

Thema:*Meervoudige fraude*

Het debat geopend

- Meervoudige fraude** 3
Antoinette Verhage, Philippe De Baets, Paul Ponsaers, Bart De Bie en Marc Cools

Locomotieftekst

- Fraudebestrijding in België anno 2010: quo vadis?** 7
Bart De Bie en Antoinette Verhage

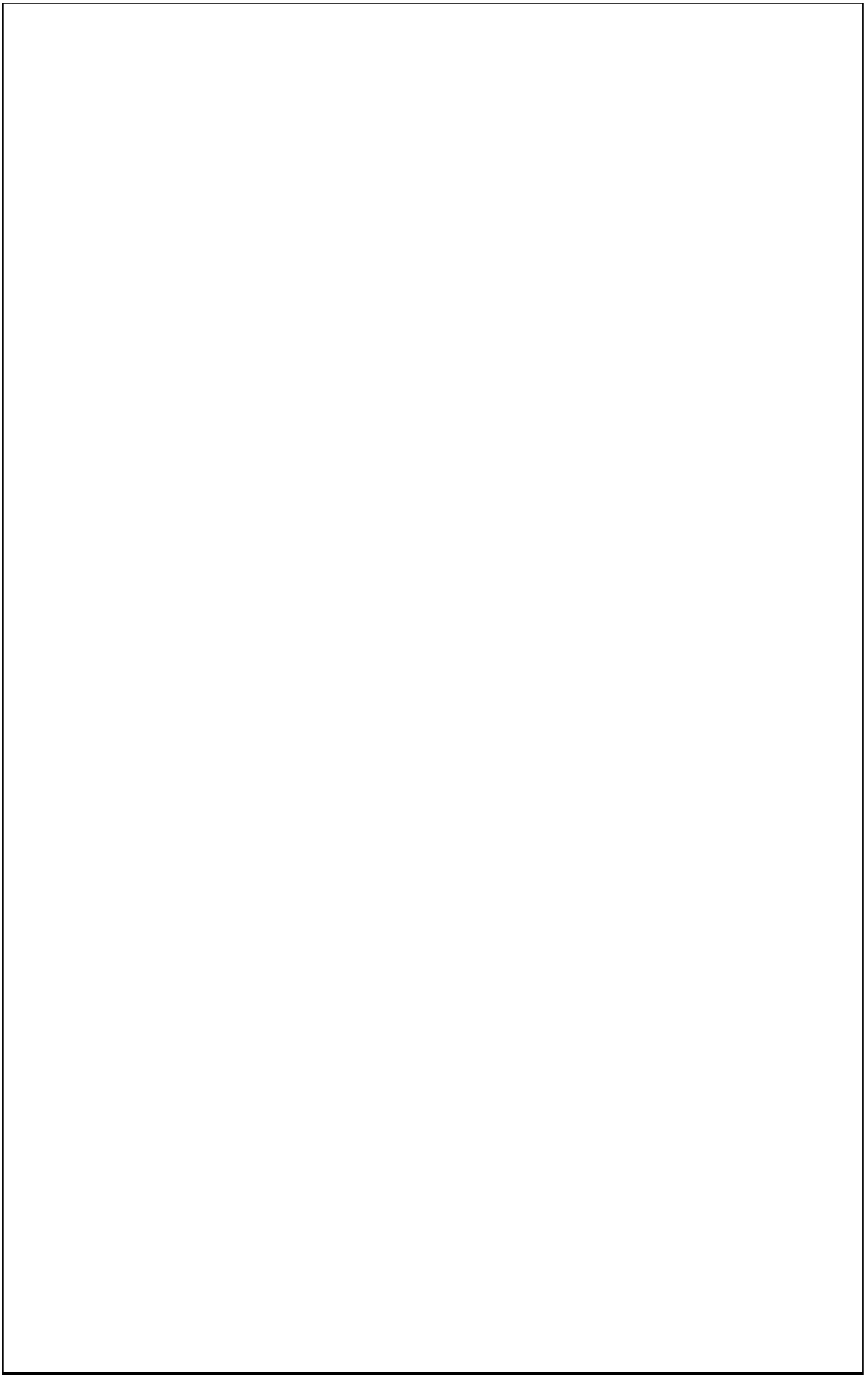
Discussie

- Fraudebestrijding in België: quo vadis? Een blik in de reisbrochure** 17
Jan Buys

- Fiscaliteit en ontneming** 29
Francis Desterbeck

- Fraude in de gezondheidszorg: een buitenbeentje in de sociale fraude?** 35
Paul Vincke

Verder aan te vullen



Het debat geopend

Meervoudige fraude

ANTOINETTE VERHAGE, PHILIPPE DE BAETS, PAUL PONSAAERS, BART DE BIE EN MARC COOLS^[1]

Uit fraudesurveys van KPMG en Ernst & Young blijkt dat ondernemingen wel degelijk te maken krijgen met fraude. KPMG onderzocht in het verleden in haar Belgium Fraud Survey Report de top 1000 van Belgische ondernemingen en kwam tot de ontdekking dat maar liefst 37 % van de respondenten in het voorbije jaar geconfronteerd werd met fraude.^[2] Ernst & Young kwam tot de schokkende vaststelling dat bij een onderzoek over fraude in vijftien landen twee derde van de ondernemingen gedurende het laatste jaar geconfronteerd werd met fraude.^[3]

Fraude bestaat niet in het enkelvoud. Het lijkt een eigenaardig statement, maar het is zo. Er bestaat wel een hele reeks van verschillende vormen van fraudes, waaraan telkens verschillende bestrijdingsdispositieven worden gekoppeld, verschillende publieke en/of private belangen spelen, gezocht wordt naar samenwerking en afstemming in het tegengaan van het fenomeen, andere afspraken gelden, tot zelfs een ander woordenboek wordt gehanteerd. Fraude is meervoudig. Met dit themanummer van *Orde van de Dag* proberen de redactieleden het fraudefenomeen in de breedte te belichten, aantonend hoe divers de verschijningsvormen van fraudefenomenen wel kunnen zijn en hoe de sociale reactie erop kan variëren. Hoe dan ook geeft dit themanummer onvermijdelijk aanleiding tot een verdieping van de relatie tussen wat zich afspeelt bij overheidsdiensten in de publieke sfeer en bedrijfsmatige settings in de private sfeer. Hoe divers fraude ook mag zijn, steeds weer blijken publiek-private diensten en organisatie elkaar te ontmoeten. Op zich is dat een onvermijdelijke vaststelling in dit fraudenummer.

Het meest voor de hand liggende instrument om tegen het fraudefenomeen iets te doen lijkt het inzetten van reguliere politie en justitie. Dat is blijkbaar niet zo voor ondernemingen. Zij vrezen nogal voor imagobeschadiging door negatieve publiciteit; al dan niet terecht ongelooft in de bekwaamheid en snelheid van het reguliere onderzoek is de reden waarom er mogelijkheden zijn voor de private ondernemer om zich op de markt van de fraudebestrijding te

begeven. Elementen van specialisme, snelheid, adequaatheid en betrouwbaarheid worden door deze private initiatiefnemers in de markt van veiligheid naar voren geschoven om klanten te werven en zich op die manier te onderscheiden van het reguliere optreden.

De deelnemers binnen dit marktsegment kunnen onderscheiden worden in twee grote takken. Zo is er enerzijds het private politiewezen waarbinnen men de privédetective-sector en de bewakings- en beveiligingssector kan onderscheiden, en anderzijds zijn er de grote accountancy- en consultancykantoren, die de fraudebestrijding naar zich toe proberen te halen.

Als uitgangspunt voor de kritiek op het ontstaan en de expansie van de private veiligheidssector, wordt benadrukt dat de primaire verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde en het verzekeren van de veiligheid van de burger bij de overheid en niet bij private organisaties ligt. Bij de totstandkoming van de wet op de private beveiligings- en bewakingsdiensten werd dat nog onderstreept:

“De overheid blijft immers de eerste verantwoordelijke voor het handhaven van de openbare orde. Op dit domein kan het optreden van particulieren slechts in beperkte mate en onder strikte voorwaarden gedoogd worden.”^[4]

Hoe men het echter ook draait of keert, de realiteit leert dat de private veiligheidsindustrie hoe langer hoe meer maatschappelijk geaccepteerd is. Coöperatie tussen private en reguliere politie wordt nogal eens als ‘voor de hand liggend’ voorgesteld. Niet alleen voor de taken die eerder preventiegericht zijn, maar ook ten aanzien van de opsporing wordt het samenwerkingsmodel steeds meer gepropageerd. Met betrekking tot het verschil tussen preventieve en repressieve taken kan men stellen dat dit in de praktijk vrij diffuus ligt, aangezien beide sectoren zowel preventieve als repressieve taken uitvoeren.

De monopoliepositie van de publieke politie komt in de praktijk hoe langer hoe meer onder druk te staan, zeker in de fraudebestrijding. Binnen het ‘veiligheidsdiscours’ wordt steeds vaker gepleit voor een andere maatschappelijke orde,

[1] Antoinette Verhage (Vakgroep Strafrecht & Criminologie, UGent), Philippe De Baets (ABVV Oost-Vlaanderen), Paul Ponsaers (Vakgroep Strafrecht & Criminologie, UGent), Bart De Bie (I-Force), Marc Cools (Vakgroep Strafrecht & Criminologie, UGent, Vakgroep Criminologie, VUB).

[2] KPMG, *Belgium fraud Survey Report*, p. 5, www.kpmg.be.

[3] Ernst & Young, *Fraud – The unmanaged risk*, p. 1, www.ey.be.

[4] Belgische Senaat, zitting 1988-1989, 18 september 1989, Ontwerp van wet op de bewakingsondernemingen, de beveiligingsondernemingen en de interne bewakingsdiensten – memorie van toelichting – minister van Binnenlandse Zaken L. Tobback.

waarbij de politie een verschuiving van haar takenpakket wordt opgelegd. In dit themanummer wensen de redactieleden dit discours te nuanceren en te verfijnen. Gaat het echt wel om een dichotoom denken?

In de locomotieftekst schetsen Bart DE BIE (I-Force) en Antoinette VERHAGE (UGent) de grote lijnen van het fraude-landschap. Hierbij wordt een aantal fraudevormen besproken en wordt het onderscheid tussen horizontale en verticale fraude toegelicht. Dit onderscheid is ook van invloed op de aanpak van fraude. Elk fraudetype vormt immers traditioneel de ‘habitat’ van een van beide fraudebestrijders, publiek of privaat.

De auteurs concluderen dat de grenzen tussen publieke en private fenomenen de laatste jaren echter niet meer zo helder te trekken zijn en er dus steeds meer en steeds nadrukkelijker (wederzijds) nood is aan een aanpak die ook deze grenzen overschrijdt. Rekening houdend met de gevaren van een te verre gaande symbiose, doen de auteurs een aantal voorstellen in dit verband; ze eindigen met de suggestie om te streven naar ‘afstemming waar het kan, samenwerking waar nodig’.

Traditioneel wordt de politie beschouwd als een verticale fraudebestrijder. Jan BUYS (Directie van de bestrijding van de economische en financiële criminaliteit, binnenkort Directie fraudebestrijding, federale gerechtelijke politie) beschouwt echter het brede fraudeterrein en schetst het scala van bestrijders die hierop actief zijn, gaande van politie, over bijzondere inspectiediensten, private speurders, revisoren, auditoren en dergelijke. Door de versnippering in de bestrijding, zo argumenteert Buys, bestaat er momenteel geen helder en klaar beeld van het fraudefenomeen.

Zonder de ambitie te willen hebben exhaustief te zijn gaat hij in op een aantal belangrijke toekomstige tendensen in de fraudebestrijding. Achtereenvolgens komen aan bod: het maken van keuzes en het (leren) planmatig werken, het omgaan met enorme hoeveelheden data, het samenwerken tussen diverse departementen, het zoeken naar evenwicht tussen ingrijpende onderzoeksmethoden en privacy, het voordeelontnemende karakter van de straf, de evolutie van de administratieve sanctie, het grensoverschrijdende karakter van fraude en de relatie tussen publieke en private opsporing. De auteur pleit besluitend voor het voordeelontnemende karakter van de straf, maar ook voor de invoering van het gewapend bestuursrecht, gekoppeld aan het instrument van administratieve sancties.

Francis DESTERBECK (Centraal Orgaan voor de Inbeslagname en de Verbeurdverklaring – COIV) heeft het over een andere typische vorm van verticale fraude, namelijk fiscale fraude. Hij vertrekt in zijn bijdrage van de vaststelling dat vormen van ernstige en georganiseerde fiscale fraude toenemen en de ermee gepaard gaande bedragen verhogen. Hij benadrukt in deze context het belang van een efficiënt stelsel van ontneming van wederrechtelijk vermogen. Hij stelt echter vast dat het Belgische fiscaal strafrecht een aantal kenmerken in zich draagt die deze bestrijdingsmiddelen hinderen. Hij staat in dit kader stil bij de constatering dat fiscale strafzaken worden beheerst door het Charter van

de Belastingplichtige, dat een volledige scheiding tussen fiscus en gerecht voorstaat. In dit licht gaat hij in op de voorstellen die zijn voortgevloeid uit de werkzaamheden van de parlementaire onderzoekscommissie naar de grote fiscale fraude en die van de werkgroep van deskundigen aangesteld door staatssecretaris Clerfayt. Deze voorstellen bepleiten een of-of-benadering: fiscale fraudezaken zouden ofwel administratief, ofwel strafrechtelijk moeten worden afgehandeld.

Desterbeck concludeert dat deze voorstellen in de goede richting gaan, maar in essentie niet de scheiding opheffen tussen de diensten die met de fraudeonderzoeken belast zijn. Zonder het opheffen van de tussenschotten tussen de fiscale en de strafrechtelijke onderzoeksdiensten, ingevoerd door het charter, zullen de fundamentele problemen blijven bestaan, besluit de auteur.

Paul VINCKE (RIZIV, European Healthcare Fraud and Corruption Network) merkt op dat de veelvuldige beleidsimpulsen in de strijd tegen de fiscale en sociale fraude wel de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen viseren maar niet de geneeskundige prestaties en verstrekkingen. Hij wijt dat aan een aantal atypische karakteristieken. De auteur pleit voor een pragmatische nuancering van het fraudebegrip met het oog op de intentie en baseert zich op het Sociaal Strafwetboek om ook de betaling van geneeskundige verstrekkingen hierin te betrekken. Vincke stelt vast dat de fraudebestrijding in de gezondheidszorg zich moet begeven op een terrein waar publieke en private aspecten voortdurend interageren.

Jozeef PACOLET en Frédéric DE WISPELAERE (Hoger Instituut voor de Arbeid, KULeuven) situeren in hun discussietekst de uitkeringsfraude binnen de sociale en fiscale fraude en hanteren hierbij een ruime definitie. Hoewel de uitkeringsfraude tot nog toe niet werd geraamd, hebben de auteurs de gereguleerde bedragen door de sociale parastatalen (RVA, RIZIV, RVP en RKW) in kaart gebracht. Zij constateren dat de determinanten en aangrijpingspunten van uitkeringsfraude dezelfde zijn als bij bijdragefraude en pleiten ook voor verder wetenschappelijk onderzoek naar dit fenomeen.

Didier VERBEKE (Directoraat-generaal Beleidsondersteuning, FOD Sociale Zekerheid) wijst tegen de achtergrond van de economische en financiële crisis op de dreiging die uitgaat van de ondergrondse economie voor de verzorgingsstaat en het maatschappelijk bestel. De auteur merkt op dat sociale en fiscale fraude vaak met elkaar vervlochten zijn en vestigt de aandacht op verschillende *push*- en *pull*-factoren zoals de illegale arbeidsmigratie. Verbeke houdt een pleidooi voor de oprichting van een informatie- en analysecentrum of observatorium voor ondergrondse economie als beleidsondersteunend instrument waarbij onderzoeksresultaten op basis van verschillende methodes en afkomstig uit een brede waaier van disciplines worden samengebracht.

Philippe DE BAETS (ABVV Oost-Vlaanderen) besteedt in zijn bijdrage ruim aandacht aan bestandskoppelingen in de sociale zekerheid. Zij dienen niet alleen de administratieve vereenvoudiging, maar fungeren evenzeer als een modern

toezichts- en handhavingsinstrument in het kader van fraudebestrijding. De auteur stelt dat deze beleidskeuze zich situeert in een budgettaire strategie en waarschuwt op grond van binnen- en buitenlandse ervaringen voor de gevaren ervan. Door het accent te leggen op de bestrijding van witte fraude kunnen immers onopgemerkt verschuivingen optreden zoals blijkt in de snel groeiende sector van dienstencheque-ondernemingen.

Rafaël RONDELEZ (Europol) bespreekt de geschiedenis en de evolutie van betaalkaartfraude en wijst op de mogelijkheden en moeilijkheden van publiek-private samenwerking bij de bestrijding van dit fenomeen. Ondanks de constatering dat de primaire verantwoordelijkheid voor preventie van dit soort fraude bij de private sector ligt, geeft de bestrijding van betaalkaartfraude de laatste jaren steeds meer aanleiding tot samenwerking tussen de publieke en private sector. Hierbij botst men echter steeds op dezelfde problemen. Rondelez pleit dan ook voor flexibele samenwerkingsvormen, waarbij de publieke en de private sector beide maatwerk kunnen leveren. Hij wijst hierbij op het belang van opleiding, het delen van expertise en knowhow, het ontwikkelen van degelijke beeldvorming, en een goede wettelijke omkadering.

De bijdrage van Frederik VERHASSELT (Umicore) gaat in op een minder bekend fenomeen, namelijk de illegale handel in edelmetalen. De auteur bespreekt de banden met georganiseerde criminaliteit en de samenhang van deze vorm van criminaliteit met andere criminele activiteiten, zoals witwassen. Dat maakt van illegale handel in edelmetalen een vorm van criminaliteit die zowel onder horizontale als verticale fraude geklasseerd kan worden. De private sector nam reeds verschillende initiatieven in dit verband, maar ook hier is behoefte aan een meer 'nodale' aanpak van onveiligheid en een samenwerking met de publieke sector op het vlak van expertiseontwikkeling.

Marcel PHEIJFFER (hoogleraar Accountancy aan de Nyenrode Business Universiteit en Forensische Accountancy aan de Universiteit Leiden) relateert het onderscheid tussen verticale en horizontale fraude in zijn bijdrage. Zijn argument is dat private fraudebestrijders eveneens een publiek belang kunnen dienen, maar ook dat publieke bestrijders kunnen instaan voor het private belang.

De tekst van Pheijffer gaat nader in op de laatste argumentatie, waarin hij de stelling onderbouwt dat jaarrekeningfraude hiervan een uitgesproken voorbeeld is. Hierbij gaat hij nader in op de rol van de accountant (NI) of revisor (B), nuttig gebruikmakend van cases als Lernout & Hauspie, Enron en Lehman Brothers. Deze bijdrage laat zich dan ook lezen als een pleidooi voor een betere samenwerking tussen publieke en private speurders in de strijd tegen

fraude, waarbij hij niet schuwt de accountants of revisoren tot een kritischer opstelling aan te manen ten aanzien van de eigen cliënten.

Stijn DEMEULENAER (Everest advocaten, UAMS, VUB) maakt een juridische analyse van de huidige wettelijke omkadering van de private fraudebestrijding. Hij wijst hierbij op de problematische positie die de *forensic auditor* in het kader van deze wetgeving inneemt. Demeulenaer stelt dat de huidige wetgeving het goed uitvoeren van de opdrachten als *forensic auditor* bemoeilijkt, en vindt dan ook dat een aanpassing van de huidige wettelijke regeling noodzakelijk is. In het kader van deze wetswijziging moeten een aantal belangrijke en dringende keuzes gemaakt worden, bijvoorbeeld in het kader van de meldingsplicht voor private onderzoekers. Tezelfdertijd spreekt de auteur de hoop uit dat een vernieuwde wetgeving ook mogelijkheden zou kunnen creëren voor publiek-private samenwerking.

De bijdrage van Frans THIERENS (KBC) gaat in op de mogelijkheden en beperkingen van financiële instellingen bij het voeren van een preventief en repressief beleid ter bestrijding van fraude. Hierbij haalt de auteur een aantal voorbeelden over zowel interne als externe fraudebestrijding aan waarbij hij een aantal normen benadrukt die gehanteerd worden bij het uitvoeren van privaat onderzoek en het nemen van de daaropvolgende beslissing. Thierens wijst bovendien op het spanningsveld tussen publieke en private criminaliteitsbestrijding; hij doelt hiermee voornamelijk op het gebrek aan mogelijkheden tot informatie-uitwisseling tussen publiek en privaat.

