen wordt door criminelen de magneetstrip van een bankpas gekopieerd en de pincode bemachtigd op het moment dat een betaaltransactie wordt verricht. Daarna maken ze een kopie van de pas, en samen met de pincode kunnen ze geld opnemen en betalen in binnen- en buitenland. Ook komt het zogenaamde *shouldering* regelmatig voor: fraudeurs kijken over de schouder van een pinnend slachtoffer mee, stelen de pinpas om daarna de bankrekening te plunderen.

Cijfers

Uit dit eerste onderzoek bleek al dat er geen harde cijfers zijn over de omvang van horizontale fraude, maar slechts indicaties. Experts schatten dat hooguit vijf tot tien procent van de slachtoffers aangifte doet. Als het schadebedrag klein is en de tijdsinvestering relatief hoog, of men denkt

» *Experts schatten dat hooguit vijf tot tien procent van de slachtoffers aangifte doet*



dat de politie toch niets met de aangifte zal doen, doen slachtoffers vaak geen aangifte. De aanwezigheid van een meldpunt doet het aantal aangiften overigens aanzienlijk toenemen. Na oprichting van het Meldpunt Internetplichting (MIO) in oktober 2010 door de politie, deden burgers in een jaar tijd 30.000 keer aangifte van fraude op (voornamelijk) Marktplaats.

De omvang van horizontale fraude wordt dus onderschat. Geringe aangiftebereidheid is slechts één reden daarvoor. Een andere oorzaak is de 'vervuiling' van de politiestructuren. Aangiften worden soms om onduidelijke redenen weggeschreven onder hoofdgroepen die geen relatie hebben met fraude, zoals 'milieu'. Daarnaast worden bij het registreren van de aangiften fouten gemaakt. Zo werd van faillissementsfraude veertien keer aangifte gedaan in het eerste onderzoek, maar slechts drie daarvan bleken correct geregistreerd als 'bankbreuk' (de juridische term). De overige werden gecategoriseerd als fraude met internetbankieren, pinpasfraude of skimmen.

Ook werden binnen de aangiften van oplichting mutaties aangetroffen die (bijvoorbeeld) betrekking hadden op een aanhouding of een verhoor. Soms hoorde een mutatie bij de aangifte, soms niet, dan was het simpelweg niet correct geregistreerd. Soms vinden dubbele registraties plaats, terwijl het in feite om één incident gaat. Daarnaast kwam het voor dat een aangifte geen informatie bevatte. Tot slot kunnen aangiften onder verschillende codes geregistreerd staan. De babbeltroc bleek voor te komen onder oplichting, maar ook onder diefstal uit woning zonder braak. Twintig procent van de aangiften was niet te categoriseren en zeven procent betrof een categorie 'overig': de zaken verschilden onderling dusdanig dat ze niet waren onder te brengen in een van de categorieën.

Nieuw onderzoek naar aangiften

Voor het deelrapport Horizontale Fraude van het Nationaal Dreigingsbeeld 2012 zijn opnieuw aangiften geanalyseerd, namelijk over de periode oktober 2010 – oktober 2011.

Ditmaal ging het om 10.000 aangiften die onder oplichting zijn geregistreerd. Op basis van de eerste analyse zijn tien vormen van horizontale fraude gedefinieerd en deze tien vormen het uitgangspunt voor de tweede analyse (zie kaders).

Gemeenschappelijke kenmerken

Identiteitsfraude

Bij acht van de tien beschreven hoofdvormen van fraude wordt voor de uitvoering ervan identiteitsfraude gebruikt. Alleen bij merkenfraude en verzekeringsfraude is dat niet geconstateerd. Fraudeurs gebruiken valse of vervalste persoonsgegevens bij het uitvoeren van de delicten. Daarnaast kunnen ze gebruikmaken van rechtspersonen die op naam van katvangers worden gezet: allerlei goederen worden besteld en niet betaald, waarna men de rechtspersoon laat 'ploffon'. Bij de katvanger valt vervolgens niets te halen. Bij verschillende vormen van fraude wordt een toenemend gebruik van katvangers gezien, vaak jonge scholieren en drugsverslaafden met financiële problemen, maar ook bemiddelde gepensioneerden die een lucratieve bijverdienste zoeken.