De redactie heeft Marc COOLS (professor Criminologie – UGent en VUB) gevraagd een wat provocatief essay te schrijven over fraude, wat dus niet betekent dat de redactieleden van het tijdschrift zich allen volmondig scharen achter de zienswijze van deze auteur.

Opnieuw gaat het over fiscale fraude, maar de benadering van Cools is vrij filosofisch van aard en kan wellicht tot felle discussie aanleiding geven. Het zij zo, want het fraudethema is al te lang benaderd als een louter technische materie. Cools ontwikkelt immers een eigenzinnige visie, gebaseerd op het denken van Ayn Rand, waarbij hij lijnrecht ingaat tegen de 'mainstream' normatieve criminologische kennis en inzichten over fiscale fraude(bestrijding). Hij ontwikkelt een gezichtshoek van waaruit fiscale fraude eerder als het 'goede' wordt beschouwd, met een positieve morele evolutieve waarde en de fiscale-fraudebestrijding als het 'kwade'. De auteur ontwikkelt in zijn besluit een aantal suggesties voor verder criminologisch onderzoek in de lijn van zijn essay.

Welkom in het land van Swentibold, of de caleidoscoop van fraudes ...

Fraudebestrijding in België anno 2010: quo vadis?

BART DE BIE EN ANTOINETTE VERHAGE ^[1]

“When the criminal laws are so expansive that everyone is guilty of something, you have a government not of laws but of bureaucratic arbitrariness” (Hellerstein, 1998).

*Er beweegt wat op het vlak van de fraudebestrijding in ons land. Hoewel in ieder beleidsplan met de grote trom een hernieuwde strijd wordt aangekondigd tegen de sociale en fiscale fraude, is de huidige staatssecretaris voor de coördinatie van de fraudebestrijding goed op weg om de vaak aangeklaagde ‘eilandmentaliteit’ binnen het publieke opsporingsapparaat te doorbreken. Daar waar vroeger de politieke oplossing vooral gezocht werd in het oprichten van nieuwe diensten of extra bevoegdheden, wordt tijdens deze legislatuur de focus (eindelijk) gelegd op het tot stand brengen van een **mentale** ommekeer bij de verschillende fraudebestrijdingsdiensten: samen werkt! ‘Departementalitis’ is overigens geen Belgische ziekte, ook in andere Europese landen is dit een probleem gebleken (Doig & Levi, 2009).*

Een tweede impuls werd gegeven door de meer dan honderd aanbevelingen van de Onderzoekscommissie fiscale fraude die een aantal concrete dossiers (FBB^[2], kasgeldvennootschappen en Beaulieu) onder de loep heeft genomen. Deze commissie kwam er nadat veertien topspeurders naar fiscale fraude en vijf parlementsleden hadden aangeklaagd dat de grote financiële en fiscale dossiers van de afgelopen vijftien jaar systematisch mislukken. Eén van de in het oog springende aanbevelingen betreft het zogenaamde ‘una-via-principe’. De bedoeling is om van bij de start van een nieuw fraudedossier uit te maken of het via gerechtelijke dan wel administratieve weg zal worden aangepakt. Het idee werd inmiddels door staatssecretaris Devlies opgepikt: er werd een werkgroep opgericht die een concreet voorstel zal uitwerken.

Een tweede aanbeveling die inmiddels in een wetsvoorstel is gegoten en recentelijk een positief advies kreeg van de Raad van State, heeft betrekking op de versoepeling van de bancaire discretieplicht (Desterbeck, 1994), waardoor belastingsambtenaren ook voor de inkomstenbelastingen bankrekeningen kunnen inkijken als er aanwijzingen zijn van ernstige fraude.^[3] Dit bericht leidde tot discussie, doordat de BBI^[4] meldde dat zij nu al, mits toestemming van de gewestelijke directeur van de fiscale administratie, toegang hebben tot bancaire gegevens, volgens artikel 318 van het Wetboek Inkomstenbelasting (*De Standaard*, 20/3). Sommigen vragen zich dan ook af of dit niet eerder een verstrenging van het ‘bankgeheim’ is, in plaats van een versoepeling.

Ten derde zagen we zeer recentelijk de oprichting van een gemengde ondersteuningscel die zich zal richten op de bestrijding van de ‘georganiseerde sociale fraude’.^[5] De Ministerraad keurde op 25 maart jl. het voorstel hieromtrent goed. Deze ondersteuningscel zal op basis van het samenbrengen van de data van de sociale-inspectiediensten en de politiediensten proberen analyses te maken van bestaande fraudevormen om zo de strijd tegen sociale fraude te kunnen onderbouwen.

Een vierde aansporing tot verandering betreft het weliswaar moeizame maar daarom niet minder noodzakelijke hervormingsplan van minister van Justitie Stefaan De Clerck. De beoogde schaalvergroting (van 27 naar 16 gerechtelijke arrondissementen) – die recentelijk door de magistratuur werd bestempeld als getuigend van een gebrek aan ambitie^[6] – moet ertoe leiden dat de bestaande rechtbanken worden gegroepeerd onder grotere en tegelijkertijd efficiëntere structuren. En dat zou op zijn beurt betere garanties moeten bieden voor het samenbrengen van expertise en het sneller afhandelen van fraudezaken. In dit verband kan verwezen worden naar de aanbeveling van de reeds vermelde commissie om meer gespecialiseerde parket- en onderzoeksmagistraten in te zetten: in elk gerechtelijk arrondissement zou er één gespecialiseerde onderzoeksrechter moeten komen en daarnaast zouden gespecialiseerde substituten in één team moeten samenwerken op het niveau van het hof van beroep.

[1] Bart De Bie (I-Force), Antoinette Verhage (Vakgroep Strafrecht & Criminologie, UGent).

[2] Forfaitaire buitenlandse belastingen.

[3] Vandaag mag een belastingambtenaar alleen bankrekeningen inkijken in btw-dossiers.

[4] Bijzondere Belastinginspectie.

[5] Zie www.carldevlies.be voor meer informatie.

[6] We verwijzen hiervoor onder meer naar het interview met procureur Johan Sabbe (parket Gent) in *Knack*, 10 maart 2010 en het artikel in *de Tijd* van 13 maart 2010 dat refereert aan een nota van de voorzitters van rechtbanken en hoven van beroep aan de minister van Justitie en waarin gepleit wordt voor een meer ingrijpende fusie tot hooguit een tiental rechtbanken.

En dan was er natuurlijk nog de globale financieel-economische crisis, die ook in ons land zijn sporen heeft nagelaten. Voor velen was die het resultaat van fraude en onverantwoord gedrag door bedrijven, banken en machtige individuen, zoals Bernard Madoff. Vooral de ‘bonuscultuur’ en de ‘gouden parachutes’ van topmanagers kwamen daarbij sterk onder vuur te liggen en hebben inmiddels geleid tot Europese en nationale regulerende initiatieven. Ook het ‘corporate governance’-debat en het compliance-gebeuren hebben door de hele heisa van de crisis een nieuw en verfrissend elan gekregen: het accent werd onder impuls van het bedrijfsleven zelf verlegd van structuren en regels naar attitude- en gedragsverandering. Een positieve evolutie, maar nog weinig bedrijven zijn er al echt mee bezig. Met andere woorden: hier is nog een hele weg af te leggen!

Deze ontwikkelingen hebben hun elk op hun eigen wijze gevolgen voor de aandacht voor en bestrijding van fraude in de brede zin van het woord. Uitgaand van deze invloeden willen we in deze bijdrage met een Belgische bril in de eerste plaats de breedte en diepte van het fraudelandschap op een inzichtelijke manier duiden. We willen met andere woorden een zo duidelijk mogelijk (pragmatisch) antwoord bieden op de vraag: waar hebben we het nu over als we praten over fraude en fraudebestrijding? Vervolgens nemen we twee uiteenlopende fraudecategorieën onder de loep, te weten: verticale fraude aan de ene kant en horizontale fraude aan de andere kant. Deze tweedeling is gebaseerd op het verschil in slachtofferschap bij verschillende vormen van fraude: bij verticale fraude is er sprake van publiek slachtofferschap (overheden, de gemeenschap in brede zin), bij horizontale fraude is er daarentegen sprake van privaat slachtofferschap (bedrijven of personen). Deze keuze is niet toevallig omdat ze als het ware nagenoeg samenvalt met die andere tweedeling: de publieke versus de private fraudebestrijder. Zo belanden we finaal bij de centrale vraag: waar gaan we naartoe indien een doelmatigere bestrijding van het gehele fraudepalet het maatschappelijke doel is? Moeten we dan denken in termen van publiek-private samenwerking (PPS) of dient er eerder sprake te zijn van privaat-publieke afstemming (PPA)?

Fraude, what’s in a name?

Misleiding is van alle tijden (Lombroso, 1911). Fraude is hoe dan ook een lastig te omschrijven begrip, al begrijpt iedereen wel wat ermee bedoeld wordt. Het komt uit het Latijn en betekent zoveel als ‘bedrog’, ‘schade’ en ‘nadeel’. Volgens de taalkundigen schijnt het afgeleid te zijn van een werkwoord dat zoveel betekent als ‘breken’ of ‘kapotmaken’. Daarmee bedoelden de oude Romeinen waarschijnlijk het breken of kapotmaken van een code of een al dan niet vastgelegde afspraak. Woord- of contractbreuk zouden wij dat nu noemen.

Tegenwoordig wordt fraude gebruikt als een verzamelbegrip, waaronder verschillende vormen van financieel-economische criminaliteit samenvallen (Doig & Levi, 2009), maar die één gemeenschappelijk kenmerk hebben: het onder valse voorwendselen verkrijgen van voordelen waarop men geen recht heeft. Dat betekent ook dat er niet altijd een strafrechtelijke connotatie hoeft te zijn; bedrijven benoemen bijvoorbeeld ook overtredingen van de interne codes als ‘fraude’ (Cools, 2005). De diversiteit van dit containerbegrip wordt niet alleen geïllustreerd door de verschillende verschijningsvormen waarin fraude zich kan manifesteren (fiscale fraude, socialezekerheidsfraude, aankoopfraude, ...) maar ook door de verschillende vormen van slachtofferschap (overheid, bedrijven, werknemers) en de verschillende vormen van daderschap (organisatiecriminaliteit, werknemerscriminaliteit, witteboordencriminaliteit). Voor een volledig overzicht verwijzen we hier naar Levi et al., die in hun rapport over de kosten van fraude in het Verenigd Koninkrijk een verdienstelijk, maar niet-exhaustief, overzicht bieden van de verschillende vormen die zij identificeerden (Levi et al., 2007).

Waar gaan we naartoe indien een doelmatigere bestrijding van het gehele fraudepalet het maatschappelijke doel is? Moeten we dan denken aan publiek-private samenwerking of aan privaat-publieke afstemming?

Verbonden aan deze diversiteit van fraudevormen is de diversiteit in opsporing en sanctionering van deze verschillende vormen. Zo kan opsporing gebeuren door het bedrijf dat zelf slachtoffer is, maar ook door private fraudebestrijders, zoals forensische auditoren^[7], door politie, of door bijzondere inspectiediensten (zoals in het geval van socialezekerheidsfraude (De Baets, De Keulenaer & Ponsaers, 2003; Ponsaers, De Keulenaer & Vanhaverbeke, 2003; Ponsaers & Hoogenboom, 2004)).

Om deze diversiteit enigszins te structureren, wordt traditioneel een onderscheid gemaakt op basis van het verschil in slachtofferschap. Dat is het onderscheid tussen horizontale fraude enerzijds en verticale fraude anderzijds. Bij *horizontale* fraude worden private middelen geviseerd en is er sprake van private slachtoffers (bedrijven of individuen), terwijl bij *verticale* fraude de publieke middelen het voorwerp zijn van bedrog en dus de publieke sector het slachtoffer is. Bij deze laatste vorm kan zowel een lokale, nationale als internationale overheid het slachtoffer zijn (Levi et al., 2007).

De auteurs maken hierbij echter de kanttekening dat bij alle vormen van fraude, de gemeenschap (*the public*) het ultieme slachtoffer is. Bovendien is het niet altijd mogelijk

[7] Het gaat om een nieuwe discipline die beoefend wordt door academisch geschoolde accountants, revisoren, juristen, economen en criminologen die zich gespecialiseerd hebben in het voorkomen, detecteren, onderzoeken en (helpen) beslechten van fraude binnen een organisatiecontext. De door het Instituut voor Forensische Auditoren erkende auditoren mogen het kwaliteitslabel RFA (Registered Forensic Auditor) voeren.

om een zwart-witonderscheid te maken inzake slachtofferschap: indirect kan verticale fraude namelijk ook een negatieve impact hebben op private organisaties. Een van de voorbeelden in dit verband is de strijd tegen witwassen, waarbij private organisaties een rol kregen toebedeeld aan de hand van de meldingsplicht van verdachte transacties. Als gevolg van de sancties die getroffen kunnen worden bij het niet-naleven van deze meldingsplicht, en de bijbehorende reputatieschade die een bedrijf kan lijden indien het betrapt wordt op medeplichtigheid aan witwassen, leidt witwassen zowel tot slachtofferschap van private als publieke actoren. De strijd tegen witwassen – oftewel *compliance* – bevindt zich dan ook op het kruispunt van horizontale en verticale fraude. Dit voorbeeld maakt duidelijk dat er geen strikte scheidingslijn is tussen beide vormen van fraude, noch wat betreft het fenomeen, noch wat betreft de bestrijding ervan.

Aandacht voor ‘fraude’

Uit het overzicht dat we in de inleiding gaven – dat geenszins de pretentie heeft volledig te willen zijn – blijkt dat de beleidsaandacht maar ook de criminologische aandacht (Verhage, 2009) de afgelopen (crisis)jaren hoofdzakelijk is uitgegaan naar fraudevormen waarbij bedrijven zich eerder in de daderrol bevinden. Daar is op zich niets mis mee: bedrijven staan geenszins boven de wet en moeten gestraft worden als ze in de fout gaan. Alleen wordt zo de indruk gewekt dat ondernemingen de grote boosdoeners zijn, terwijl de werkelijkheid toch een veel gevarieerder fraudepalet laat zien. Bedrijven worden steeds vaker ook slachtoffer van allerhande fraude en hebben geleerd om fraude te benaderen als een ernstig bedrijfsrisico.

Meer nog, recente bevindingen van ‘surveys’ uitgevoerd door grote (internationale) auditkantoren (Ernst & Young, 2009; PriceWaterhouseCoopers, 2009) laten zien dat zo’n 40 % van de ondervraagde bedrijven van mening is dat de crisis fraude en onethisch gedrag in de hand werkt en daardoor een voedingsbodem vormt voor de ‘nieuwe fraudeur’. Het risico dat met ‘fraude’ gepaard gaat, wordt met andere woorden als groter gepercipieerd. Voorts meldde 30 % van de ondervraagde bedrijven dat ze het slachtoffer werden van een vorm van fraude in de afgelopen twaalf maanden (PriceWaterhouseCoopers, 2009). Uit Nederlands onderzoek bleek dat één op de negen potentieel juridische problemen van kmo’s in 2006, een probleem rond ernstige criminaliteit of fraude is (Croes & Maas, 2009). In ongeveer de helft van de gevallen zouden de daders binnen de bedrijfsmuren te vinden zijn (Bussmann & Werle, 2006).

Bedrijven investeren dan ook (al dan niet vrijwillig) massaal in het voorkomen en opsporen van fraude. Dat dit niet direct zichtbaar is, is niet toevallig: bedrijven kiezen er vaak voor om geen aangifte te doen bij slachtofferschap van fraude. Zo weten we uit eerder onderzoek dat slechts een minderheid van de fraudevormen gemeld wordt aan de politie – hoewel de mate waarin men meldt, afhankelijk is van verschillende factoren waaronder de omvang van de schade en de ernst van de feiten (Cools, 2005). Internatio-

naal onderzoek bevestigt dit beeld, en stelt zelfs dat van de caseload die *forensic accounting and corporate investigation companies* hebben, slechts 1 tot 2 % in het strafrechtstelsysteem terecht komt.

Een ander beeld zien we wanneer het gaat om burgerrechtelijke stappen, waarbij zichtbaar wordt dat – afhankelijk van hoeveel geld er met de zaak gemoeid is – dit pad sneller gekozen zal worden dan een strafrechtelijk pad (Williams, 2005). Uit onderzoek in Duitsland bleek aan de andere kant dat bedrijven fraude niet snel zullen melden wanneer ze intern gepleegd werd (door eigen werknemers of management), gezien de reputatieschade die hiermee gepaard kan gaan (Bussmann & Werle, 2006).

Dat betekent echter ook dat veel van deze fraudevormen niet in het publieke domein (en dus de publieke aandacht) terecht komen. De (publieke) perceptie van het voorkomen van voornamelijk horizontale fraude stemt dan ook niet overeen met de realiteit. Dat houdt tezelfdertijd in dat het beleid dat gevoerd wordt, zich niet kan baseren op correcte informatie. Toegegeven, dat is ook in bepaalde mate het geval met andere vormen van geregistreerde criminaliteit. Het vermoeden is echter dat het *dark number* inzake horizontale fraude in vergelijking met andere vormen van criminaliteit bijzonder hoog ligt. De vraag is natuurlijk of dat een probleem is, met andere woorden: is het nodig dat publieke actoren op de hoogte zijn van elke vorm van fraude waar het bedrijfsleven mee geconfronteerd wordt? Is het algemeen belang er altijd bij gebaat dat fraudevormen waarbij een vorm van *private justice* wordt toegepast, bijvoorbeeld wanneer werknemer en werkgever tot een vergelijk komen, in het publieke rechtsapparaat terecht komen?

Fenomenologie

Ongeacht de vaststelling dat de omvang van het gehele fraudelandschap wellicht nooit in betrouwbare cijfers gevat kan worden, toont de evolutie van het laatste decennium aan dat er hoe dan ook sprake is van een hardnekkig en groeiend fenomeen. De redenen hiervoor zijn divers.

Zo is door de informatisering en internationalisering fraude nog veelvormiger geworden en minder grijpbaar van karakter. En onder andere door anonimisering en ‘virtualisering’ van transacties zijn de drempels voor het plegen van (omvangrijke) fraude lager komen te liggen (Hoogenboom, 2001). Cybercrime is hier een van de vele uitingen van. Voorts zijn er de culturele veranderingen die er de oorzaak van zijn dat ‘het eigen gevoel’ en het ‘eigen belang’ steeds meer als leidraad van het handelen gelden. Dat zet op zijn beurt de naleving van regels onder druk omdat mensen steeds minder uitgaan van morele beginselvastheid en tevens minder het gezag van normstellers (overheid, werkgever) aanvaarden (Schnabel, 2000).

Deze maatschappelijke ontwikkelingen leiden er niet alleen toe dat meer ruimte wordt geboden voor frauduleus handelen, tegelijkertijd maken ze het optreden tegen fraude er niet bepaald eenvoudiger op. Zo heeft vandaag de dag veel fraude een grensoverschrijdend karakter, waardoor de klassieke geografische (bevoegdheids)afbakening steeds meer

op de achtergrond raakt (Ponsaers, 2010). Tezelfdertijd bestaat in de samenleving de neiging de overheid een grote rol toe te kennen bij het tegengaan van risico's (Beck, 1999; Boutellier, 2002).

Hierdoor dreigt een kloof te ontstaan tussen de verwachtingen die de samenleving koestert ter vrijwaring van de mogelijkheid slachtoffer te worden van fraude en de feitelijke mogelijkheden van de overheid daartoe. Het is immers algemeen bekend dat het publieke opsporingsapparaat gekenmerkt wordt door een grote 'ketenafhankelijkheid' en dat in het bijzonder bij fraudeonderzoeken sprake is van complexe werkprocessen en een kwalitatief en kwantitatief capaciteitsprobleem (Van Cauwenberghe, 2001). Dat brengt ons tot de beleidsvraag of het niet hoog tijd wordt dat meer helderheid wordt geschapen over de rol die de overheid kan en moet spelen inzake fraudebestrijding en wat van andere partijen mag dan wel moet worden verwacht. Dient de overheid hier het initiatief te nemen of laat men het best de taakverdeling, zoals deze gegroeid is, stilzwijgend bestaan? Mogelijk zetten recente ontwikkelingen in het veld de bakens uit om te komen tot een soort nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling.

Verticale fraude: het favoriete jachtterrein van de publieke fraudebestrijder

Verticale fraude, waaronder bijvoorbeeld fiscale fraude, verduistering, subsidiefraude, socialezekerheidsfraude vallen, is het traditionele domein van de publieke sector. Dat is op zich geen vreemde vaststelling: dit soort feiten komt meestal pas aan het licht indien er aangifte wordt gedaan of door proactief onderzoek door publieke actoren. Bedrijven hebben op zich geen direct belang bij het voorkomen van deze vormen van fraude en zullen – mits zij hiertoe niet verplicht worden – niet snel geneigd zijn om in de bestrijding hiervan te investeren. Dat betekent echter niet dat bedrijven geen indirect slachtoffer worden van deze vormen van fraude: socialezekerheidsfraude kan een impact hebben op de concurrentiepositie van een bedrijf, net zoals fiscale fraude. Wanneer bepaalde bedrijven gebruikmaken van frauduleuze mechanismen in hun bedrijfsvoering, heeft dat immers een effect op de concurrentiepositie van andere bedrijven (zo brengt zwartwerk minder kosten mee voor een bedrijf, en kan aanbestedingsfraude andere bedrijven in een nadelige positie brengen). Ook kunnen vormen van verticale fraude tot een reputatierisico leiden voor bedrijven die hiermee geassocieerd worden. Hier moeten we dan ook een verschil maken in die vormen van fraude waarbij bedrijven als het instrument voor de fraude gehanteerd worden (zoals het geval is bij banken die een instrument zijn bij fiscale fraude of witwassen) of wanneer bedrijven als dader worden beschouwd van vormen van fraude (zoals bij het opzetten van btw-carrousels).

Ook de opsporing van verticale fraude is geen eenzijdig verhaal; naast de klassieke reguliere politie die in dit domein

optreedt^[8], zien we immers nog tal van andere publieke actoren die zich (al dan niet in een samenwerkingsverband) met deze problematiek bezighouden.

Op nationaal niveau denken we bijvoorbeeld aan de bijzondere inspectiediensten. Zij richten zich voornamelijk op de opsporing van organisatiecriminaliteit (Ponsaers, De Keulenaer & Vanhaverbeke, 2003). De aandacht voor de vormen van fraude waar inspectiediensten zich op richten neemt toe, zowel op het vlak van de beleidsvoering als in de media. Recentelijk werd in de media meermaals aandacht besteed aan fenomenen van verticale fraude; zo werd er een toename van verschillende vormen van fraude met dienstencheques geconstateerd, terwijl fraude met werkloosheidsuitkeringen juist afgenomen is in vergelijking met de jaren ervoor. Afgaand op de geconstateerde overtredingen blijft de horeca de sector waarin sociale fraude het meest wordt vastgesteld (*De Morgen*, 24 maart 2010). Ondanks deze aandacht voor de aanpak van de ondergrondse of informele economie, waaronder dan bijvoorbeeld zwartwerk (een van de meest voorkomende vormen van sociale fraude: 80 % van de overtredingen inzake sociale fraude bestond uit zwartwerk^[9]) veel aandacht krijgt, zien we ook een andere kant van publieke fraudebestrijding, waarbij zaken soms erg lang aanslepen en een gebrek aan aandacht van de beleidsmaker blijkt.

Er is meer helderheid nodig over de rol die de overheid kan/moet spelen in fraudebestrijding en over wat van andere partijen verwacht mag/moet worden.

Hoewel witteboordencriminaliteit al lange tijd een prioriteit is in de nationale veiligheidsplannen, lijkt het beeld van de publieke fraudebestrijding tamelijk ontmoedigend. We noemen hier bijvoorbeeld de zaak-KB-Lux, die wegens onrechtmatige bewijzen werd afgevoerd, of de zaak-Beaulieu, die al jaren aansleept. Problemen die in dit verband worden genoemd, zijn dan een gebrek aan prioriteitstelling van fraudevormen (Nelen, 2004), te weinig middelen en expertise in

dit domein of het te weinig gericht onderzoeken van deze feiten (recherchemanagement – cf. Van Hees, Ponsaers & Vander Beken, 2005). De publieke fraudebestrijding staat de laatste jaren dan ook in een vrij negatief daglicht. Daarmee willen we niet gezegd hebben dat er geen voorbeelden zouden zijn waarbij de overheid bewezen heeft dat ze wel de zaken accuraat kan aanpakken.^[10]

Er zijn echter ook vormen van fraude die het publieke en private domein kruisen; bij de bestrijding van witwassen wordt, aan de hand van de meldingsplicht, de private sector immers ook een van de opspoorders in de keten, wat tal van nieuwe problemen in verband met afstemming, feedback

[8] Hoewel de mankracht hiervoor beperkt is; Levi berekende dat in het Verenigd Koninkrijk minder dan 5 % van het politiepersoneel zich kan bezighouden met fraudeonderzoek (Levi, 2009).

[9] Zie www.carldevlies.be/nl/news/330/15/Strijd-tegen-sociale-fraude-werd-in-2009-nog-efficiënter-dan-in-2008/detail.html.

[10] Hierbij kan onder meer verwezen naar de volgende zaken: Kirschen, Biorim, Stella Artois, Ceres, ...

en informatiedoorstroom meebrengt. Wederzijds onbegrip en gebrek aan transparantie van de aanpak kan ertoe leiden dat de doelstelling wordt voorbijgestreefd. De strijd tegen witwassen is een van de voorbeelden waaruit blijkt dat een opgedrongen publiek-private samenwerking niet altijd een effectieve oplossing hoeft te zijn. Het gebrek aan informatie- en kennisuitwisseling leidt immers tot het gevaar van stereotypering, waarbij men het risico loopt om vooral te focussen op de *usual suspects*. Ook hieromtrent zijn overigens plannen vanuit de staatssecretaris voor fraudebestrijding; men wil vooral proberen om de kennis die binnen het CFI aanwezig is rond witwassen in het kader van sociale en fiscale fraude, aan te wenden in het kader van de bestrijding van deze fraudevormen. In hoeverre men hierin intussen geslaagd is, blijft echter onduidelijk.

Horizontale fraude: de natuurlijke habitat van de private fraudebeheerser

Horizontale fraude is een domein waarmee de publieke sector zich in mindere mate bezighoudt. Enerzijds noodgedwongen, gezien de vrij lage aangiftebereidheid van deze vormen van fraude, anderzijds wegens een gebrek aan mankracht en expertise, zeker in gevallen waar zeer specifieke kennis noodzakelijk is.

Hoewel het opsporen van horizontale fraude lang niet altijd bijzonder moeilijk is, is het wel steeds – omwille van het verdoezelingskarakter – tijdrovend en daarom kostbaar: voor één stevige fraudezaak lost de politie honderd inbraken op. Het mag dan ook niet echt verwonderen dat horizontale fraude, en in het bijzonder interne fraude^[11], hoe langer hoe meer aan de private sector zelf wordt overgelaten.

Anders is het echter voor externe fraude^[12], waar organisaties er toch vaak wel voor zullen kiezen aangifte te doen. Denken we maar aan fenomenen als creditcard-, bel- of afvalfraude. Of bijvoorbeeld aan aankoop- dan wel verkoopfraude of private corruptie, waarbij er vaak sprake is van samenspanning tussen een interne en een externe partij. Een ander meer specifiek ‘buitenbeentje’ is ongetwijfeld jaarrekeningenfraude, dat rond de eeuwwisseling de gemoeieren wereldwijd sterk heeft beroerd^[13], en dat recentelijk opnieuw veel media-aandacht heeft gekregen met het spraakmakende faillissement van Lehman Brothers. Jaarrekeningfraude heeft doorgaans een impact die de bedrijfsmuren overstijgt doordat er potentieel heel wat

belanghebbenden (klanten, leveranciers, beleggers) getroffen worden. In dergelijke gevallen is het dan ook vaak zo dat er een publiekeonderzoekstraject wordt opgestart, waarbij echter private experts ingeschakeld kunnen worden.

Binnen wat traditioneel de private veiligheidssector wordt genoemd, is private fraudebestrijding vaak een minder zichtbare sector. In de context van private veiligheid wordt de private fraudebestrijding ook wel de *high-end* van de private veiligheidssector genoemd (Williams, 2005). We doelen hier met ‘private fraudebestrijding’ zowel op bedrijven die vanuit het voorkomen of beperken van eigen slachtofferschap zelf aan fraudepreventie of -opsporing doen (denk bijvoorbeeld aan banken of verzekeringsmaatschappijen), als op gespecialiseerde dienstverleners die als kerntaak deze private fraudebestrijding hebben (zoals de forensische auditoren).

Het afgelopen decennium hebben vooral de forensische auditoren een zelfstandige en aan het overheidsingrijpen complementaire maatschappelijke positie verworven. Meer nog, de private forensische dienstverlening heeft met succes het vacuüm opgevuld dat de overheid heeft achtergelaten. De reeds aangehaalde beperkingen van het publieke opsporingsapparaat hebben samen met het marktaanbod van private fraudebestrijding en een aantal daarmee samenhangende maatschappelijke en economische ontwikkelingen^[14] ertoe bijgedragen dat in het bijzonder voor gevallen van interne fraude het strafrecht *de facto* werd teruggedrongen in zijn oorspronkelijke rol van ‘*ultimum remedium*’. Anders gezegd: de reactie op normovertredingen die strafrechtelijk van aard zijn, behoort niet langer automatisch en uitsluitend tot de competentie van de overheid. Alleen het ‘echte’ strafrechtelijke optreden (en het daaraan verbonden toepassen van dwangmiddelen) blijft gekoppeld aan de overheid en dat is maar goed ook. Maar, ook hiervoor geldt dat dit in veel gevallen slechts gebeurt nadat een aangifte is gedaan van een strafbaar feit, dus na een actie van de leiding van een bedrijf.

[11] Hiermee wordt horizontale fraude bedoeld die gepleegd wordt door een werknemer, kaderlid of lasthebber. Met andere woorden het gaat om fraude gepleegd door een persoon die zich binnen de ‘inner circle’ van de betrokken organisatie bevindt.

[12] Hiermee wordt bedoeld horizontale fraude, waarbij de dader(s) buiten de bedrijfsmuren gezocht moet worden.

[13] We verwijzen hierbij naar enkele grote boekhoudschandalen zoals Enron, Worldcom, Ahold, Shell, Parmalat en Lernout & Hauspie die geleid hebben tot nieuwe internationale, Europese en nationale regels die het vertrouwen moesten herstellen.

[14] Hierbij kunnen we onder andere volgende ontwikkelingen benoemen: de informatisering en digitalisering, die een steeds groter wordende afhankelijkheid van de betrouwbaarheid van de informatie en informatiesystemen meebrengt; de daarmee samenhangende globalisering van de economische activiteit, die leidt tot steeds meer (internationale) fusies en overnames, waarbij mega-multinationals in allerhande sectoren tot stand komen die op het vlak van administratieve organisatie en interne controle steeds moeilijker beheersbaar worden; de inflatie aan economische, sociale en milieuregelgeving, die steeds meer Europees en internationaal wordt en waarvan de complexiteit alsmar toeneemt, waardoor men (onbewust) aanzienlijke schaderisico's loopt; de aanwezigheid van een sterk materialistisch georiënteerd waardenpatroon in de ikmaatschappij van vandaag; de dominantie van ‘winstmaximalisatie’ in de private bedrijfscultuur ...

Het kwalitatieve aanbod door private forensische auditoren heeft een maatschappelijke functie die niet meer weg te denken valt. Bovendien heeft deze dienstverlening ook een toegevoegde waarde voor de bedrijfsleiding die niet onderschat mag worden. Het doel van een private forensische audit is immers drieledig:

- 1) het bekomen van waarheidsvinding en bewijsvoering in verband met bestaande vermoedens van fraude;
- 2) het eventueel vrijpleiten van personeelsleden die ten onrechte werden verdacht op basis van ongegronde verdachtmakingen;
- 3) het voorkomen dat soortgelijke onregelmatigheden worden herhaald of zelfs aangemoedigd door het uitblijven van een gericht feitelijk onderzoek.

Hiermee is tevens gezegd dat er sprake is van een fundamenteel verschillende benadering ten opzichte van de publieke fraudebestrijding. De publieke fraudebestrijding wordt gedomineerd door de finaliteit van de sanctie, het weze administratiefrechtelijk, fiscaal of strafrechtelijk. Uiteraard is de private fraudebestrijding ook maar niet uitsluitend gericht op het sanctioneren van de verantwoordelijken. Een fraude-incident binnen een organisatie zorgt nagenoeg steeds voor enige commotie en steeds meer willen bedrijven dat het probleem in de wortel wordt aangepakt. Met andere woorden ze verwachten van de forensische auditor dat ze de zwakke plekken in de administratieve organisatie en het interne controlesysteem blootlegt en aanbevelingen formuleert om het te remediëren. Meer nog het idee dat systemen alleen niet volstaan om fraude beter te beheersen, wint steeds meer terrein en leidt ertoe dat de vraag naar een diepergaande preventieve aanpak toeneemt. Zo neemt het besef toe dat geïnvesteerd moet worden in een weerbare bedrijfscultuur, waarin integriteit als een centrale waarde wordt beleefd.^[15]

Dat is op zich een positieve ontwikkeling. Tegelijkertijd ziet het er niet naar uit dat het fenomeen van interne fraude snel zal afnemen. Ondanks een stijging van de investeringen in ICT-beveiliging – om maar één voorbeeld te noe-

[15] Dat impliceert ook een cultuur waarin het melden van onregelmatigheden wordt beschouwd als een positieve en noodzakelijke bijdrage aan de duurzame ontwikkeling van het bedrijf, alsook aan het volledig economisch gebeuren. Maar liefst 43 % van de fraudemisdrijven – zo blijkt uit de PWC-survey van 2009 – komt aan het licht door de waakzaamheid van medewerkers, via het gebruik van interne dan wel externe meldsystemen. Dit percentage zou veel hoger kunnen zijn indien Belgische organisaties meer werk zouden maken van het implementeren van een doeltreffend meldsysteem, waarbij behalve van een intern meldkanaal ook gebruikgemaakt wordt van een extern meldpunt. Dat laatste kan een aantal extra waarborgen bieden voor een vertrouwelijke en onafhankelijke behandeling.

men – hebben bedrijven steeds meer te maken met cybercrime. En dan gaat het lang niet alleen over externe personen, maar steeds meer over werknemers die bedrijfsgevoelige informatie stelen of ontoegankelijk maken.

Naar een nieuwe vorm van toezicht ...?

Kortom, private fraudebestrijding heeft de toekomst of ... toch niet? Vanuit een weinig transparante poging om de private fraudebestrijding binnen een organisatiecontext in een (te?) strak keurslijf te willen gieten – hiermee doelen we op de intentie van het ministerie van Binnenlandse Zaken om de bestaande detectiewet uit te breiden naar de gehele sector van de private fraudebestrijding en tegelijkertijd te verstrengen – dreigt de positieve dynamiek die de laatste jaren is gegroeid in de kiem te worden gesmoord. Dit voorstel houdt praktisch gezien in dat iedere organisatie die onder de wetgeving zal vallen, een meldingsplicht krijgt zoals ze momenteel geldt voor de privédetectives. Helaas werden de betrokken interne en externe dienstverleners inzake *forensic auditing* nooit geconsulteerd bij de totstandkoming van dit voorstel. Dat was overigens een kritiek die we ook hoorden bij de totstandkoming van eerdere wetgeving rond de private sector (Cools, 2005).

Private fraudebestrijding heeft de toekomst of ... toch niet? Een duidelijk wetgevend kader voor private fraudebestrijding is wenselijk en noodzakelijk, maar het moet ook werkbaar blijven.

Voor alle duidelijkheid: een duidelijk wetgevend kader is zeker wenselijk en zelfs noodzakelijk om de nodige *checks and balances* te verankeren in het private onderzoeksgebeuren. Bovendien kan via een wettelijk kader het vereiste kwaliteitsniveau alsook de eerbiediging van basisrechten in een privaat onderzoek beter gegarandeerd worden voor een delicate activiteit als privaat fraudeonderzoek,

maar ... het moet ook werkbaar blijven. Het risico bestaat dat men met deze wettelijke omkadering eerder een contraproductief effect zal bereiken. Voorts kunnen we ons de vraag stellen in hoeverre een uitbreiding van die meldingsplicht realistisch is: niet alleen rijst de vraag hoe dat te controleren zal zijn, maar ook is niet duidelijk in hoeverre het parket in staat is om deze meldingen te behandelen, gezien de huidige sepotpercentages inzake financiële criminaliteit.^[16]

Enkele knelpunten kunnen deze bekommernis wellicht beter illustreren. We stellen ons een aantal vragen:

- Zal het zonder meer uitbreiden van de zogenaamde meldplicht voor alle onderzoeken die mogelijk een misdrijf kunnen opleveren aan het openbaar ministerie – die vandaag reeds bestaat voor de privédetectives – niet contraproductief werken? Met een strafrechtelijke procedure is het private belang van een organisatie die door interne fraude is benadeeld over het algemeen immers weinig gediend. En lijkt het niet wat al te veel gevraagd

[16] Zo zien we dat in 2007 meer dan 60 % van de witwaszaken in Brussel werden geseponneerd, waarvan meer dan de helft wegens beleidsredenen (Verhage, 2010).

‘in het algemeen belang’ te melden, terwijl daaraan voor de betrokken organisatie ook negatieve aspecten (kunnen) kleven? Zou dat niet betekenen dat bedrijven geen professionele fraudeonderzoekers meer inhuren en op eigen houtje hun fraudeonderzoek gaan doen, met mogelijk kwaliteitsverlies (ook inzake rechten van de ‘verdachte’) en een gebrek aan remediëren met betrekking tot de oorzaken van de fraude tot gevolg?

- Lijkt het voorschrijven van elke (zelfs administratieve) inbreuk op de bepalingen van de ‘nieuwe wet privaatsonderzoek’^[17] niet op een ‘blanco cheque’ indien de minste wetsovertreding leidt tot ongeldigheid van de bevindingen? Dat lijkt disproportioneel en in feite dwars te staan op de bedoeling van het Hof van Cassatie dat er in de zogenaamde Antigoon-rechtspraak (Cass. 14 oktober 2003) precies voor heeft gekozen de rechter opnieuw meer vrijheid te geven bij het aanvaarden van onrechtmatig verkregen bewijs.^[18]
- Het voorstel schrijft tevens een individuele toestemming van de minister van Binnenlandse Zaken voor om een privaatsonderzoek te voeren ten behoeve van publiekrechtelijke rechtspersonen. Vandaag komt het geregeld voor dat externe forensische auditoren worden ingeschakeld door overheden (lokaal, regionaal en federaal) met de bedoeling hen te begeleiden in een (administratief) onderzoek naar fraude, dan wel hen bij te staan om preventief op te treden tegen fraude. Hoe is het verschil in behandeling tussen de externe forensische auditoren en de interne forensische auditoren (interne diensten van de overheid) te verantwoorden?

PPS of PPA?

Op basis van wat voorafgaat, blijkt duidelijk dat de toekomstige uitdagingen voor de fraudebestrijding in België niet gering zijn. Bundeling van krachten inzake fraudebestrijding anno 2010 lijkt dan belangrijker te worden aangezien het gaat om vormen van criminaliteit die niet alleen de nationale grenzen, maar ook, zoals reeds vermeld,

[17] Er is vooralsnog slechts sprake van een door de administratie van Binnenlandse Zaken uitgewerkt Voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid dat tot nu toe alleen op het niveau van een interkabinettenwerkgroep wordt besproken. Zie bijvoorbeeld *De Morgen*, 12 december 2009.

[18] De Antigoon-rechtspraak van het Hof van Cassatie, die in een recent arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens werd bevestigd (EHRM, Lee Davies tegen België, 28 juli 2009), huldigt het principe dat het onrechtmatig verkregen bewijs bijdraagt tot het bewijs van het misdrijf behoudens in drie limitatieve gevallen. De basisregel is met andere woorden de toelaatbaarheid van het bewijs, de uitzondering is de uitsluiting waarbij naar drie gronden van uitsluiting wordt verwezen, namelijk: de overtreding van een op straffe van nietigheid voorgeschreven vormvereiste, de onrechtmatigheid die de betrouwbaarheid van het bewijs aantast en ten slotte het gebruik van het bewijs dat een schending inhoudt van het recht op een eerlijk proces.

de traditionele grenzen tussen publiek en privaat overschrijden (Doig & Levi, 2009). Indien een doelmatiger bestrijding van zowel verticale als horizontale fraude voorop staat, rijst de vraag hoe dat het best bereikt kan worden: dient de weg van de samenwerking bewandeld te worden of moet er eerder sprake zijn van een betere afstemming tussen private en publieke fraudebestrijding?