Internationaal karakter

Bij veel fraudevormen bevinden de criminele organisaties zich niet in de landen waar de slachtoffers wonen. Beleggingsfraudeurs bijvoorbeeld richten in het buitenland kantoren op, zogenaamde boilerrooms, waar ze personeel vestigen dat potentiële slachtoffers telefonisch benadert. Het spreekt voor zich dat de ontwikkelingen op het gebied van het internet de horizon voor de fraudeur aanzienlijk heeft verbreed. Uitzonderingen op het internationale karakter zijn hypotheekfraude, faillissementsfraude en verzekeringsfraude, die zich in de onderzochte aangiften op Nederlands grondgebied afspeelden.

Individen en organisaties

Bij een aantal vormen van horizontale fraude bezondigen

zowel criminele organisaties als individuen zich aan de fraude. Fraude met online handel bijvoorbeeld wordt niet alleen bedreven door individuele mannen en vooral ook vrouwen, maar ook door criminele organisaties. Bij verzekeringsfraude declareren mensen met de regelmaat van de klok ‘gestolen’ zonnebrillen of fototoestellen, en houden criminele organisaties zich structureel bezig met te hoge declaraties voor autoschadeherstel. Bij de meeste andere vormen van fraude zijn het vooral criminele organisaties die zich ermee bezighouden.

Wijze van benaderen

Een vierde kenmerk gaat over het bereiken van slachtoffers. Globaal hanteren fraudeurs daarvoor twee manieren. Bij de ene trachten ze zoveel mogelijk slachtoffers tegelijk te bereiken, via post of mail, ook wel massmarketingfraude genoemd. Het gaat om relatief kleine bedragen, ook wel het many-little-principe genoemd, en er is sprake van een laag risico voor de daders. Deze methode wordt vooral gebruikt bij acquisitiefraude of fraude met online handel. Uiteraard speelt internet hierbij een belangrijke rol. De Nigerianen-scams, waarbij miljoenen potentiële slachtoffers over de hele wereld misleidende e-mails krijgen, zijn hier een goed voorbeeld van.

Bij de andere tactiek richten de fraudeurs zich op specifieke slachtoffers met wie een relatie wordt opgebouwd, waarbij soms grote bedragen afhandig worden gemaakt en veel emotionele schade wordt aangericht (bijvoorbeeld bij datingfraude en beleggingsfraude). Vooral kwetsbare groepen zijn het doelwit, zoals ouderen en gescheiden mensen of personen die hun partner hebben verloren. Mensen kunnen ook meerdere malen slachtoffer zijn, omdat de fraudeurs lijsten met namen aan elkaar doorgeven (*suckerlists*).

Type slachtoffers

Er zijn twee typen te onderscheiden. Enerzijds individuen en kleine bedrijven, die naast soms omvangrijke financiële schade ook emotionele gevolgen kunnen ondervinden.

Anderzijds zijn er private partijen en grote bedrijven, zoals

banken, creditcardmaatschappijen en verzekeraars, die veel last van fraude ondervinden. Zij zijn in een voortdurende wedloop met de fraudeurs om hun systemen, gegevens en eigendommen te beveiligen, en hun klanten tegen aanvallen van fraudeurs te beschermen.

Schade

De totale financiële omvang wordt geschat op drie miljard euro per jaar. Deze criminele winsten worden wiggewassen in de bovenwereld. Voorschotfraude, acquisitiefraude, verzekeringsfraude en beleggingsfraude dragen daar fors aan bij, met ieder enkele honderden miljoenen tot een miljard euro schade per jaar. De schade als gevolg van faillissementsfraude is het meest omvangrijk met ten minste één miljard per jaar. De klos zijn niet alleen bedrijven die goederen hebben geleverd en nog geld tegoed hebben of werknemers die geen salaris meer krijgen. Ook de overheid leidt verlies door de vele frauduleuze faillissementen. Er zijn nog steeds nauwelijks harde cijfers voorhanden. De schade is vastgesteld op basis van schattingen, voornamelijk uit interviews met experts, maar soms ook uit literatuur. Dit geldt ook voor de grootte, het aantal en de samenstelling van de criminele samenwerkingsverbanden die zich met horizontale fraude bezighouden.

Informatieorganisatie

Een belangrijke oorzaak voor het ontbreken van feitelijke gegevens is de gebrekkige en versnipperde informatieorganisatie. Verschillende instanties en meldpunten houden zich bezig met fraude, en de werkwijze en wijze van registreren lopen nogal uiteen. Een korte schets.