Publiek-private samenwerking (PPS)

Samenwerken. Het lijkt wel een toverwoord voor het beleid van de overheid, zeker in tijden van budgettaire schaarste. Van Dale zegt er dit over: “Met elkaar, met verenigde krachten werken, gemeenschappelijk aan een zelfde taak werken”. Het integrale veiligheidsbeleid, waarbij partnerschap tussen verschillende – publieke en private – actoren wordt vooropgesteld, is dan ook sinds enige jaren de beleidsopie van de Belgische overheden. Waar op vele terreinen al langer sprake is van (operationele) samenwerking tussen publieke en private partijen, en publieke diensten steeds vaker geprivatiseerd worden, blijkt PPS op het terrein van fraudebestrijding echter verre van voor de hand liggend.^[19] Zo zijn er in een recent verleden verschillende aanzetten^[20] gegeven om PPS inzake fraudebestrijding op de rails te krijgen, maar in de praktijk is daar tot nu toe weinig van gerealiseerd.^[21]

Daar staat tegenover dat er soms sprake is van een gedwongen huwelijk, waarbij publiek en privaat als gevolg van wetgeving zich in een geforceerde samenwerking bevinden. In de strijd tegen witwassen zien we bijvoorbeeld dat samenwerking erg moeilijk wordt, als gevolg van verschillende denkpatronen of percepties, of als gevolg van moeizame communicatie. Dat kan leiden tot een schijnsucces van publiek-private samenwerking, waarbij de output van het systeem niet altijd lijkt op te wegen tegen de investering door private actoren (Verhage, 2010).

Uit onderzoek bleek een aantal jaren geleden dat publiek-private samenwerking op het vlak van opsporing geen sinecure is (Cools et al., 2005). Beide partijen bleken elkaar

[19] Dat heeft in belangrijke mate te maken met het reeds aangehaalde verschil in finaliteit en juridische omgeving (Schaap, 2000), maar uiteraard ook met de beschreven realiteit dat de publieke en private fraudebestrijders – in de meeste gevallen – op andere fraudefenomenen werken.

[20] We verwijzen hierbij onder meer naar een *fraud seminar* georganiseerd door het VBO en Ernst & Young op 18 mei 2001 en de werkzaamheden van de Commissie PPS van het Instituut der Forensische Auditoren.

[21] Genoemd kunnen onder meer worden: het Federaal Veiligheids- en Detentieplan van voormalig minister van Justitie Verwilghen waarin het principe van PPS voor het realiseren van integrale veiligheidszorg expliciet wordt erkend, de praktijkgerichte opleiding IT-Forensics op touw gezet door het IFA en de FFCU voor zowel publieke als private fraudebestrijders en de lancering van Checkdoc (<https://www.checkdoc.be/CheckDoc>) waarin banken en andere gebruikers informatie kunnen vinden over de geldigheid van identiteitskaarten en later ook van andere documenten.

nog met enige argwaan te bekijken en werkten sterk vanuit hun eigen doelstellingen en perspectief, wat samenwerking sterk bemoeilijkt. Beide hebben ook hun eigen onderzoeksmethoden, deels ingegeven door de wettelijke kaders waarin men dient te werken.

De conclusie van het onderzoek destijds was dat publieke en private opsporing twee parallelle trajecten zijn, waarbij de publieke opsporing in sommige gevallen werd ingeschakeld door de private speurders. Deze ‘druk op de knop’-taakverdeling bleek geen goede basis voor samenwerking; private actoren waren ervan overtuigd dat publieke opsporing te weinig expertise had ontwikkeld om complexe dossiers te onderzoeken, terwijl in de publieke opsporings sfeer nog een vrij negatief beeld overheerste wanneer het ging over privédetectives of andere private speurders (Verhage, 2005). Ook een gebrek aan inzicht in hoe een publiek onderzoek verloopt, de stappen die ondernomen moeten worden en de wettelijke garanties die een dergelijk onderzoek dient te bieden, botste soms met het verloop van een privaat onderzoek, dat vaak soepeler kan verlopen. Opvallend was in dit verband bijvoorbeeld de flexibele internationale samenwerking binnen de private sector, waar politie vaak vele formaliteiten dient te vervullen voordat er sprake kan zijn van samenwerking of informatie-uitwisseling op internationaal vlak (Cools et al., 2005). We vragen ons af of deze moeizame verhouding tussen publiek en privaat vandaag nog altijd opgaat?

Ondanks de verschillende bezwaren zijn we van oordeel dat PPS voor fraudebestrijding een nuttig instrument kan zijn dat een ‘tweede kans’ verdient. Daartoe dient eerst een goed beleidsmatig kader te worden gecreëerd, waarbinnen PPS operationeel kan worden uitgewerkt aan de hand van projectmatige initiatieven. Ook zouden de nodige garanties ingebouwd moeten zijn waar het gaat om informatie-uitwisseling, rekening houdend met privacybescherming en *due process*-beginselen.

Wat het beleidsmatige kader betreft, kan in navolging van de geplande hervorming bij Justitie gedacht worden aan een overlegplatform tussen het IFA, de gespecialiseerde magistraten inzake financieel-economische criminaliteit en een vertegenwoordiger van de Directie van de bestrijding van de financieel-economische criminaliteit van de Federale Politie (DJF). Hierbij is het van belang dat ieder vanuit het eigen normatieve kader blijft werken, om wederzijdse bevoegdheidsoverschrijdingen te vermijden (SMVP, 2000).

Aan potentiële projecten zal er geenszins een gebrek zijn. Enkele voorbeelden:

- De wijze waarop gerechtelijke experts worden ingeschakeld is een oud zeer waarvoor een andere aanpak wenselijk is die aansluit bij de geplande justitiehervorming: geen centraal budget, maar een decentraal budget waarvoor de gerechtelijke arrondissementen zelf verantwoordelijk zijn zodat experts veel oordeelkundiger kunnen worden ingezet dan nu het geval is. Gelet op de beperking van de beschikbare middelen zou het beleid er

bovendien op gericht dienen te zijn expertises slechts in te zetten voor de complexe en/of grootschalige zaken. Zou ook hier een ‘recherchemanagement’ niet op zijn plaats zijn? Is het niet beter dat er sneller betaalde expertises aan een marktconform tarief zijn, die dan ook sneller en beter uitgevoerd worden?

- Voor het politieonderzoek kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een bijstandsformule naar Nederlands model waarbij private fraudebestrijders advies geven over de wijze waarop een complex dan wel grootschalig fraudeonderzoek het best aangepakt kan worden. Te denken valt onder meer aan procesbegeleiding, helpen maken van strategische keuzes en uitleggen hoe bepaalde financiële technieken/transacties in elkaar zitten ...
- Ook het verbeteren of intensiveren van opleidingen inzake financieel-economische criminaliteit voor politiemensen, met inbreng van de private expertise, kan een waardevolle mogelijkheid zijn. Meer inzicht over hoe de bedrijfs wereld in het algemeen functioneert en hoe ‘private speurders’ specifiek te werk gaan kan een positief effect hebben op de potentiële samenwerking in complexe dossiers. Kennisdeling en -uitwisseling tussen beide werelden kunnen immers leiden tot meer wederzijds begrip.

Ondanks verschillende bezwaren menen we dat publiek-private samenwerking voor fraudebestrijding een nuttig instrument kan zijn dat een ‘tweede kans’ verdient.

- Grootschalige, tijdrovende en bijgevolg kostbare huiszoekingen die bedrijven lamleggen, kunnen worden vermeden indien naar Angelsaksisch model gewerkt wordt met een wettelijke verplichting tot het ter beschikking stellen van elektronische data die nuttig dan wel nodig zijn in het kader van de bewijsgaring (e-discovery door private partijen ten behoeve van het gerecht). De voorwaarde hiervoor is dat de politionele capaciteit hierop aansluit. Indien het gaat om private onderzoekswerkzaamheden als aanvulling op een politioneel

dossier, dienen hiervoor ook de nodige waarborgen in het privaat onderzoek te worden ingebouwd.

- Is het niet tijd om te denken aan een uitgebreider straffenarsenaal voor bedrijven waarin werknemers fraude pleegden, of bedrijven die betrokken waren bij fraudezaken in het verleden? Men zou kunnen denken aan het opleggen van een verplichte training dan wel begeleiding door een gespecialiseerde en erkende dienstverlener om de betrokken organisatie op een andere manier te leren omgaan met frauderisico’s en de werknemers – naar analogie van de antiwitwaswetgeving waarbij banken verplicht zijn om hun werknemers op te leiden met betrekking tot detectie en melding van potentiële verdachte transacties – te sensibiliseren voor bepaalde fraudevormen.^[22]

Privaat-publieke afstemming (PPA)

Vanuit hetzelfde beleidsmatig kader kan ook werk worden gemaakt van een betere privaat-publieke afstemming. Af

[22] Art. 18bis van de probatiewet zou hiervoor als basis kunnen dienen.

stemmen is iets anders dan samenwerken. Het impliceert dat afspraken worden gemaakt over wie wat doet en dat bij de actie van de ene partij rekening wordt gehouden met de eventuele (vervolg)actie van de andere partij. Vanuit een pragmatisch oogpunt pleiten we ervoor dat publieke en private actoren weten waarop zij tegenover elkaar kunnen rekenen. In de eerste plaats zou een helder vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie in dit verband inzicht geven in wat het bedrijfsleven kan verwachten van het publieke opsporingsapparaat.^[23] Dat zal in het begin verre van gemakkelijk zijn en wellicht zullen daarbij tamelijk grove criteria worden gebruikt. Maar in de loop der jaren kunnen ze op basis van de opgedane ervaring worden verfijnd. In hoeverre dit beleid als een soort (informele) norm voor aangifte kan gaan gelden, dient dan verder verduidelijkt te worden.

De bedrijven zouden van hun kant een antifraudebeleid moeten ontwikkelen, waarbij zowel preventie als repressie aan de orde komen. Dat schept in de eerste plaats duidelijkheid voor de werknemers. Maar van bedrijven mag ook een maatschappelijke verantwoordelijkheid worden verwacht. Zij behoren zich niet uitsluitend zorgen te maken over de private (economische) belangen. Zij moeten eveneens beseffen dat fraude veelal ook een publieke component heeft, in die zin dat het kan gaan om een overtreding van de strafwet waarop strafbedreiging is gesteld juist vanuit het algemeen belang. Dat hoeft niet automatisch te betekenen dat te allen tijde aangifte zou moeten worden gedaan, maar wel dat een bedrijfsleider zich ervan bewust is dat de publieke zaak haar eigen eisen stelt en dat dus bredere belangen spelen dan het bedrijfsbelang.

Daar waar als gevolg van het geheime karakter van een publiek onderzoekstraject bezwaarlijk sprake kan zijn van een (operationele) afstemming op een privaat onderzoek – er kan immers in dit kader geen informatie-uitwisseling van publiek naar privaat plaatsvinden – zal de omgekeerde richting wel mogelijk zijn. Zo kunnen zich in de private praktijk in wezen drie situaties voordoen:

- 1) De opdrachtgever wil in geen geval dat politie en/of justitie bij de zaak betrokken worden en uit het intern onderzoek komen geen elementen naar boven die de opdrachtgever van mening doen veranderen.
- 2) Van in het begin wil de opdrachtgever aangifte doen.
- 3) Gedurende het private onderzoek blijkt een ernstigere situatie dan vooraf werd aangenomen, waardoor de opdrachtgever vooralsnog beslist aangifte te doen.

Daar waar in de eerste situatie geen afstemming vereist is met een publiek (vervolg)onderzoek, zal dat wel het geval zijn in de tweede en derde situatie.

[23] Een bedrijfsleider beschouwt het publieke opsporingsapparaat als een soort ‘black box’: je weet wat je erin steekt, maar je weet absoluut niet of er iets zal uitkomen, laat staan wanneer.

De eerste situatie – de opdrachtgever wil geen aangifte doen – komt vaak voor. Deze gevallen worden na afronding van het fraudeonderzoek en voor zover concrete feiten kunnen worden aangetoond momenteel afgehandeld met een ontslag om dringende reden, een onderhandse terugbetalingsovereenkomst voor de geleden schade, een schadeclaim via een burgerrechtelijke procedure dan wel een combinatie van deze mogelijkheden.

In de tweede en derde situatie worden de onderzoeksresultaten in de vorm van een forensisch auditrapport aangegeven bij de bevoegde politie en dan wel gerechtelijke autoriteiten. Veelal zijn dan reeds getuigen en/of de fraudeur(s) over de verweten gedraging gehoord op basis van vrijwilligheid, waarbij de geïnterviewde zich desgewenst kan laten bijstaan door een door hem/haar aan te wijzen persoon. Zou het in deze gevallen vanuit efficiëntie- en effectiviteitsoverwegingen niet aangewezen zijn dat de politie het onderzoek niet van voren af aan overdoet, maar het reeds verrichte onderzoek als een solide vertrekbasis hanteert?^[24] Dat betekent natuurlijk dat dit mogelijk gemaakt moet worden binnen de huidige strafrechtsprocedures.

Meer nog, indien het bewijs in strafrechtelijke zin vrijwel rond is en de onderzochte persoon heeft bekend, kan het dan niet volstaan dat de politie de verdachte nogmaals verhoort?

Indien die echter vooralsnog zou ontkennen, komt het aan de bevoegde magistraat toe na te (laten) gaan in welke mate het aangeleverde bewijs volstaat dan wel dat extra onderzoek nodig is. Indien nodig kunnen de private onderzoekers *in criminalibus* als getuige optreden en verklaren onder welke omstandigheden en op basis waarvan de initiële bekentenis is tot stand gekomen.

Besluit: naar een nieuw evenwicht

De fraudebestrijding in België omvat een breed en soms complex terrein, waarin publieke actoren de strijd niet langer alleen en vanuit hun eigen ‘cocoon’ aankunnen. Aan de andere kant moeten bedrijven beseffen dat bepaalde feiten nu eenmaal het publieke traject in horen te gaan. Dat dubbele besef van de noodzaak om (1) samen te werken met andere publieke én private actoren en (2) zowel beleidsmatige als operationele afspraken te maken is de laatste jaren stilaan maar zeker gegroeid. Gelet op de bedreigingen van een toenemende fraudeproblematiek en de maatschappelijke eis om hierop een afdoend antwoord te bieden wordt het (hoog) tijd dat de hele handhavingsketen hiervan doordrongen is en dat de politiek het kader schept waarbinnen nieuwe wegen bewandeld kunnen worden. Zou het beste *leitmotiv* hierbij niet zijn: samenwerken waar nodig, afstemmen waar het kan?

[24] Daarbij moet uiteraard een uitzondering worden gemaakt voor onderzoeken die kennelijk onvoldoende zorgvuldig zijn uitgevoerd dan wel belangrijke hiaten zouden vertonen.

Bibliografie

- Busmann, K. & Werle, M., "Addressing Crime in Companies. First Findings from a Global Survey of Economic Crime", *British Journal of Criminology* 2006, 46, 1128-1144.
- Cools, M., Ponsaers, P., Verhage, A. & Hoogenboom, B., *De andere Rechtsorde. Demonopolisering van fraude-onderzoek*. Brussel, Politeia, 2005.
- Croes, M. & Maas, G., *Geschilbeslechtingdelta midden- en kleinbedrijf*, 2009.
- De Baets, P., De Keulenaer, S. et al. (red.), *Het Belgisch Inspectiewezen. De niet ingeloste belofte*, Antwerpen, Maklu, 2003.
- Desterbeck, F., *De grote krachtlijnen van de fiscale procedure*, Mechelen, Kluwer, 2006.
- Doig, A. & Levi, M., "Inter-agency work and the UK public sector investigation of fraud, 1996-2006: joined-up rhetoric and disjointed reality", *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy* 2009, 19, 3, 199-215.
- Ernst & Young, *The 2009 Ernst & Young business risk report. The top 10 risks for global businesses*, 2009.
- Hoogenboom, B., 't Neemt toe, men weet niet hoe. *Scenariostudie financieel-economische criminaliteit 2010*, Vermande 2010.
- Levi, M., Burrows, J., Fleming, M. & Hopkins, M., *The Nature, Extent and Economic Impact of Fraud in the UK. Report for the Association of Chief Police Officers' Economic Crime Portfolio*, 2007.
- Lombroso, C., *Crime, its causes and remedies*, Londen, William Heinemann, 1911.
- Nelen, H., "Hit them where it hurts most? The proceeds-of-crime approach in the Netherlands", *Crime, Law and Social Change* 2004, 41, 5, 517-534.
- Ponsaers, P. & Hoogenboom, B., "Het moeilijke spel van wortel en stok – organisatiecriminaliteit en handhaving-strategieën van bijzondere inspectie- en opsporingsdiensten", *Tijdschrift voor Criminologie* 2004, 46, 2, 165-181.
- Ponsaers, P., "De politieke asymmetrie", *Cahiers Politicestudies* 2010, 15, 15-48.
- Ponsaers, P., De Keulenaer, S. et al., *Bijzondere inspectiediensten: empirisch onderzoek naar hun verbaliseringsgedrag*, Gent, Academia Press, 2003.
- PriceWaterhouseCoopers, *Global Economic Crime Survey. Economic crime in a downturn*, 2009.
- Schaap, C., *Forensische expertise op financieel terrein*, Koninklijke Vermande, 2000, p. 24-30.
- Van Cauwenberghe, K., "Noodzaak of grootspraak? Samenwerking tussen publieke en private fraudebestrijders", p. 27-34 in *Publiek-private fraudebestrijding. Over de mogelijkheden van samenwerking tussen publieke en private actoren in de strijd tegen de fraude*, Politeia, 2001.
- Schnabel, P., *De multiculturele illusie: Een pleidooi voor aanpassing en assimilatie*, Utrecht, Forom, 2000.
- SMVP, *Publiek-private fraudebestrijding. Aanbevelingen van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie*, SMVP, 2000.
- Van Hees, G., Ponsaers, P. & Vander Beken, T., *Recherchemanagement – Sturen naar kwaliteitsvol opsporingswerk*, Reeks nr. 12, Dienst voor het Strafrechtelijke Beleid, Maklu, Antwerpen/Apeldoorn, 2005.
- Verhage, A., "The holy grail of money laundering statistics; input and outcome of the Belgian AML system" in Van Duyne, P. et al., (red.), *Cross Border Crime Colloquium*, 2010.
- Verhage, A., "Vervagende grenzen...? Opsporing door private veiligheidsorganisaties", *Handboek Politiediensten* 2005, 74, 1-23.
- Verhage, A., "Corporations as a blind spot in research: explanations for a criminological tunnel vision", p. 80-108 in Cools, M., De Kimpe, S., De Ruyver, B., Easton, M., Pauwels, L., Ponsaers, P., Vande Walle, G., Vander Beken, T., Vander Laenen, F. & Vermeulen, G., *Governance of Security Research Papers Series I, Contemporary Issues in the Empirical Study of Crime*, Antwerpen, Maklu, 2009.
- Verhage, A., "The anti money laundering complex on a crime control continuum: perceptions of risk, power and efficacy", p. 141-166 in Cools, M., De Ruyver, B., Easton, M., Pauwels, L., Ponsaers, P., Vande Walle, G., Vander Beken, T., Vander Laenen, F., Vermeulen, G. & Vynckier, G., *Governance of Security Research Papers, Topical Issues in EU and International Crime Control*, Antwerpen, Maklu, 2009.
- Williams, J., "Governability Matters: The Private Policing of Economic Crime and the Challenge of Democratic Governance", *Policing and Society* 2005, 15, 187-211.
- WODC, *Over het optreden en afhandelen van (potentieel) juridische problemen in het midden- en kleinbedrijf*. Cahier, WODC, 2009-13.

Fraudebestrijding in België: quo vadis? Een blik in de reisbrochure

JAN BUYS^[1]

Fraudebestrijding in België: quo vadis? Het antwoord op deze ogenschijnlijk eenvoudige vraag is vrij complex omwille van vier redenen; die gaan van de invulling van de begrippen fraude en bestrijding en van de actoren inzake fraudebestrijding tot de beeldvorming over fraude.

In de eerste plaats is ‘fraude’ een containerbegrip, met vele gezichten: werkloosheidsfraude, inkomstenbelastingfraude, subsidiefraude, jaarrekeningfraude, verzekeringsfraude, invoerrechtenfraude, kilometertellerfraude, btw-fraude, afvalfraude, diplomafraude, telecommunicatiefraude, ... Zonder een klare definitie dreigt een gesprek over fraude snel af te glijden naar een Babylonische spraakverwarring. De gemene deler van de vele fraudefenomenen is het opzettelijk overtreden van een regel met het oog op het verwerven van een vermogensvoordeel (waarbij het kan gaan om een positieve handeling of een omisatie). Het is belangrijk dat de overtreding van het voorschrift bewust wordt gemaakt. Dat staat in tegenstelling tot de fout of nalatigheid, die aanleiding kan geven tot een burgerlijke schadevergoeding. De afhandeling van contractuele en buitencontractuele schade valt dus buiten de scope van deze tekst inzake ‘fraudebestrijding’. Aangezien het onderscheidende criterium de intentie is van degene die de handeling stelt, is er echter een grijze zone, wat het debat over fraude kan bemoeilijken.

Ten tweede mag het woord ‘bestrijding’ in ‘fraudebestrijding’ niet te eng worden begrepen. De overheid legde in het verleden sterk de nadruk op ‘straf’ en ‘straftoemeting’. Ons Wetboek van Strafvordering uit 1860 omschrijft de taken van gerechtelijke politie als het vaststellen van misdrijven, het identificeren van de dader en het voor de vonnisgerechten brengen van de daders (met het oog op het opleggen van strafsancities). Vroeger waren dat bijna uitsluitend geldboetes en gevangenisstraffen. Deze beperkte aanpak van fraude is niet meer. Er is de laatste decennia meer aandacht voor het herstelgericht optreden. Ook de bijzondere verbeurdverklaring beleeft sinds de jaren tachtig een opmars en het slachtoffer heeft terecht als partij meer rechten gekregen. En *last but not least* maakt preventie een onderdeel uit van het gewenste overheidsoptreden. Hier

wordt dus uitgegaan van een integraal concept, waarbij preventie als een element van ‘fraudebestrijding’ wordt beschouwd.

Het antwoord op de vraag ‘fraudebestrijding, quo vadis?’ kan verschillen, naarmate de notie ‘actoren inzake fraudebestrijding’ anders wordt ingevuld. De meeste burgers denken spontaan aan de geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus. De lokale en de federale politie hebben echter eigen taken. In de politiezones verzorgt de lokale politie de basispolitiezorg met functies als het onthaal, de wijkwerking, de interventie, de slachtofferbejegening, de handhaving van de openbare orde, de verkeershandhaving en de recherche. De federale politie verleent steun aan de lokale politie en voert de gespecialiseerde politietaken uit. Het is dus een misvatting dat veertigduizend personeelsleden bij de politie zich met fraudebestrijding inlaten.

Het vaststellen van zeer technische en ingewikkelde inbreuken wordt door de wetgever niet alleen aan de generalist – die de politieambtenaar is – toegekend, maar ook aan ‘controleambtenaren’. Aangezien deze ambtenaren een specifiek domein volgen, bouwen ze een grote expertise en knowhow op. Ambtenaren van de diverse inspectiediensten^[2] zijn dus belangrijke spelers inzake fraudebestrijding. Het is wellicht niet toevallig dat de term ‘rechtshandhavingdiensten’ (of de Engelse vertaling *law enforcement agencies*) hoe langer hoe meer opduikt. Maar wat is de rol van de private speurders of private opsporingsdiensten? Ze kunnen zeker niet worden gelijkgesteld met overheidsdiensten, wat niet wil zeggen dat ze geen impact inzake fraudebestrijding hebben, integendeel. Bepaalde fraudedomeinen, zoals het bestrijden van de verzekeringsfraude, behoren bijna tot het exclusieve domein van de private speurders. Van de bijna duizend privédetectives is een groot deel werk-

[1] De auteur, master in de rechten, is adviseur beleid, strategie en analyse bij de directeur van de directie DJF (Directie van de bestrijding van de Economische en financiële criminaliteit) die in de toekomst onder de naam Directie fraudebestrijding door het leven zal gaan) van de federale gerechtelijke politie. Hij was docent aan diverse politiescholen en bestuurder van verenigingen in de socio-culturele sector. De ingenomen standpunten zijn persoonlijke standpunten.

[2] Er worden er een aantal opgesomd en besproken in: S. De Keulenaar, K. Van Alterm & P. Ponsaers, *Wegwijzer bijzondere inspectiediensten*. Maklu, Antwerpen, 2003, 175 p.

zaam in de verzekeringssector.^[3] En in het licht van de jaarrekeningfraude is de vraag of bedrijfsrevisoren een rol spelen in fraudebestrijding niet eens vreemd. Maar wat met de auditcomités van raden van bestuur van bedrijven? Of nog: auditdiensten bij overheidsdepartementen? Hier wordt, wat betreft de ‘actoren inzake fraudebestrijding’, van een ruime benadering uitgegaan.

Tot slot houdt de vraag ‘waar gaan we naar toe?’ eigenlijk de illusie in dat we weten waar we *hic et nunc* staan inzake fraudebestrijding. Ik ben niet overtuigd dat deze vooronderstelling is ingelost. Anno 2010 kan men niet beschikken over een exhaustieve fraude-encyclopedie. Er is evenmin zoiets als een Belgische fraudeatlas. Uiteraard zijn er wel analyses van overheidsdepartementen of wetenschappelijke studies van universiteiten, maar die hebben te vaak betrekking op slechts één verschijningsvorm. De onderzoeken van consultancybedrijven zijn dan weer vaak glossy rapporten die zich beperken tot het beschrijven van fraudegevallen en het meten van de schade van fraude waarmee bedrijven worden geconfronteerd. Het feit dat hun omzet voor een deel bestaat uit het aanbieden van oplossingen voor dergelijke financiële schade is daar wellicht niet vreemd aan. Aan de andere kant hebben dergelijke – vaak anonieme – onderzoeken de meerwaarde dat de cijfergegevens een getrouwer beeld geven.

De politiestatistiek lijden onder een hoog *dark number*. De aangiftebereidheid inzake fraude waarvan bedrijven zelf het slachtoffer zijn, is immers – eufemistisch – niet heel groot, waardoor politie en justitie niet beschikken over een realistische visie van het probleem. De grootste uitdaging is dus het overstijgen van een té fragmentarische beeldvorming. Als ik in de spreekwoordelijke boezem kijk, blijken de politiole strategische analyses meestal een beperkt aantal fenomenen te behandelen zoals de inkomstenbelastingfraude en btw-fraude (beiden voorbeelden van verticale fraude) of faillissementsfraude (horizontale fraude). Het aantal politiole analisten actief bezig met fraudebeeldvorming is trouwens zeer beperkt. Door de tijdsdruk zijn veel fenomenenanalyses gebaseerd op één interne bron: de Algemene Nationale Gegevensbank. In deze politiedatabank zijn onder andere de vaststellingen inzake misdrijven verwerkt.

Toch worden verdienstelijke pogingen ondernomen om de eilandmentaliteit te doorbreken. Voorbeelden hiervan waren de analyses van telecommunicatiefraude^[4] door de directie

DJF, waarbij onder meer gegevens van de politie, de directie bemiddeling van de FOD Economie, de sociale inspectiediensten (verkregen via de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst SIOD), de FOD Financiën en het BIPT werden verwerkt, met daarenboven enkele bedrijfseconomische data. Het feit dat de opdracht aan de politie werd gegeven en niet aan een team van strategische analisten van de verschillende overheidsdepartementen is misschien tekenend. Aan de andere kant bestaat bij de politie geen algemeen kader voor een dergelijke samenwerking. In het samenwerkingsprotocol voor de bestrijding van de ernstige en georganiseerde sociale fraude, waar de politie partij is, wordt wel uitdrukkelijk aandacht aan beeldvorming geschonken. De actuele fragmentarische beeldvorming moet ons er dus voor hoeden om de huidige ervaring en know-how uit één fenomeen te extrapoleren naar het hele fraudegebeuren.

De voornoemde knelpunten betekenen echter niet dat ik de handdoek in de ring zal gooien. Verwacht van mij echter niet één gesloten antwoord, noch een doemdenken of een idyllisch plaatje over de toekomst betreffende de fraudebestrijding. En hoewel ik geen eindbestemming van witte stranden, blauwe wolken of palmbomen kan beloven, meen ik wel een aantal haltes op onze reisroute te kunnen onderscheiden.

De tendensen, die ik wil weergeven, zullen op korte, middellange of lange termijn nog aan belang winnen. Ik ben hierbij zeker niet de volleerde gids, maar dankzij mijn functie bij de directie DJF eerder een bevoorrechte getuige. Achtereenvolgens komen aan bod: het maken van keuzes en het (leren) planmatig werken, het omgaan met enorme hoeveelheden data, het samenwerken tussen

diverse departementen, het zoeken naar evenwicht tussen ingrijpende onderzoeksmethoden en privacy, het voordeelontnemende karakter van de straf, de evolutie van de administratieve sanctie, het grensoverschrijdende karakter van fraude, de relatie publiek-private opsporing en ten slotte vragen we ons af of ‘frauderen’ *passé* is.

‘Moet er nog zand zijn?’ Exit tsunami

Een eerste belangrijke tendens is het besef dat politie, en bij uitbreiding de overheid, in haar optreden bewuste keuzes dient te maken.

De tijd dat politiediensten een granaat of een zwaard in hun logo hadden, bestaat niet meer. De politie trekt de kaart van de dienstverlening. De slagzin de ‘politie, uw vriend’, is nog niet eens zo oud, en de burger belt te pas en te onpas naar de 101. Dat de taken van de politiediensten – niet alleen daardoor – de vorige decennia sterk waren toegenomen, is geen geheim. De politieoversten zongen vaak een klaagzang van té veel werk en té weinig middelen. Criminaliteit werd niet alleen door de politieambtenaar maar ook door de burger als een tsunami ervaren. Het onveiligheidsgevoel nam toe, want verwachtingen inzake veiligheid konden niet langer worden ingelost. Er moest dus worden ingegrepen.

Een eerste belangrijke tendens is het besef dat politie, en bij uitbreiding de overheid, in haar optreden bewuste keuzes moet maken.

[3] Op 11 mei 2010 waren er van de 930 privédetectives 407 uit de sector van de verzekeringen en nog eens 282 experts.

[4] Het betrof drie afzonderlijke analyses: één fenomeenanalyse die een beeld gaf van het economische en maatschappelijke fenomeen telecommunicatie en een profiel opmaakte van de ‘gemiddelde belwinkel’ voor de jaren 2002-2006, één dreigingsanalyse waarin op basis van de vastgestelde inbreuken van diverse overheidsorganen een prognose werd gemaakt voor de toekomst en ten slotte een methodeanalyse waarin de aanpak van diverse *law enforcement agencies* onder de loep werd genomen en getoetst op doeltreffendheid.

Via de toepassing van managementprincipes – die werden ontleend aan de bedrijfs wereld, en meer specifiek die van goederenproducerende bedrijven – wil men een greep op de realiteit krijgen. Via *income* (de vraag), *input* (informatie, personeel, middelen, budget), over processen wil men komen naar *output* (product of dienst) en hierbij een *outcome* (doelstelling) realiseren. Het verhaal van efficiëntie stelt dat met de aanwezige input en de juiste processen een zo goed mogelijke output kan worden gerealiseerd. Niet elke output zal echter doeltreffend (effectief) zijn. Door aan alle elementen aandacht te besteden, kan men greep krijgen op de werkelijkheid. De tijd dat men lijdzaam werd overspoeld door het wassende water is voorbij. Hiermee is een tijdperk aangebroken waarbij het uitwerken van plannen en het stellen van prioriteiten steeds belangrijker wordt.

Zo werken diverse Belgische overheidsdiensten samen de Kadernota Integrale Veiligheid uit^[5]: het integrale duidt op het feit dat de diverse overheidsdepartementen samen de pen houden (FOD Justitie, FOD Binnenlandse Zaken, FOD mobiliteit, ...). Dit beleidsdocument schetst de weg die de overheid wil inslaan. Deze nota schept tevens het kader waarbinnen het vierjaarlijkse nationale veiligheidsplan (NVP) van de geïntegreerde politie dient te worden gesitueerd. In dit NVP worden een aantal veiligheidsfenomenen opgesomd die prioritair moeten worden aangepakt. Voor het NVP 2008-2011 betreft het bijvoorbeeld de vermogensmisdriven (met een bijzondere aandacht voor de rondtrekkende dadergroepen), de mensensmokkel en -handel, het terrorisme, de productie en de handel in drugs alsook de hiermee verbonden misdrijven, de informaticacriminaliteit en de ernstige economisch-financiële criminaliteit.

De chronologie van het verhaal vereist dus eerst een Kadernota Integrale Veiligheid en dan pas een NVP, voorbereid door de federale politie. De Belgische politieke situatie gooide echter roet in het eten waardoor van deze logische cyclus werd afgeweken ...^[6] Het bewijst wellicht dat we nog niet helemaal met de beleidscyclus vertrouwd zijn. Een ander probleem lijkt dat het nationale veiligheidsplan voor de politie een onuitputtelijke bron van plannen is geworden: programmadosiers voor het centrale niveau van de federale gerechtelijke politie, projecten voor de gedeconcentreerde arrondissementale eenheden van de gerechtelijke politie, zonale plannen voor de 196 politiezones. En tot slot krijgen deze documenten uitwerking in jaarlijkse actieplannen ... Hierdoor dreigt men de spreekwoordelijke bomen door het bos niet meer te zien en wordt de doelstelling om meer keuzes te maken en beter te sturen onvoldoende gerealiseerd. Het uitwerken van goede beleidsplannen is immers een instrumentarium, niet een doel op zich.

[5] Kadernota Integrale Veiligheid 2004, goedgekeurd door de Ministerraad van 30 maart 2004.

[6] Zo werd er begonnen aan een ontwerp van kadernota waarbinnen het nationaal veiligheidsplan 2008-2011 moest worden uitgewerkt. Doordat er geen regering was, werd de kadernota echter niet gevalideerd.

Een heikel punt inzake het huidige planmatig werken, is tevens het feit dat de oefening om prioriteiten te koppelen aan personeel enerzijds en materiële middelen anderzijds nog te veel uit de weg wordt gegaan. Het is te kort door de bocht dat dit slechts vijf minuten politieke moed vraagt. Zoiets vereist in de eerste plaats een grotere flexibiliteit (lees: mobiliteit) van het personeel, wat vrij haaks staat op het overheidsstatuut. Een manager van een commerciële onderneming kan veel sneller op dergelijke zaken inspelen dan een politie leider. Tot slot zou het een foute veronderstelling zijn dat alle politiepersoneel snel onderling kan worden verschoven: voor bepaalde functies heeft men nu eenmaal voldoende knowhow en/of ervaring nodig, die niet van vandaag op morgen kunnen worden verworven.

Een ander verbeterpunt betreffende de huidige politieplannen is ervoor zorgen dat de plannen door de basis worden gedragen. Nu nog worden ze te vaak beschouwd als ‘draken met zeven koppen’, ontsproten uit het brein van politieofficieren in ivoren torens. De politieambtenaar in het veld hoeft niet per se een Deming-wiel. Het Deming-wiel was trouwens bedoeld om producten beter te laten voldoen aan de eisen van de afnemer (via marktonderzoek weten welk product de klant wil, hierna het product ontwikkelen, om het daarna te fabriceren en ten slotte het te verkopen). Deming, een professor in de statistiek zette hierbij vooral de samenwerking tussen de diverse afdelingen van een bedrijf in de verf.^[7] Bij de politie wordt voornamelijk de Japanse invulling van dit concept teruggevonden: de plan-do-check-act-cirkel (PDCA-cirkel) genoemd. Hierbij wordt de nadruk meer gelegd op de kwaliteitsverbeteringen van processen. Bij de politie slaat de PDCA-cirkel te vaak op een heel actieplan in plaats van op één werkproces, waardoor de oefening heel abstract wordt. Ook het Ishikawadiagram blijft als een graat in de keel van politiemensen steken. Duidelijker communiceren, het doel precies omschrijven, de werkwijze vastleggen, en de concrete acties die van elkeen verwacht worden opsommen zijn wellicht stappen in de goede richting om de actieplannen meer gedragen te maken. Ook het toveren met managementtaal mag wat meer achterwege blijven. Waarom moeten mensen zo nodig met het woord ‘benchmarken’ om de oren worden geslagen? De meesten kennen immers uit hun studietijd termen als ‘spieken’ en ‘afkijken’ ... of is dat fraude?

Actieplannen bestaan ook buiten de politie. De regering (Leterme II) heeft een staatssecretaris voor de coördinatie van de fraudebestrijding aangesteld. Het eerste actieplan 2008-2009 voorzag in meer dan vijftig projecten en nul euro budget ... Als statement inzake het ‘maken van keuzes’ kan dat tellen. In een Powerpointpresentatie kan het hele plan wellicht worden samengevat met één beeld, namelijk een afbeelding van het werk van Magritte, bekend als ‘ceci n’est pas une pipe’. Uiteraard wordt het actieplan hiermee

[7] Deming werd geboren in Iowa in 1900 en overleed in 1993 in Washington DC. Enkele van zijn werken zijn *Elementary Principles of the Statistical Control of Quality* (1950), *Out of the Crisis* (1986) en *The New Economics* (1993).

onrecht aangedaan omdat het de onmiskenbare wil heeft de hokjesmentaliteit te doorbreken, maar door de overdaad wordt de doelstelling geschaad. Dat neemt niet weg dat de projecten op zich allemaal zinvol zijn.

Planmatig werken en het afstemmen van beleidscycli gebeurt niet alleen op nationaal vlak. Op Europees niveau is het project 'Harmony' boven de doopvont gehouden met als doelstelling verschillende beleidscycli van lidstaten op elkaar af te stemmen en te integreren ...

Hoewel de kinderziektes over het werken met plannen duidelijk in de verf werden gezet, ben ik een 'believer'. Er kan namelijk niet worden voorbijgegaan aan een maatschappelijke trend waarbij ook het individu hoe langer hoe meer bewuste keuzes moet nemen. Zowel op individueel als op collectief vlak zal de ervaring toenemen, waardoor het geheel op een meer natuurlijke wijze zal worden beleefd. Het NVP 2012-2015 is in dit opzicht geen bedreiging maar een opportuniteit om het met zijn allen binnen de politiek beter te doen. Er kan daarbij worden aangestipt dat de politiek de onmiskenbare verdienste heeft deze weg te zijn in geslagen, daar waar anderen nog twijfelen op het kruispunt ...

Exit 'even Apeldoorn bellen'

Een dikke dertig jaar geleden kenden de mensen vooral het dorp waarin ze woonden. Het venster op de wereld was nog zwart-wit en heette BRT. Het fenomeen commerciële zenders bestond nog niet en de Nederlandse, in de zin van 'Hollandse' televisie was in Vlaanderen immens populair. In een van de reclameblokken kwam regelmatig een spot naar voren met de slagzin 'even Apeldoorn bellen'. De telefoon was toen het medium bij uitstek om snel informatie te ontvangen.

Sindsdien is het tijdperk van de computer aangebroken. De informatie is sneller beschikbaar, de beschikbaarheid is losgekoppeld van openingstijden en vooral: de informatiestroom is exponentieel toegenomen. Deze grotere toegankelijkheid van data heeft een enorme impact op de fraudebestrijding. Het opsporen van fraude wordt immers steeds meer een digitale strijd: het selecteren van juiste en adequate informatie uit een zee van gegevens.

Welke gevolgen dat heeft, wordt het best geduid met het voorbeeld van de fiscale fraudebestrijding. Het indienen van een belastingaangifte was – en is nog ten dele – het handmatige invullen van documenten, die aan de diverse belastingadministraties werden overgemaakt. Daar werden de raamenveloppen opengemaakt, de documenten voorzien van een datumstempel, geklasseerd in een dossier, gearchieveerd in een kast, en mogelijk door een belastingcontroleur gecontroleerd. Momenteel kan de belastingplichtige via 'tax-on-web', met een druk op de 'enter'-toets de belastinggegevens verzenden van een computer in zijn huiskamer naar mainframes in de kelders van de finance-tower. En aangezien deze elektronische verwerking is ingezet voor de

btw-aangifte, voor de douanematerialies, diverse vormen van inkomstenbelastingen, ... houdt dit een belofte in. Hardwarematig en softwarematig is het mogelijk geworden om diverse databestanden van de onderscheiden fiscale diensten (gegevens inzake btw, inkomstenbelasting, douaneheffingen, ...) te koppelen en te vergelijken. Via datamining kunnen computers de identiteit van fraudeurs uitbraken, nog voor de ambtenaar één controledaad heeft gesteld. Of zo ziet het ideale plaatje eruit ... Er zijn echter nog een aantal horden te nemen.

In de eerste plaats is het huidige wetgevende kader uitgewerkt toen er nog geen sprake was van dit digitale tijdperk. In die tijd konden de hiervoor beschreven vormen van dataverwerking niet voorzien worden. Het doelgebonden karakter van de informatie-inzameling in fiscale zaken houdt echter in dat informatie uit de aangifte van één belasting in principe enkel en alleen voor het heffen van die specifieke belasting kan worden aangewend. Rechtspractici leiden dat af uit artikel 170 van de Grondwet ... Zo stellen diverse rechtsgeleerden momenteel dat dit artikel zich tegen een automatische koppeling van de gegevens uit de diverse fiscale databanken verzet. De technische mogelijkheden mogen juridisch dus niet worden benut in de strijd tegen de ernstige en georganiseerde fiscale fraude.