Vaak is de inzet preventief, zoals bij de Fraudehulpdesk dat het karakter heeft van een telefonische hulplijn: een van de doelstellingen is om burgers en bedrijven te behoeden voor oplichtingspraktijken en gedupeerden te verwijzen naar instanties die hen verder kunnen helpen. De Fraudehulpdesk is ondergebracht bij het Steunpunt Acquisitiefraude en opgericht met steun van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Het Meldpunt Identiteitsfraude is daarentegen

Frequentie van fraudevormen in de aangiften

Fraude met online handel komt ook in deze analyse het meest frequent voor (69%). Het gaat voornamelijk om fraude op Marktplaats of via niet bestaande webshops (eenvoudig uit te voeren door een website te hosten in het buitenland). De fraude betrof het niet leveren na betaling van mobiele telefoons, spelcomputers en toegangskaarten voor concerten of evenementen.

Fraude met betaalmiddelen staat op de tweede plaats (19%). Dit betrof vooral fraude met internetbankieren, fraude met

betaalkaarten en skimmen. Fraude met internetbankieren neemt snel toe, doordat de technische knowhow van fraudeurs in de pas loopt met de ontwikkelingen op het gebied van ICT en internet. Slachtoffers zijn klanten van banken, die meestal de schade vergoed krijgen van de bank, waardoor deze slachtoffer wordt.

Voorschotfraude neemt de derde plaats in (7%). Het gaat hier om de zogenaamde 419-fraude, genoemd naar het betreffende strafrechtartikel in Nigeria. Fraudeurs benaderen slachtoffers onder andere via de e-mail en bij contactlegging wordt gevraagd

vooruit te betalen voor allerlei zaken, met een hoge beloning in het vooruitzicht. Meest voorkomend in de aangiften was erfenisfraude: een stervende rijkaard laat zijn erfenis aan een potentieel slachtoffer na, die een ver familielid zou zijn. Om de enorme erfenis te krijgen moet het slachtoffer eerst allerlei (oplopende) onkosten vergoeden. Een ander voorbeeld is datingfraude, dat in opkomst is in Nederland. Fraudeurs zoeken datingsites af naar geschikte slachtoffers, leggen contact met hen (met fake-foto's en mooie verhalen) en plukken het slachtoffer met allerlei smoezen leeg.



ondergebracht bij het ministerie van Binnenlandse Zaken. Het doel van het Landelijk Skimmingpoint is informatie over skimmen op één centrale plek te verzamelen en te analyseren. Soms is de inzet gericht op opsporen, zoals bij de zes Fraudemeldpunten (FMP's) die rond 1998 opgericht zijn om als meldpunt voor private partijen te dienen en de fraude waar mogelijk aan te pakken. Zij zijn in doorontwikkeling en zullen als tien FinEC-punten in de nieuwe politieorganisatie bij de arrondissementsparketten worden ondergebracht. Ook het Meldpunt Internetoplichting (MIO) heeft een dergelijk karakter: burgers kunnen digitaal aangifte doen, en het MIO koppelt informatie over delicten aan elkaar en zet de meest ernstige zaken uit bij de betreffende eenheden.

De Financial Intelligence Unit (FIU) legt ongebruikelijke transacties (vnl. moneytransfers) vast en analyseert criminele geldstromen. Tot slot is recentelijk het startsein gegeven vanuit het ministerie van V&J voor een Actieplan Criminaliteit tegen Bedrijven, waarin acquisitiefraude en massamarketingfraude aandacht krijgen. Het wordt uitgevoerd onder regie van het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing (NPC).

Lage pakkans

De gebrekkige vastlegging, de versnippering in aanpak en de complexiteit van een aantal soorten fraude, maken dus dat er geen inzicht bestaat in de omvang en de ernst van de fraudevormen. Daardoor wordt al jaren nauwelijks geprioriteerd en blijft een gerichte aanpak achter. De pakkans is erg laag: hoe laag is eveneens bij een groot aantal fraudevormen onduidelijk, bij sommige is het in ieder geval minder dan vijf procent.