Het opsporen van fraude wordt steeds meer een digitale strijd: het selecteren van juiste en adequate informatie uit een zee van gegevens.

Uiteraard werd de Belgische grondwet niet op een computer geschreven. De tijdgeest van toen was anders. Men wilde afscheid nemen van de wanpraktijken uit het Ancien Regime. Het heffen van belastingen diende een opdracht te zijn van de vertegenwoordigers van het volk en niet meer ontspruiten uit de geldnood van feodale vorsten. Het is trouwens niet verboden een juridisch kader aan te passen aan de realiteit. Zo werden in het verleden reeds een aantal wettelijke nuanceringen aan het doelgebonden karakter van de fiscale informatie aangebracht. Deze 'modernisering' vertrekken echter vanuit de hypothese dat een controleur in het dossier van één belastingplichtige een vermoeden van fraude heeft en dan extra informatie opvraagt. De wettelijke mogelijkheden zijn echter een onvoldoende juridische basis om het koppelen van alle bestanden met het oog op het automatisch screenen op fraude mogelijk te maken. In het actieplan 2008-2009 van staatssecretaris Devlies werd voorgesteld om dat te verhelpen.

Toch kunnen burgers zich afvragen in welke mate de inkomstenbelastingfraudebestrijding een prioriteit is voor politieke fracties als het uittekenen van een dergelijk aangepast wettelijk kader tot nu toe uitbleef. In de beslotenheid van huiskamers bieden warenhuisketens via de digitale snelweg 'persoonsgerichte kortingen' aan. Deze individuele benadering maken ze op basis van een 'consumentenprofiel', dat op zijn beurt wordt samengesteld op basis van de informatie over aankopen die met een bankkaart werden verricht.

Hiermee wordt uiteindelijk de kern van het probleem geraakt: de moeilijke evenwichtsoefening tussen enerzijds een efficiënte en effectieve fraudebestrijding (die bouwt op de kansen die de

digitale infostroom biedt) en anderzijds de bedreiging van het recht op privacy. Het maatschappelijke debat werd hierover zeker nog niet ten gronde gevoerd. De schaarste van de publieke middelen dwingen de overheden een steeds efficiëntere weg in te slaan. De centrale vraag zal worden: waar moeten de wettelijke grenzen worden gelegd, rekening houdend met principes van proportionaliteit en subsidiariteit?

‘Een plus een is drie’

Dertig jaar geleden werd in de lagere scholen de ‘moderne wiskunde’ aangeleerd, waarbij begrippen als ‘verzamelingen’, ‘deelverzamelingen’ en ‘unies’ centraal stonden. Dat was een vernieuwing ten aanzien van de klassieke wiskunde met de tafels van vermenigvuldiging. Ondertussen leert de ‘managementwiskunde’ dat één plus één drie is. De locomotieftekst noemde deze stelling: ‘samen werkt’. Inderdaad, het besef groeit dat het samenwerken van de diverse overheidsdiensten een resultaat oplevert dat groter is dan de som van de individuele inspanningen van de onderscheiden diensten (speelde deze visie trouwens ook niet mee in de politiehervorming?).

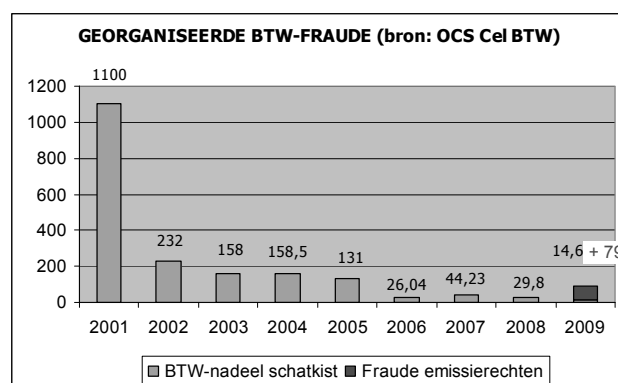
In heel wat vormen van verticale fraude (waar de publieke middelen worden afgewend van hun doel) staan de opdrachten van de diverse overheidsdiensten soms haaks op elkaar. Eén voorbeeldje hiervan is de sigarettenfraude. Doordat in Groot-Brittannië hogere belastingen op sigaretten werden geheven, exporteerden Belgische ondernemingen tabakswaaren, althans de uitvoer diende uit documenten te blijken. De rookwaren werden echter Groot-Brittannië binnengesmokkeld om op de zwarte markt te worden verkocht, waarbij geen Britse accijnzen werden betaald. Er bleef voldoende marge over voor de fraudeurs om zeer snel grove winsten te maken. Voor dit fenomeen zijn op het Belgische grondgebied echter verschillende diensten bevoegd: zo heeft de administratie van douane en accijnzen (die behoort tot de FOD Financiën) de opdracht om heffingen en accijnzen te innen. Bovendien legt ze zich toe op de bestrijding van smokkel en namaak. De politiediensten daarentegen hebben vooral oog voor de dadergroepen die deze feiten plegen, alsook het witwassen van de illegale winsten. Het in beslag nemen van een lading nagemaakte sigaretten kan een goed middel zijn om namaak tegen te gaan, het kan echter een dadergroep verontrusten waardoor een politieel onderzoek wordt gedwarsboemd. Het zoeken naar synergie is dus niet altijd gemakkelijk of vanzelfsprekend.

Een eerste succesverhaal op dit vlak is wellicht de aanpak van het witwassen van geld. Onder druk van internationale instellingen, waaronder de EU, werd een preventief systeem uitgewerkt. Diverse organisaties (zoals bankinstellingen, verzekeringsondernemingen, ...) en beroepsgroepen (casino's, notarissen, bedrijfsrevisoren, vastgoedmakelaars, ...) werden verplicht om verdachte witwastransacties te melden aan een Financial Intelligence Unit (FIU), in België is dit de Cel voor Financiële Informatieverwerking (CFI). De aan

de CFI gemelde informatie wordt verrijkt met informatie van politiediensten en/of andere overheidsdiensten, waarna het dossier wordt voorgelegd aan een college van experts, de leden van de CFI. Doordat hier expertise uit de magistratuur, de bankwereld, de administratie van financiën en de politie is verzameld, kan met een goede kennis van zaken worden beslist of er voldoende aanwijzingen van witwassen zijn om een dossier door te melden aan het territoriaal bevoegde parket. Niet alle informatie komt echter bij het openbaar ministerie terecht: de CFI werkt als een filter. De procureur kan dan op zijn beurt beslissen om op basis van de doorgemelde informatie een opsporingsonderzoek te openen of een onderzoeksrechter te vorderen. Op deze manier raken dossiers van witwassen van geld van georganiseerde btw-fraude (verticale fraude), misbruik van vennootschapsgoederen (horizontale fraude), oplichting (horizontale fraude), ... in het klassieke justitiële circuit.^[8]

Een tweede – met cijfers te illustreren voorbeeld – is de georganiseerde btw-fraude. Het systeem van de verlegging van de btw bij intracommunautaire leveringen is een bron van fraude. De Belgische schatkist moest in 2001 nog een schade van 1,1 miljard euro incasseren. In datzelfde jaar werd echter een samenwerkingsprotocol door de bevoegde ministers getekend. De cijfers spreken voor zich. De vernieuwde aanpak was onmiddellijk een succes: in 2002 daalde de schade tot 232 miljoen euro. In de drie daaropvolgende jaren kon de schade telkens worden teruggebracht tot minder dan 200 miljoen euro. Vanaf 2006 dook men zelfs onder de grens van 50 miljoen euro. Dat zelfs in een verhaal van synergie waakzaamheid blijft geboden, bewijzen de cijfers voor 2009. De georganiseerde btw-fraude zou zijn teruggebracht tot 14,6 miljoen euro, ware het niet dat een nieuwe verschijningsvorm, namelijk de fraude met emissierechten (CO₂-rechten) opdook. Enkele criminele organisaties konden *under the line of fire* van de detectie blijven en een snelle buit van 79 miljoen euro opstrijken.

Het samenwerken van de diverse overheidsdiensten levert een resultaat op dat groter is dan de som van de individuele inspanningen van de diensten.



[8] De CFI mag alleen doormelden aan de parketten voor de misdrijven zoals opgenomen in artikel 5 § 3 van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme (BS 9 februari 1993).

In de toekomst wenst de overheid ook de ernstige en georganiseerde sociale fraude^[9] op een meer integrale manier aan te pakken om tot het ‘één plus één is drie’-effect te komen.

Sociale fraude is voornamelijk verticale fraude, maar het bezorgt malafide bedrijven (wat betreft de bijdragefraude) ook een oneerlijk concurrentievoordeel. Onder de auspiciën van staatssecretaris Devlies, bevoegd voor de coördinatie van de fraudebestrijding, werd daarom een protocol uitgewerkt, dat ondertussen door de bevoegde ministers werd gevalideerd. De bedoeling hierbij is niet alleen de schuldigen van specifieke vormen van verticale fraude op te sporen en te bestraffen, maar tevens op basis van de bekende fraudeprofielen te proberen nieuwe fraudecircuits snel te detecteren met het oog op het vermijden van schade voor de overheid en de sociale zekerheid. Samen sterk op een geïntegreerde manier!

Het uitwerken van synergetische relaties in de bestrijding van andere fraudedomeinen zal zeker aan belang winnen. In het begin is er soms wat koudwatervrees om het ‘departementalis’ te overstijgen^[10], maar als de partners eenmaal elkaars vertrouwen hebben, lijkt de relatie vaak heel vruchtbaar. Wordt dus zeker vervolgd ...

‘Bim bam bom’

België had in de jaren tachtig de zaak-François waarbij het toepassen van enkele – toen nog verboden – politietechnieken behoorlijk uit de hand liep. In de jaren negentig boog de commissie-Van Traa zich bij onze noorderburen over de

[9] Onder de noemer ‘ernstige en georganiseerde sociale fraude’ wordt verstaan: elke vorm van opzettelijk handelen waarbij ofwel verschuldigde bijdragen niet worden betaald (bijdragefraude) ofwel niet-verschuldigde uitkeringen worden geïnd (uitkeringsfraude) als gevolg van het handelen van een gestructureerde organisatie bestaande uit twee of meer personen, en/of (een) rechtspers(o)n(en), die in onderling overleg wanbedrijven of misdaden (zullen) plegen om direct of indirect vermogensvoordelen te verkrijgen en:

- waarbij gebruik wordt gemaakt van commerciële of andere structuren om het plegen van de misdrijven te verbergen of te vergemakkelijken of;
- waarbij bedreiging, geweld of corruptie wordt aangewend of;
- waarbij de organisatie contrastrategieën uitwerkt waardoor de fysieke integriteit van de personeelsleden van de inspectiediensten in het gedrang komt (bv. van de personeelsleden van de sociale inspectie van de FOD Sociale Zekerheid; het toezicht op de sociale wetten van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg; de inspectie van de RSZ; en de Directie Handhavingsbeleid van de RVA) of;
- waarbij misbruik wordt gemaakt van personen die zich in een precaire positie bevinden.

[10] Niet alleen een Belgisch probleem, zoals blijkt uit de studie van Doig en Levi, geciteerd in de locomotieftekst.

verboden ‘burgerinfiltratie’ die de politiediensten in de IRT-affaire toepasten. Beide zaken hebben één ding gemeen: met het oog op betere resultaten gingen politiediensten buiten het toenmalige juridisch kader experimenteren en ze verbrandden hierbij hun vingers. Toch was bijna iedereen het erover eens dat bijzondere politietechnieken een meerwaarde konden bieden. In België vaardigde het college van Procureurs-generaal hierover een ‘geheime’ omzendbrief uit, die al gauw aan de onderwijsinstellingen werd onderwezen. Niet in het minst omdat een dergelijke circulaire niet de toetssteen van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens kon doorstaan. De rechtspraak van het Europese Hof stelt dat een burger op de hoogte moet kunnen zijn over de opsporingsmiddelen die tegen hem kunnen worden gebruikt. Daarom moesten deze methoden worden opgenomen in een formele wet (zoals art. 8 EVRM eiste). Het duurde echter tot 2003 eer het Belgische parlement de wet betreffende de bijzondere opsporingsmethoden en enige andere onderzoeksmethoden^[11] afkondigde. Deze BOM-wet regelt de bijzondere opsporingsmethoden (observatie, infiltratie en informantenwerking).

Eenzelfde beweging kan bij de inlichtingendiensten worden vastgesteld, hoewel die veel langer in een totaal juridisch vacuüm werkten. De Veiligheid van de Staat, die al bij het ontstaan van België werd opgericht, kreeg pas in 1998 de organieke wet op de inlichtingendiensten.^[12] De wet somde echter slechts de taken van de dienst op, zonder in te gaan op de middelen of methoden die de dienst had om haar opdrachten correct uit te voeren. Dit sluitstuk kwam er door de wet betreffende de methoden voor het verzamelen van gegevens door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten^[13], vaak geciteerd als de wet op de Bijzondere Inlichtingenmethoden of BIM-wet. Deze wet voert naast de gewone inlichtingenmethoden (waaronder het klassieke gebruik van ‘menselijke bronnen’), twee andere methoden in: enerzijds de specifieke methoden (bv. de observatie, de doorzoeking, de kennisneming van identificatiegegevens, de maatregelen tot identificatie van de abonnee of de gewoonlijke gebruiker van een dienst van elektronische communicatie, ...) en aan de andere kant de uitzonderlijke methoden (bv. de observatie in private plaatsen, al dan niet met behulp van technische middelen, in private plaatsen die niet toegankelijk zijn voor het publiek, de doorzoeking van private plaatsen, de oprichting van of het gebruik van een rechtspersoon ter ondersteuning van operationele activiteiten, ...).

In sommige politiekringen groeit ondertussen de roep naar een BAM-wet, een wet inzake bijzondere methoden voor

[11] Wet van 6 januari 2003 betreffende de bijzondere opsporingsmethoden en enige andere onderzoeksmethoden (BS 12 mei 2003).

[12] Wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst (BS 18 december 1998).

[13] Wet van 4 februari 2010 betreffende de methoden voor het verzamelen van gegevens door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (BS 10 maart 2010).

de administratieve politie. Deze wet zou het verzamelen van informatie en het toepassen van politietechnieken moeten regelen die noodzakelijk zijn voor het bewaken van radicalisering en extremisme. Of een dergelijke wet er snel zal komen, is de vraag.

De BOM, de BIM en de vraag naar de BAM-wet schetsen echter een belangrijke evolutie. De tijd dat ‘de grijze cellen’ van detectives als ‘Hercule Poirot’ volstonden^[14] om criminaliteit te bestrijden of grote fraudes te ontmantelen is voorbij. De politiediensten en veiligheidsdiensten hebben nood aan bijzondere methoden, die echter ingrijpend zijn. Een inmenging in het privéleven van een persoon kan uiteraard slechts voor zover de technieken expliciet in een wet zijn opgenomen (legaliteitsbeginsel). Daarenboven moet bij de toepassing van deze methoden telkens worden nagegaan of de maatregel in verhouding is tot het te beschermen doel (proportionaliteitsbeginsel). Ook vraagt de wetgever – indien mogelijk – eerst de minder ingrijpende middelen aan te wenden alvorens een beroep wordt gedaan op de bijzondere technieken en bijzondere opsporingsmethoden (subsidiariteitsprincipe).

Hoewel de politiediensten voorzichtig omspringen met het gebruik van deze bijzondere opsporingsmethoden, is het niet onwaarschijnlijk dat deze technieken in de toekomst vaker zullen worden toegepast en ook meer zullen worden toegepast in het kader van de ernstige en georganiseerde economische en financiële delicten, waar dat nu vaak nog een uitzondering is. Een aantal criminele organisaties heeft immers begrepen dat bepaalde fraudevormen bijzonder winstgevend zijn en vaak als minder ernstig door de publieke opinie worden gepercipieerd (in dit bedje is veel witteboordencriminaliteit ziek).

Dat kan onbewust een rol spelen bij de straftoemeting door rechters. Deze oriëntatie van criminelen noodzaakt de politiediensten tot het nemen van de gepaste maatregelen. Maar dit hoeft gezegd, ondertussen is elke politieleider doordrongen van het feit dat zoiets slechts kan binnen de duidelijke grenzen van de bestaande wetgeving. Indien nieuwe methoden noodzakelijk zijn voor een correct politieel optreden, dient de wetgever te worden ingelicht, opdat die zijn verantwoordelijkheid tijdig kan nemen.

‘Ga direct naar de gevangenis, ga niet langs start’

Iedereen die het spel Monopoly speelde, trok wel eens de geduchte Algemene Fonds- of Kanskaart, met daarop de tekst ‘Ga direct naar de gevangenis, ga niet langs start’. Nu durf ik niet beweren dat criminaliteit of fraude een gezelschapsspel is. Noch wil ik insinueren dat het oplopen van een straf op toeval berust. Het statement dat ik wil maken

[14] Hercules Poirot is een personage verzonnen door de Engelse schrijfster Agatha Christie.

is dat deze twee onlosmakelijk met elkaar dienen verbonden te zijn. Criminaliteitsbestrijding was te lang een reactie van: ‘Ga direct naar de gevangenis’. Het ‘ga niet langs start’ kwam te weinig aan bod. En voor iemand die niet met de spelregels van Monopoly vertrouwd is: telkens wanneer een speler via start komt, kan men geld incasseren. Welnu, misdrijven in het algemeen, en fraude in het bijzonder, mogen niet lonen.

Het strafrecht wilde graag een afschrikkend effect hebben op toekomstige daders door gevangenisstraffen uit te spreken. De systematische overbevolking van de Belgische gevangenis en het feit dat bepaalde gevangenisstraffen van korte duur niet meer konden worden uitgevoerd, noopte tot alternatieve straffen. Zo werd bijvoorbeeld de werkstraf ingevoerd en werd de bijzondere verbeurdverklaring van onder het stof gehaald en uitgebreid. Net als in Nederland, waar men wetten heeft die weinig aan de verbeelding overlaten (of wat dacht u van de ‘kaalplukwet’?), is deze straf in België aan een opmars bezig, zeker sinds de oprichting in 2003 van het Centraal Orgaan voor de Inbeslagname en Verbeurdverklaring (COIV).^[15]

Deze bijzondere verbeurdverklaring wordt door de artikelen 42 tot 43quater van het Strafwetboek geregeld. Niet onbelangrijk is dat de toenmalige wetgever de term bijzondere verbeurdverklaring verkoos om een onderscheid te maken met de ‘algemene’ verbeurdverklaring. Deze laatste straf bestond in het Ancien Regime, maar de herinvoering ervan is bij Grondwet verboden.^[16] Het basisidee hierbij is dat de ontneming slechts mag slaan op de verrijking door het misdrijf en niet op de bezittingen die de dader rechtmatig heeft verworven.

De bijzondere verbeurdverklaring strekt zich in de eerste plaats uit over de zaken die het voorwerp van het misdrijf uitmaken, en die welke gediend hebben of bestemd waren tot het plegen van het misdrijf. Hierbij geldt de voorwaarde dat de confiscatie enkel en alleen kan ten aanzien van de zaken die eigendom van de veroordeelde zijn. Ten tweede bestaat de verbeurdverklaring van de zaken die uit het misdrijf voortkomen (bv. valse eurobiljetten die door valsnummers werden aangemaakt). Veel belangrijker voor ons verhaal is de verbeurdverklaring van de illegale vermogensvoordelen. Fraude is per definitie immers het willens en wetens overtreden van een voorschrift met het oog op het verwerven van vermogensvoordelen. De strafwet onderscheidt drie vermogensvoordelen: ten eerste de zaken die onmiddellijk uit het misdrijf voortkomen (bv. onterecht

[15] Wet van 26 maart 2003 houdende oprichting van een Centraal Orgaan voor de Inbeslagneming en de Verbeurdverklaring en houdende bepalingen inzake het waardevast beheer van in beslag genomen goederen en de uitvoering van bepaalde vermogenssancties (BS 2 mei 2003).

[16] Art. 17 van de Grondwet.

verkregen sociale uitkeringen), ten tweede de goederen en waarden die in de plaats zijn gesteld (bv. een auto gekocht met geld afkomstig van een faillissementsfraude) en ten slotte de inkomsten uit belegde voordelen (bv. huuropbrengsten van een appartement aangekocht met geld afkomstig uit ernstige en georganiseerde btw-fraude).

De straf van de bijzondere verbeurdverklaring raakt de fraudeur op de meest kwetsbare plaats: in zijn portefeuille. Daarover bestaat weinig discussie. Nochtans kan op dit vlak nog vooruitgang worden geboekt. De uitvoering van strafrechtelijke vonnissen en arresten waarin verbeurdverklaringen zijn opgenomen gebeurt nu door de ontvangers van registratie en domeinen. Dat zijn ambtenaren van de FOD Financiën die eigenlijk een burgerrechtelijke vorming hebben en minder met de eigenheid van het strafrecht vertrouwd zijn. Hierdoor lijkt de strafuitvoering inzake verbeurdverklaring niet altijd van een leien dakje te lopen.

In bepaalde gevallen proberen daders zich gedurende de procedure van de strafvordering onvermogen te maken. Daarom leggen politiediensten steeds meer de nadruk op de inbeslagname van de illegale vermogensvoordelen tijdens de loop van het onderzoek. Ondertussen wordt het waardevast beheer van de in beslag genomen goederen door het COIV verzekerd, bijvoorbeeld door de verkoop van roerende goederen en de blokkering van de koopsom op een rekening. Hier heeft ook de verdachte baat bij. Bij een eventuele vrijspraak door de rechter ten gronde, zal hij geen aanzienlijk financieel verlies lijden.

Vrij recentelijk is de procedure waarbij het COIV vóór de teruggave kan controleren of de persoon nog openstaande fiscale of sociale schulden heeft. Zo nodig kan het COIV – op basis van artikel 16bis § 2 van haar organieke wet – de in beslag genomen sommen die moeten worden terugbetaald zonder formaliteit aanwenden ter betaling van de bedragen, die door de begunstigde van deze teruggave nog verschuldigd zijn.

Sinds 2010^[17] laat de wet ook toe dat het COIV bij de personen en instellingen onderworpen aan de preventieve witwaswet inlichtingen inwint over personen die zich aan de tenuitvoerlegging van de bijzondere verbeurdverklaring wenselijk te onttrekken. De optie van de federale gerechtelijke politie om de opdracht van het FAST, het Fugitive Active Search Team, uit te breiden naar het opsporen van personen die zich aan de uitvoering van de verbeurdverklaring onttrekken, sluit naadloos aan op de reeds genoemde wetswijziging. FAST zal daarom worden herdoopt tot Fugitive and Asset Search Team, waarbij het team wordt ondergebracht bij de directie DJF van de federale gerechtelijke politie. Of hoe ‘ga niet langs start’ helemaal uit de startblokken is gekomen.

[17] Wet van 30 december 2009 houdende diverse bepalingen betreffende Justitie (BS 15 januari 2010) die het art. 15 van de COIV-wet heeft opgeheven en vervangen door een nieuwe bepaling.

De administratieve sanctie is dood, leve de administratieve sanctie

Het is een understatement te stellen dat het aantal bijzondere wetten die voorzien in strafsancities bij niet-naleving ervan, niet op één hand te tellen zijn. Toch lijken al deze straffen niet steeds bij te dragen tot een beter respect van de bijzondere regels. Voor vele overheidsdepartementen was het een doorn in het oog dat de inspanningen van hun controle-diensten niet het gewenste resultaat gaven doordat de processen-verbaal al te vaak werden geseponneerd door het openbaar ministerie. De parketten dienen ten gevolge van een gebrek aan capaciteit prioriteiten te leggen, waarbij de bestraffing van de bijzondere wanbedrijven uit de boot viel. Indien een zaak wel voor de rechter ten gronde werd bepleit, kon het zijn dat de strafmaat relatief laag was of zelfs voorwaardelijk werd uitgesproken. Overheidsdepartementen stelden dus vast dat het invoeren van straffen om de rechtshandhaving af te dwingen in de praktijk vaak contraproductief werkte. Een aantal onder hen heeft daarom administratieve sancties in het leven geroepen, waarbij men met administratieve boetes doeltreffender en sneller wilde zijn.

Toch is het niet steeds een of-of-verhaal. In België bestaan verschillende systemen door elkaar. Bepaalde wetten trekken volledig de kaart van de administratieve sancties: voor de inbreuken wordt alleen nog in administratieve sancties voorzien. Andere wetten laten zowel administratieve als strafrechtelijke sancties toe, maar een overtreding zal slechts op één wijze worden beslecht. Hiervoor wordt een filtersysteem ingebouwd: een proces-verbaal dat een inbreuk vaststelt, wordt overgemaakt aan het openbaar ministerie dat een strafsancitie kan vorderen. Indien het openbaar ministerie te kennen geeft geen strafvervolgung te zullen starten, kan het bevoegde overheidsdepartement alsnog een administratieve boete opleggen. Ook hier bestaan varianten op: in bepaalde gevallen wordt de keuze van het openbaar ministerie om niet op te treden afgeleid uit het verstrijken van een termijn waarbinnen geen strafvordering wordt ingesteld. In nog andere gevallen bepaalt de wetgever dat inbreuken zowel met administratieve boetes als met strafsancities kunnen worden bedacht én kunnen beide worden uitgesproken. Dat is bijvoorbeeld het geval voor diverse fiscale wetten. Er is echter een scharniermoment aangebroken.

De doelstelling van de invoering van administratieve sancties was snel en doeltreffend optreden, in tegenstelling tot de soms lange procedures voor rechtbanken en hoven. Dat komt echter steeds meer in de verdrukking. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) geeft immers een autonome invulling aan het begrip ‘straf’. De houding van de nationale (*in casu* de Belgische) wetgever om een bepaalde sanctie niet als een strafsancitie te kwalificeren, overtuigt het EHRM niet. Het hof neemt bijvoorbeeld criteria in acht als: richt de rechtsregel zich tot een algemene groep mensen, wat is de hoogte van de sanctie en beoogt de sanctie een ontradend effect? Het EHRM wil uiteraard voorkomen dat de waarborgen (o.a. toegang tot een neutrale rechter, zoals vervat in art. 6 EVRM) door nationale staten worden uitgehold door eenvoudig te stellen dat een sanctie een administratief karakter heeft. Zeker voor bepaalde fis-

cale geldboeten (sommige kunnen tot 200 % van de ontrokken rechten bedragen), wordt door advocaten steeds meer gepleit dat die als straf in de zin van het EHRM moeten worden aangemerkt, waardoor een toetsing door de rechter ten gronde vereist is.

Een tweede belangrijke evolutie is eveneens gekoppeld aan de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Dit hof werd recentelijk een aantal keer geroepen om zich uit te spreken over de draagwijdte van het *non bis in idem*-beginsel (dat is het rechtsbeginsel dat eenzelfde persoon geen tweemaal voor eenzelfde feit kan worden gestraft). In de arresten Zolotukhin versus Rusland van 10 februari 2009 en Ruotsalainen versus Finland van 16 juni 2009 geeft het hof haar visie: het *non bis in idem*-principe is geschonden indien eenzelfde persoon, na voor een bepaald gedrag al te zijn veroordeeld of vrijgesproken, opnieuw wordt vervolgd voor inbreuken met dezelfde essentiële bestanddelen. Het EHRM heeft nog geen uitspraak moeten doen waarin een Belgische belastingplichtige de schending van het *non bis in idem*-beginsel aanvoert wegens het samen opleggen van de verschuldigde belasting, de administratieve fiscale boetes, de verwijntresten én penale boeten al dan niet met een gevangenisstraf bovenop.

Veel rechtspractici leiden – terecht – uit de actuele rechtspraak van het hof af, dat deze Belgische situatie geen lang leven meer is beschoren. Het gaat immers vaak om éénzelfde gedraging, die een inbreuk uitmaakt waarvoor én administratieve sancties én strafrechtelijke sancties worden opgelegd. Het hoeft dan ook niet te verbazen dat er bijna unaniem stemmen opgaan om een *una via*-principe in het fiscaal recht in te voeren. Over de wijze waarop het *una via*-principe moet worden ingevuld, heerst meer verdeeldheid. Sommige rechtspractici pleiten voor de ‘depenalisering’ van een aantal inbreuken (die dan als ‘eenvoudige’ inbreuken worden bestempeld). In dat geval dient in de fiscale wet een inventaris te worden gemaakt voor laakbare gedragingen waarop enkel en alleen nog administratieve boetes van toepassing zullen zijn. Anderen daarentegen wensen wetens en willens gepleegde fiscale inbreuken zeker niet uit het strafrecht te halen. Ze zien meer heil in de oprichting van een nieuw (multidisciplinair) orgaan dat, zodra een bepaalde fraude is vastgesteld, overleg zal plegen en zal beslissen welk weg het meest is aangewezen: die van de administratieve afhandeling of die van de strafrechtelijke afhandeling voor de correctionele rechtbank. Anderen sluiten bij deze laatste visie aan, maar zien dan weer een rol weggelegd voor de fiscale rechtbanken in plaats van de strafrechter. Misschien is een multidisciplinair samengestelde rechtbank, bestaande uit twee strafrechters en een fiscaal rechter een optie.

Hoewel het debat nu volledig woedt op het domein van het fiscaal recht, is het überhaupt niet uitgesloten dat soortgelijke problemen ontstaan voor andere domeinen van het Belgische recht. Ook in andere disciplines is het immers mogelijk dat de administratieve sancties eigenlijk als straf-

sancties dienen te worden aangemerkt en dat de waarborgen van artikel 6 EVRM volledig dienen te worden geëerbiedigd en/of dat er een probleem met betrekking tot het *non bis in idem*-beginsel kan opduiken. Het succes van de administratieve sancties zou wel eens hun ondergang kunnen inleiden ...

Spel zonder grenzen

Hoewel het Spel zonder grenzen (waarin teams van verschillende landen op een sportieve en ludieke manier wedijveren) niet meer bestaat, wordt er door dadergroepen gretig gebruikgemaakt van de grenzen van de nationale territoria. Door hun activiteiten te spreiden over het grondgebied van verscheidene landen doet men als het ware aan risicospreiding. Het politionele en justitiële optreden zal immers voor grote barrières staan. Informatie moet worden verkregen met rechtshulpverzoeken, die de hele procedure danig kunnen vertragen.

Aan de horizon dagen een aantal wijzigingen, tegelijk ook uitdagingen, op. In de eerste plaats kunnen Europese dwingende instrumenten zoals verordeningen de administratieve uitwisseling van gegevens opleggen. Dat is bijvoorbeeld het geval voor gegevensuitwisseling inzake sociale zaken. Een beter gebruik van de bestaande instrumenten kan de fraudebestrijding (inclusief preventie) optimaliseren. In welbepaalde fiscale domeinen (zoals douane en accijnzen en btw) is er gevorderde administratieve bijstand. Inzake de btw bestaat de databank VIES I (voor de intracommunautaire levering van goederen) en sinds begin 2010 tevens de databank VIES II (voor de intracommunautaire levering van diensten). Dit soort intracommunautaire instrumenten zijn ideaal om ons te wapenen tegen grensoverschrijdende wanpraktijken.

Naarmate het communautaire recht zal voortschrijden, mag men ook dergelijke instrumenten verwachten in andere domeinen. Zo wordt de samenwerking op fiscaal vlak momenteel slechts door richtlijnen geregeld, wat heel wat interpretatiemarge aan de individuele lidstaten geeft. Indien op lange termijn echter de beweging naar een gemeenschappelijke fiscaliteit ontstaat, zullen ook in dit domein verordeningen met rechtstreekse werking moeten worden genomen (wat nu al het geval is voor douanemateries).

Door het in werking treden van het verdrag van Lissabon zullen zich op kortere en middellange termijn in ieder geval heel wat wijzigingen aanbieden. Dat zal ook voor de *law enforcement agencies* nieuwe uitdagingen meebrengen. Concreet laat zich dat al voelen doordat bijvoorbeeld Europol een communautaire instelling is geworden.

‘De privé’, het vieze woord is eruit ...

Alvorens kan worden nagegaan op welke wijze de privé-sector kan bijdragen in het verhaal van de fraudebestrijding, moet eerst de vraag worden gesteld of de privésector

een meerwaarde mag bieden inzake de fraudebestrijding. In België bestaat een wet tot regeling van het beroep van privédetective^[18], die het privaat onderzoek regelt. Elke private onderzoeker (detective) moet beschikken over een voorafgaande vergunning, die door de minister van Binnenlandse Zaken wordt afgeleverd. De voorwaarden om een dergelijke vergunning te verkrijgen, zijn streng. De bestaansreden voor deze houding van de wetgever staat in de voorbereidende werken te lezen. De wet had tot doel de bestaande, maar niet wettelijk geregelde, sector grondig te saneren. Dat dit noodzakelijk was, bleek trouwens uit onderzoek: het doctoraatsonderzoek van Kaat Boon. De wet is al jaren in voege. Er mag worden aangenomen dat de overheid in al die jaren geslaagd is in haar oorspronkelijke opzet, zo niet waren de wet en het vergunningssysteem eigenlijk een maat voor niets.

Een andere vraag is: wensen ondernemingen aan fraudebestrijding te doen? Het antwoord is dubbel. De hoofddoelstelling van een bedrijf blijft het scheppen van een meerwaarde voor de aandeelhouders, die kapitaal ter beschikking stellen. Hierbij is het optimaal beheersen van de vele bedrijfsrisico's belangrijk. In ondernemingskringen wordt fraude vaak niet als zodanig gepercipieerd, maar wel als een bedrijfsrisico beschouwd. Deze visie kan de ondernemer echter duur komen te staan. Het toepassingsgebied van de wet tot regeling van het beroep van privédetective is wel bijzonder ruim. Een detective wordt immers gedefinieerd als "elke natuurlijke persoon die gewoonlijk, al of niet in ondergeschikt verband, tegen betaling en voor een opdrachtgever activiteiten uitoefent bestaande uit [...]". Daarna worden een aantal activiteiten opgesomd, waaronder bijvoorbeeld "het inwinnen van informatie over burgerlijke stand, gedrag ..." of nog "het verzamelen van bewijsmateriaal voor het vaststellen van feiten die aanleiding geven of kunnen geven tot conflicten tussen personen, of die aangewend kunnen worden voor het beëindigen van die conflicten". Een personeelsverantwoordelijke, die vooraleer hij een kandidaat-werknemer wenst in dienst te nemen, informeert bij een derde, namelijk de firma die de werkzoekende als referentie opgeeft, valt onder deze definitie. Hij peilt immers naar het professionele gedrag van de kandidaat. Wanneer hij dat gewoonlijk doet én niet over de vereiste vergunning beschikt, stelt hij een strafbare handeling ... Nochtans heeft de bedrijfsleider niet eens de bedoeling om de cv-fraude, die een vorm van horizontale fraude is, te bestrijden.

De laatste jaren is, met goedkeuren van de overheid, het concept van de *corporate governance* gegroeid, dat stelt dat ondernemingen een goed bestuur moeten voeren waarbij de belangen van alle stakeholders (aandeelhouders, bestuursorganen, personeelsleden, klanten en omgeving) in

[18] Wet van 19 juli 1991 tot regeling van het beroep van privédetective (BS 2 oktober 1991).

acht moeten worden genomen. Een bepaald handelen kan impact hebben op de aandeelhouders (financiële belangen), de onderneming zelf (imago schade), de werknemers (omzetverlies die aanleiding geeft tot het beperken van de productie waardoor technische werkloosheid ontstaat), de omgeving (bij milieumisdrijven ...). Men verwacht van het moderne management dat men doortastend optreedt.

Het probleem voor een dergelijke aanpak is echter de Chinese muur waarin de Belgische wetgever heeft voorzien tussen private veiligheid enerzijds en privaat onderzoek aan de andere kant. Dat kan worden geïllustreerd met het vakgebied *forensic audit*. Dat is een specialisme binnen het auditvakgebied. De beroepsbeoefenaars verzamelen, controleren, bewerken en analyseren gegevens en rapporteren hierover met het oog op waarheidsvinding en/of bewijsvoering. Hun werkdomein bestrijkt het terrein van juridische/financiële geschillen en/of onregelmatigheden (waaronder fraude) en het geven van preventieve adviezen hierover.^[19] Het weerbaar maken van de interne processen tegen fraude (preventie) kan onder de bestaande Belgische wetgeving echter niet door de persoon die tevens een privaat onderzoek naar een concreet fraudegeval in hetzelfde bedrijf voert. Het privaat onderzoek valt immers binnen het toepassingsgebied van de wet op de privédetectives. Die

***De overheid predikt
het integraal en
geïntegreerd optreden
als het summum,
maar het blijkt
bijzonder onkies te
zijn indien de private
sector het uitvoert.***

stelt een onverenigbaarheid in wat betreft het uitvoeren van opdrachten als bewakings- of beveiligingsonderneming. En preventie blijkt net te vallen onder de wet tot regeling van de private en bijzondere veiligheid ...^[20] Dus daar waar de overheid het integraal en geïntegreerd optreden stevast predikt als het summum, blijkt eenzelfde geïntegreerd optreden momenteel bijzonder onkies te zijn indien het door de private sector wordt uitgevoerd. De overheid zal een dergelijke houding niet kunnen aanhouden.

Indien wordt gefocust op de technieken die een privédetective kan toepassen, blijkt dat hij niks meer kan dan een gewone burger. Integendeel, de wet legt een aantal extra beperkingen op. Voor de ondernemer kan dat als Kafka overkomen: de Belgische overheid die een vergunningsplicht instelt voor het uitoefenen van een 'beroep', waarbij de vergunde beroepsbeoefenaar het recht krijgt om daden te stellen die elke burger ook kan stellen zolang hij deze activiteiten niet gewoonlijk en niet bezoldigd doet. Zij die vurig hoopten dat de Europese dienstenrichtlijn soelaas bracht, waren teleurgesteld. Die is niet van toepassing voor de 'private veiligheid'. De Belgische wetgever begrijpt hieronder zowel de private en bijzondere veiligheid als het privaat onderzoek. Het bestaande spanningsveld tussen de strenge Belgische wetgeving en de noden van de ondernemers voor een effectieve private fraudebestrijding zal slechts toenemen. Dat er geruchten zijn dat de wet zal worden aangepast, hoeft dan ook niet te verbazen. Hopelijk

[19] www.forensicaudit.be.

[20] Wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid (BS 29 mei 1990).

neemt de wetgever de tijd voor een breed maatschappelijk debat. De wetswijzigingen inzake de wet op de private en bijzondere veiligheid, het tweelingbroertje van de wet op de privédetectives, gebeurden immers de laatste jaren steevast via een zogenaamde ‘programmawet’ die de overgang van het oude naar het nieuwe jaar blijkbaar dient te begeleiden. Wellicht een gemiste kans om een gedragen evenwicht te vinden tussen de noden van het modern ondernemerschap en de bescherming van de burger.

De huidige wetgeving is dus zeer strikt inzake private fraudebestrijding. Hierdoor is het debat over de publiek-private samenwerking (PPS) in bepaalde opzichten zelfs prematuur. Een echte samenwerking tussen de publieke en private sector is immers slechts geloofwaardig indien eerst het taboe inzake de private sector wordt doorbroken.

De begrafenis van sjoemelen en foefelen?

De laatste tijd durven rechtspractici soms te gewagen van een ethisch reveil, zeker wat betreft de fiscale fraude. Uit de populariteit van de fiscale regularisatie leiden ze af dat personen zich minder met fraude willen inlaten. Maar is dat zo?

De eenmalige bevrijdende aangifte (EBA)^[21] bood de kans om terug te komen op zijn belastingzonden. Door deze regeling konden natuurlijke personen (personen onderworpen aan de personenbelasting of aan de belasting voor niet-inwoners) voor de fiscus verborgen sommen, kapitalen of roerende waarden aangeven. Deze officiële regularisatie (in principe kan elkeen bij zijn belastingcontroleur te biecht, die dan een voorstel tot extra bijdrage aan de schatkist kan voorstellen voor het wegwassen van de fiscale zonden) kon worden ingediend in het jaar 2004. De personen dienden een eenmalige bijdrage van 6 % of 9 % af te dragen, wat een milde regeling was, gelet op de normale aanslagvoeten. De wetgever wilde echter bereiken dat in het buitenland aangehouden sommen, die voor de fiscus verborgen werden gehouden, opnieuw naar België werden gerepatriëerd.