De ICT-ontwikkelingen maken de opsporing er niet gemakkelijker op, omdat fraudeurs de mogelijkheid hebben potentiële slachtoffers massaal vanuit het buitenland te benaderen. Daardoor blijven ze onder de radar van de opsporingsdiensten. De aanpak van financieel-economische criminaliteit door de politie is al jaren vooral gericht op afpakken en ontnemen van criminele gelden. Incidenteel komen grote fraudezaken in de media, maar een structurele werkwijze blijft uit. Die is wel noodzakelijk, omdat mensen en bedrijven grote schade lijden. Bovendien is door de ICT-ontwikkelingen niet te verwachten dat horizontale fraude de komende jaren zal afnemen.

Aanpak door fraudebeheersstrategie (FBS)

In antwoord op de vraag van BRO in 2009 om de haalbaarheid van een fraudemonitor te onderzoeken, is een fraudebeheersstrategie ontwikkeld. De gedachte achter deze FBS is dat naar andere en vooral slimmere bestrijdingsmethodieken moet worden gezocht, vanwege het ontbreken van voldoende capaciteit. In deze strategie werken verschillende private en publieke instanties bij voorkeur in een keten samen met betrekking tot de 'intake', de centrale informatieverwerking (veredelen, analyseren en coördineren) en de bestrijdings- of beheersactiviteiten die op basis van de informatie worden uitgevoerd. Dat zijn activiteiten op het gebied van preventie, tegenhouden, frustreren, opwerpen van barrières en aanpassing van wet- en regelgeving; het is niet noodzakelijk gericht op repressie. Iedere instantie krijgt in de FBS zijn eigen taak. De bestrijdings- of beheersactiviteiten worden bij voorkeur ondergebracht bij één van de betrokken partijen, afhankelijk van het soort fraude. Organisaties als MKB-Nederland of VNO-

De volgende zeven fraudevormen komen veel minder frequent voor (2,5% en minder).

Acquisitiefraude gaat over spooknota's en advertenties in fake-uitgaven van bijvoorbeeld een telefoongids of een uitgave van de Kamer van Koophandel. Slachtoffers zijn voornamelijk het midden- en kleinbedrijf, maar ook (grote) overheidsinstellingen, die soms jarenlang betalen voor een fake-contract en er niet achterkomen dat de tegenprestatie waardeloos is.

Hypotheek- en bouwdepot fraude. Panden worden aangekocht met vervalste gegevens, zoals loonstroken en werkgeversverklaringen,

om ze vervolgens te gebruiken voor bijvoorbeeld hennepsteelt en witwassen van criminele gelden. Bouwdepots (een extra lening voor verbouwingen) worden met behulp van valse nota's leeggehaald voor andere doeleinden.

Telecomfraude gaat bijvoorbeeld over het hacken van telefooncentrales van bedrijven, om vervolgens op kosten van dat bedrijf dure gesprekken te voeren.

Verzekeringsfraude en faillissementsfraude spreken voor zich. Met betrekking tot verzekeringsfraude lijkt fraude met autoschadeherstel in opkomst. Bij faillissementsfraude bestelt een fraudeur bijvoorbeeld op naam van een onder-

neming goederen en laat deze vervolgens failliet gaan, zonder voor de goederen te betalen.

Bij **beleggingsfraude** investeren mensen in dubieuze beleggingen, en krijgen zelden hun inleg terug. Van alle fraudevormen is dit de vorm waarbij slachtoffers gemiddeld de hoogste schade lijden (soms gaat het om enkele tienduizenden euro's).

Fraude met intellectueel eigendom bestaat uit merkfraude en piraterij. Voor het NDB is alleen naar fraude met merken gekeken; het gaat om de productie van en de handel in valse, nageemaakte merkartikelen, zoals kleding, sieraden of parfums.

» Er moet naar andere en vooral slimmere bestrijdingsmethodieken worden gezocht

NCW kunnen zich richten op het voorkomen van acquisitiefraude, terwijl de opsporing in actie komt wanneer het gaat om zware, strafrechtelijke zaken.

De geringe opsporingscapaciteit zou bij voorkeur dadergericht ingezet moeten worden op basis van de centraal verzamelde informatie. Hierbij lijkt de strategie die gehanteerd wordt bij de aanpak van veelplegers de meest effectieve. Dit houdt in dat onderzocht wordt welke daders of criminele organisaties over langere tijd de meeste strafbare feiten plegen (zaken stapelen), waarna ze voor al die zaken aangehouden worden en dus ook een langere straf kunnen krijgen. Deze aanpak bleek zeer effectief bij andere vormen van criminaliteit: daders vallen na een dergelijke straf minder snel terug. Naast deze aanpak is een werkwijze die gericht is op voorkomen het meest effectief gebleken.

Voorbeeld

Het is aan te bevelen dat één instantie alle activiteiten rond deze strategie coördineert. Dat gebeurt inmiddels ook in Groot-Brittannië door de National Fraud Authority (NFA) die onder verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken valt. Daar wordt de aanpak van fraude vanuit drie uitgangspunten gestuurd: bewustwording, preventie en opsporing. Toen de NFA in het leven werd geroepen was de informatieorganisatie vergelijkbaar met die in Nederland. Uitspraken over aard en omvang konden net als hier nauwelijks worden gedaan. Het uitgangspunt was echter dat criminelen die zich met fraude bezighouden steeds vaker en beter georganiseerd zijn, steeds meer technisch competent zijn en steeds meer over landsgrenzen opereren. Door de verschillende samenwerkende partijen werd een plan van aanpak opgesteld dat als sturingsinstrument dient voor de NFA.

Informatieverwerking

Het is wenselijk dat in de toekomst aangiften van veelvoorkomende fraude steeds meer bij een online meldpunt gedaan kunnen worden. Dit brengt de noodzaak met zich mee om alle relevante informatie over fraude (uit politiestemmen, (fraude)meldpunten en buitenlandse rechtshulp-

verzoeken) op eenduidige wijze te registreren.

Alle meewerkende partijen hanteren dan dezelfde definities van fraude, waarna deze informatie op één centraal punt kan worden veredeld en geanalyseerd. Daardoor ontstaat meer inzicht over aard, omvang, ernst en samenhang voor zowel het strategisch niveau (bijvoorbeeld voor het NDB), het tactisch niveau (monitorberichten, preweegdocumenten) als het operationele niveau. Ook kan er zicht komen op trends waarop preventie kan worden gericht, en daarnaast levert de informatie criminaliteitsbeelden op.

Deze werkwijze en de aldus verkregen informatie leveren slimmere methodieken die effectiever werken. Ze zullen de geloofwaardigheid van de politie (bestrijding) ten goede komen. Ze zullen leiden tot meer meldingen, beter inzicht in aard en omvang van fraude, en uiteindelijk tot een betere beheersing van de problematiek. Tot slot leidt de aanpak tot een efficiënter gebruik van de capaciteit in de eenheden die niet alle aangiften meer op hoeven nemen.

Tot slot

Fraude van deze (geschatte) omvang die al jaren doorwoekert zonder effectieve aanpak heeft een ondermijnd karakter, brengt financiële en emotionele schade met zich mee en doet afbreuk aan het vertrouwen in het handelsverkeer. Niet alleen komen illegale gelden in omloop die worden witgewassen of gebruikt voor andere criminaliteitsvormen, maar fraude schendt ook het vertrouwen in elkaar, in ons mensen onderling. Daarnaast ondermijnt fraude de positie van organisaties, waaronder de opsporing, die in het leven zijn geroepen om de samenleving te beschermen tegen criminaliteit en dus ook fraude. Tot slot leidt het achterblijven van een adequate (strafrechtelijke) aanpak tot normvervaging bij burgers, tot vermindering van het zelfreinigend vermogen van (financiële) ondernemingen, tot ontduiking van regels en (betalings)verplichtingen en tot een lagere publieke moraal in het algemeen.

Naar aanleiding van het Nationaal Dreigingsbeeld 2012 heeft de minister van Veiligheid en Justitie onder andere zware en georganiseerde fraude, met aandacht voor horizontale fraude en misbruik van rechtspersonen, tot aandachtsgebieden benoemd. Bij de aanpak komt de nadruk te liggen op de fraudevormen die de grootste maatschappelijke schade veroorzaken, zoals faillissementsfraude. In de nieuwe politieorganisatie krijgt financieel economische criminaliteit in brede zin op diverse plekken een plaats, zoals bij de Landelijke Recherche en de nieuwe regionale informatie- en opsporingsknooppunten. Met een brede aanpak, gericht op verbetering van het informatieproces en samenwerking tussen private en publieke partijen onder auspiciën van een coördinerende fraudeautoriteit valt veel te winnen. In 2011 werd in een onderzoek door de Universiteit Twente becijferd dat Nederland hierdoor vier miljard euro kan besparen. Wellicht zelfs nog meer, aangezien in dat onderzoek lang niet alle fraudevormen zijn meegenomen. <<