Meer recentelijk voorziet de wetgever in de (art. 121 tot 127 van de) programmawet van 27 december 2005^[22] in een nieuw systeem van officiële fiscale regularisatie. De nieuwe procedure is van toepassing op zowel de natuurlijke personen als de rechtspersonen. Ze heeft trouwens betrekking op alle domeinen van de inkomstenbelasting (personenbelasting, vennootschapsbelasting, rechtspersonenbelasting en belasting niet-inwoners), als op het domein van de btw. Ze houdt in dat voor de fiscus verborgen gehouden beroepsinkomsten en overige inkomsten, na het verstrijken van de normale aangiftetermijn, alsnog kunnen worden aangegeven. Een dergelijke regularisatieaangifte moet de belastingplichtige zelf, hetzij via een gemachtigde – zoals

een advocaat – indienen bij het hiervoor in het leven geroepen ‘contactpunt regularisaties’ van de federale overheidsdienst Financiën. Deze dienst is verantwoordelijk voor de ontvangst van alle regularisatieaangiften, waardoor een zekere harmonisatie bij de behandeling van de dossiers kan worden verkregen. Voor de aangiften die uiterlijk op 30 juni 2006 werden ingediend, was er geen boete, voor de aangiften tussen 1 juli en 31 december 2006 een boete van 5 procentpunten, voor de aangiften vanaf 1 januari 2007 een boete van 10 procentpunten. De regularisatie heeft slechts uitwerking indien aan een aantal voorwaarden^[23] is voldaan.

Indien de regularisatiecommissie vindt dat de voorwaarden vervuld zijn en de verschuldigde heffing is betaald, levert het contactpunt regularisaties een ‘attest van regularisatie’ af. De inhoud van de regularisatie blijft echter geheim (de commissieleden zijn onderworpen aan een strikt beroepsgeheim). De gevolgen van een regularisatie, op basis van deze wet, zijn verstrekkend: ze hebben immers gevolgen op het vlak van de strafvervolgning. De belastingplichtige kan daarna niet meer vervolgd worden voor belastingfraude (noch op basis van WIB 1992, noch op basis van het BTW-Wetboek, noch op basis van het Wetboek successierechten, noch op basis van het Wetboek der registratie-, hypotheek en griffierechten, noch op basis van het Wetboek van de met zegel gelijkgestelde taksen).

De vraag mag worden gesteld of dit ‘ethisch reveil’ zich daadwerkelijk manifesteert. Er is immers geen vergelijking mogelijk met andere domeinen: daar gelden dergelijke regularisatietechnieken niet. Dat een correcte regularisatie bovendien tot gevolg heeft dat geen vervolging voor het witwassen van geld kan worden gestart, draagt wellicht bij tot het onverhoopte succes, zeker in een periode waar menig politicus stelt dat er geen taboe meer is om het bankgeheim ter discussie te stellen. Zelfs het buitenland lijkt niet echt veilig voor fraudeurs. Het siert de advocatuur dat ze de goede bedoelingen van hun cliënten interpreteren als een ethisch reveil. Laat toe dat politieambtenaren op dit vlak iets voorzichtiger zijn: wij moeten ons laten leiden door feiten en bewijzen.

Conclusie

Bij het beantwoorden van de vraag ‘Fraudebestrijding, quo vadis?’ is het goed vooraf eerst overeenstemming te bereiken over de invulling van begrippen als ‘fraude’ (het opzet-

[21] Wet van 31 december 2003 houdende invoering van een eenmalige bevrijdende aangifte (*BS* 6 januari 2004).

[22] Programmawet van 27 december 2005 (*BS* 30 december 2005).

[23] De inkomsten mogen geen betrekking hebben op inkomsten uit een witwasmdrijf of een onderliggend misdrijf, zoals bedoeld in de (preventieve) wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en financiering van terrorisme. De regularisatieaanvraag moet worden ingediend vooraleer de aangever in kennis is gesteld van een onderzoek door een Belgische belastingadministratie, een sociale zekerheidsinstelling of een sociale inspectiedienst én voor dezelfde aangever is niet voordien reeds een regularisatieprocedure doorlopen.

telijk plegen van inbreuken op regels), 'bestrijding' (integrale aanpak, inclusief preventie) en de actoren inzake bestrijding (politie, controleambtenaren, private speurders en bepaalde beroepsgroepen). Bovendien dient men zich te realiseren dat er geen eenduidig beeld is waar we nu staan inzake fraudebestrijding.

Niettemin is het mogelijk geweest een aantal tendensen te schetsen. In de eerste plaats dwingen schaarse middelen tot het maken van keuzen en inherent eraan verbonden: het (leren) planmatig werken in een omgeving waar het steeds belangrijker is te kunnen omgaan met enorme hoeveelheden data. Deze uitdagingen kunnen het best worden aangeaan door overheidsdepartementen die een goede samenwerking ontwikkelen. De politie zal steeds een specifieke rol blijven spelen door haar bevoegdheid om ingrijpende politiemethoden te gebruiken, waarbij telkens naar een goed evenwicht moet worden gezocht tussen

effectiviteit en privacy. Het voordeelontnemende karakter van de straf draagt zeker bij tot een doeltreffende fraudebestrijding, al kan ook het gewapende bestuursrecht met administratieve sancties een bijdrage leveren. Deze administratieve sancties zullen echter evolueren, mee onder druk van Europese rechtspraak. Zeker *in fiscalibus* zal dat leiden tot het bewandelen van nieuwe wegen. De internationalisering van de criminaliteit dwingt de overheidsdiensten tot meer internationale samenwerking, die wellicht nog in haar kinderschoenen staat. Hier liggen nog kansen, net zoals in het domein van de publiek-private opsporing, waarover het fundamentele debat ten gronde nog moet worden gevoerd. Waar sommigen uit het succes van de fiscale regularisaties menen te kunnen afleiden dat fraude minder populair wordt, ben ik tamelijk pessimistisch ingesteld. Aan de andere kant ben ik optimistisch: voor de politie blijft er de komende jaren genoeg brood op de plank, zowel wat werk als uitdagingen betreft.

Fiscaliteit en ontneming

FRANCIS DESTERBECK ^[1]

Uit het recentelijk gepubliceerde zestiende activiteitenverslag van de Cel voor Financiële Informatieverwerking blijkt dat het aantal meldingen aan de Cel van ernstige en georganiseerde fiscale fraude aanzienlijk blijft. Bij ernstige en georganiseerde fiscale fraude denken we als vanzelf aan btw-carroussels. De Cel stelde echter vast dat de dossiers van fiscale aard, waarin geen btw-carroussels voorkomen, in aantal toenemen. De ontleding van de financiële stromen in deze dossiers toont aan dat er bij de verrichtingen hoge bedragen gemoeid zijn, en dat ze de laatste jaren toenemen. Kenmerkend voor deze dossiers zijn de ingewikkelde constructies die worden opgezet, en schermvennootschappen die worden gebruikt. Hierbij zijn vaak belastingparadijzen, stromannen en niet-financiële beroepen zoals advocaten en boekhouders betrokken.^[2] Het belang van een efficiënt stelsel van ontneming van wederrechtelijk vermogen in zaken van fiscale fraude is dus zonder meer duidelijk.

Het Belgische systeem van strafrechtelijke vervolging inzake fiscale fraude vertoont een aantal specifieke kenmerken, die maken dat de ontneming van wederrechtelijk verkregen vermogensvoordelen niet voor de hand ligt. De mogelijkheid om door middel van beslag en verbeurdverklaring tot ontneming over te gaan werd in de rechtsleer overigens lange tijd betwist.

In deze bijdrage schetsen we de eigenheid van de fiscale schuld en het strafrechtelijk vermogensvoordeel uit fiscale fraude. We gaan na hoe de mogelijkheid tot inbeslagneming en verbeurdverklaring van vermogensvoordelen uit fiscale fraude door de rechtspraak erkend werd. We onderzoeken verder wat gedaan kan worden wanneer deze inbeslagneming en verbeurdverklaring dubbel gebruik uitmaken met een fiscale heffing. Vervolgens gaan we in op ons vervolgingsstelsel in fiscale strafzaken. We vragen ons af of ons huidige vervolgingsstelsel de vlotte afhandeling van het ontnemingsaspect niet in de weg staat. Ten slotte vragen we ons af of de recente wens van een aantal beleidsmakers om te komen tot een 'una via'-benadering, de zaken op dat punt zal vergemakkelijken.

'Belasting' en 'vermogensvoordeel': gelijkenissen en verschillen

Een belasting wordt meestal gedefinieerd als een algemene, verplichte bijdrage, die krachtens de wet door de belastingplichtige aan de overheid verschuldigd is voor de financiering van collectieve goederen en diensten. Het is een fiscaal begrip.

Het begrip 'ontneming' duidt op de verbeurdverklaring van vermogensvoordelen, die door een misdrijf werden verkregen. Het is een strafrechtelijk begrip.

Vermogensvoordelen zijn alle goederen en waarden, die de dader van een misdrijf bij het plegen ervan verkregen heeft. Het begrip 'vermogensvoordeel' werd in ons strafrecht ingevoerd door de wet van 17 juli 1990 tot wijziging van de artikelen 42, 43 en 505 van het Strafwetboek en tot invoering van een artikel 43bis in hetzelfde wetboek met het oog op de bestrijding van illegaal gewin: "Misdad mag niet lonen". Een vermogensvoordeel kan in beslag genomen en verbeurd verklaard worden.

Een belasting en een vermogensvoordeel zijn dus twee duidelijk te onderscheiden begrippen.

Een belasting heeft een algemene draagwijdte en treft iedereen, die zich in het toepassingsgebied van de belastingwet bevindt. Het begrip 'vermogensvoordeel' is strafrechtelijk. Alleen wie een misdrijf heeft begaan, kan tot de betaling van een vermogensvoordeel verplicht worden.

Een belasting heeft een algemene betalingsverplichting tot gevolg. De bepaling en de inning van de belasting gebeurt krachtens de belastingwet door de diensten van de minister van Financiën.

De verplichting tot betaling van een vermogensvoordeel is een gevolg van de verbeurdverklaring van dit vermogensvoordeel. In ons recht kan een verbeurdverklaring alleen het gevolg zijn van een strafrechtelijke veroordeling. De uiteindelijke bepaling van het verbeurd te verklaren vermogensvoordeel gebeurt dus door de strafrechter.

Krachtens artikel 197bis van het Wetboek van Strafvordering worden de vervolgingen tot invordering van verbeurdverklarde goederen in naam van de procureur des Konings gedaan door de Domeinen, volgens de aanwijzingen van het Centraal Orgaan voor de Inbeslagneming en de Verbeurdverklaring. De inning van een vermogensvoordeel gebeurt dus door de diensten van Financiën, niet door de diensten Belastingen, maar door de Patrimoniumdiensten, meer bepaald door de Ontvangers der Domeinen.

***Het fiscale begrip
'belasting' duidt op een
algemene, verplichte
bijdrage. Het strafrechtelijke
begrip 'ontneming'
duidt op de verbeurdverklaring
van door een
misdrijf verkregen
vermogensvoordelen.***

[1] Centraal Orgaan voor de Inbeslagneming en de Verbeurdverklaring – COIV.

[2] www.ctif-cfi.be, p. 62.

Leveren fiscale misdrijven een vermogensvoordeel op?

Ondanks enkele duidelijke passussen in de voorbereidende werken van de wet van 17 juli 1990 werd de vraag of fiscale misdrijven tot vermogensvoordelen aanleiding kunnen geven, lange tijd betwist in de rechtsleer.

De gedachte was dat fiscale fraude geen vermogensvoordeel tot stand brengt, maar de belastingplichtige slechts verrijkt doordat een fiscale schuld vermeden wordt.^[3]

Het Hof van Cassatie nam ter zake echter duidelijk stelling in bij arrest van 22 oktober 2003. Het hof overwoog dat wanneer de rechter de vermogensvoordelen raamt, die uit een misdrijf zijn verkregen, kan beslissen dat de ontwijking van een belasting een dergelijk voordeel vormt. Dit voordeel verdwijnt niet door de inkohiering.^[4]

De vraag of het vermogensvoordeel waarop de verbeurdverklaring betrekking heeft, verkregen werd door het fiscaal misdrijf, en de raming van dit voordeel zijn feitelijke kwesties, die opgelost moeten worden door de strafrechter.

Bij arrest van 8 november 2005 moest het Hof van Cassatie uitspraak doen over een arrest dat een vordering tot verbeurdverklaring van het openbaar ministerie had afgewezen in een zaak van btw-fraude. Het hof van beroep had overwogen dat ontdoken btw geen identificeerbaar voordeel betreft, en had daaraan toegevoegd dat “het niet-identificeerbare voordeel dat men verkreeg door belastingontduiking, wordt ontnomen niet door verbeurdverklaring, maar door vestiging en inning van die belasting”.

In de lijn van zijn standpunt van 2003 stelde Cassatie dat vermogensvoordelen die rechtstreeks uit het misdrijf zijn verkregen zowel goederen en waarden als elk economisch voordeel uit een misdrijf, zij het een belastingmisdrijf, omvat, ook als ze niet in het vermogen geïdentificeerd kunnen worden. Het arrest van het hof van beroep werd dan ook verbroken.^[5]

Gelet op de verbreking van het bestreden arrest van het hof van beroep op dit punt hoefde het hof geen standpunt in te nemen betreffende de stelling dat de ontneming in fiscale strafzaken gebeurt door fiscale heffing.

Belasting én verbeurdverklaring

De motivering van het verbroken arrest van het hof van beroep leidt tot de volgende vraag, waarover het Hof van Cassatie dus nog niet expliciet een standpunt heeft moeten bepalen. Kunnen de vestiging van een belasting en het

opleggen van een vermogensvoordeel cumulatief worden toegepast? Het antwoord op deze vraag is genuanceerd.

Uit het fundamentele onderscheid tussen de belasting-schuld en het vermogensvoordeel, door een fiscaal misdrijf verkregen, volgt dat de twee cumulatief toegepast kunnen worden. Een wettelijk beletsel hiervoor bestaat overigens niet.

De conclusie van advocaat-generaal J. Spreutels, voorafgaand aan het arrest van 22 oktober 2003, verwoordt dit principe als volgt:

“Sommigen werpen op dat de Staat, door de toepassing van de bijzondere verbeurdverklaring op vermogensvoordelen uit een belastingmisdrijf, gelijk aan het bedrag van de ontdoken belasting, dat bedrag twee maal ten laste van de belastingplichtige kan recupereren. Het gaat hier wellicht meer om kritiek om opportuniteitsredenen of om praktische redenen dan om een juridisch argument. De verbeurdverklaring is immers een penale sanctie en is van toepassing, ongeacht de mogelijkheid voor het bestuur om de belasting terug te vorderen of administratieve sancties op te leggen. De regel ‘non bis in idem’ is niet van toepassing op een dergelijke situatie.”

De cumulatieve toepassing van beide maatregelen is dus mogelijk, maar bij de opportuniteit ervan kunnen vraagtekens worden geplaatst.

De advocaat-generaal reikt in zijn conclusie ook technieken aan om de cumulatieve toepassing van beide maatregelen in de praktijk te vermijden. Verschillende hypothesen moeten onderscheiden worden:

- In het algemeen belet het feit dat de fiscus door inkohiering over een uitvoerbare titel beschikt, die hem in staat stelt de ontdoken belasting in te vorderen, niet dat de strafrechter het overeenstemmende vermogensvoordeel verbeurd verklaart.

- Verbeurd verklaarde vermogensvoordelen die in beslag genomen werden, kunnen op grond van artikel 43bis van het Strafwetboek worden teruggegeven aan de Staat, ook wanneer een eenvoudige schuldigverklaring wordt uitgesproken.^[6]

Een dergelijke teruggave is geen straf en beoogt de beëindiging van een met de strafwet strijdige toestand. De straf-gerechten mogen in de regel slechts dan de teruggave uitspreken als zij het bestaan van een overtreding van de Strafwet vaststellen.^[7]

Een uitdrukkelijk wettelijk voorschrift, dat de fiscus belet een teruggegeven bedrag aan ontdoken belastingen alsnog langs fiscale weg in te vorderen, is er niet. Er kan echter aanvaard worden dat verrijking zonder oorzaak principieel ongeoorloofd is, zodat overwegingen van billijkheid zich tegen een tweede invordering verzetten.

[3] O.m. T. Afschrift en A. Rombouts, “La loi sur le blanchiment est-elle applicable aux infractions fiscales?”, *J.T.* 1992, 609-617.

[4] Arrest P.03.0084.F van 22 oktober 2003, www.cass.be.

[5] Arrest P.05.0996.N van 8 november 2005, www.cass.be; zie ook *N.C.* 2006, 126, noot J. Rozie.

[6] Art. 21ter *VTSV*.

[7] Cass. 17 oktober 1984, *Arr. Cass.* 84-85, 280.

Uiteraard moet hier voorbehoud worden gemaakt voor interessen en administratieve sancties.

Omgekeerd kan de verbeurdverklaring van het overeenstemmende vermogensvoordeel niet meer uitgesproken worden als een belasting is ingekohierd en ingevorderd. De verbeurdverklaring van vermogensvoordelen is facultatief, precies om mogelijke onbillijke gevolgen in de praktijk tegen te gaan.

Ten slotte moet gewezen worden op de mogelijkheid voor de fiscus om zich burgerlijke partij te stellen voor de onderzoeksrechter, of om zich aan te sluiten bij reeds ingestelde vervolgingen door het openbaar ministerie. Wanneer dat tijdens het strafonderzoek gebeurt, kan de fiscus op die manier de rechten uitoefenen, die aan de burgerlijke partij in het algemeen toekomen. Zo kan bijvoorbeeld de uitvoering van bijkomende onderzoeksdaden worden gevraagd op grond van artikel 61quinquies van het Wetboek van Strafvordering.

Over de omvang van de vergoeding, die de fiscus door middel van een burgerlijkepartijstelling kan verkrijgen, heerst geen volledige duidelijkheid. Prof. De Nauw komt na diepgaande analyse tot de conclusie dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen inkomstenbelastingen en btw.

Inzake inkomstenbelastingen is burgerlijkepartijstelling weliswaar mogelijk, maar de mogelijke vergoeding van de burgerlijke partij is beperkt tot de schade waarvoor het WIB geen eigen mogelijkheid tot herstel biedt. Hoe deze schade begroot moet worden, is evenmin duidelijk.

Inzake btw zouden niet alleen de bedragen gevorderd kunnen worden, waarvoor het BTW-Wetboek geen eigen mogelijkheden tot herstel biedt, maar ook de btw zelf.^[8]

Belasting en vermogensvoordeel: de aard van de respectieve schuldvorderingen

In het strafrecht bestaan twee soorten verbeurdverklaringen. Het onderscheid tussen beide is van fundamenteel belang voor de rechtspositie van de schuldeisers van gemeen recht ten opzichte van hun schuldenaar, ten laste van wie een verbeurdverklaring werd uitgesproken.^[9]

De eerste soort verbeurdverklaring is de objectconfiscatie. Hierbij worden één of meer zaken, die in een vermogen geïdentificeerd kunnen worden, ontnomen. Door de definitieve uitspraak van een strafrechter gaat de eigendom van de aldus ontnomen zaak over naar de Belgische Staat. Bij

[8] A. De Nauw, *Fiscaal Strafrecht en Strafprocesrecht*, 2007, p. 103-108, nrs. 82-86.

[9] In deze rubriek werd dankbaar gebruikgemaakt van de niet-gepubliceerde nota, opgemaakt ten behoeve van het Centraal Orgaan voor de Inbeslagneming en Verbeurdverklaring door Christophe Desmet, verbindingsmagistraat bij het COIV ten behoeve van het COIV, de diensten van Financiën en de parketten, getiteld "Werkwijze tenuitvoerlegging van strafrechtelijke vonnissen en arresten houdende verbeurdverklaring".

objectconfiscatie ontstaat geen samenloop tussen de Staat en de schuldeisers van gemeen recht van de veroordeelde.

De tweede soort verbeurdverklaring is de waardeconfiscatie of confiscatie per equivalent. Het voorwerp van deze verbeurdverklaring is de tegenwaarde van de vermogensvoordelen, die een misdrijf hebben opgeleverd. Ook een waardeconfiscatie wordt opgelegd door de strafrechter. Ze heeft echter geen eigendomsoverdracht tot gevolg, maar doet een schuldvordering ontstaan van de Staat op de veroordeelde. Deze schuldvordering is krachtens de algemene beginselen verhaalbaar is op het hele vermogen van de veroordeelde.^[10]

Strafrechtelijke vervolging in fiscale zaken heeft in de regel tot doel de strafrechtelijke verantwoordelijkheid vast te leggen voor de niet-betaling van fiscale schulden. De fondsen, waarmee de niet-betaalde fiscale schuld vereffend had moeten worden, zijn uiteraard per definitie niet precies aanwijsbaar in het vermogen van de vervolgte persoon of van derden. De verbeurdverklaring van de vermogensvoordelen, die het misdrijf hebben opgeleverd, gebeurt daarom noodzakelijkerwijs per equivalent. Dat geldt ongeacht het feit of er strafrechtelijk beslag werd gelegd tijdens het onderzoek of niet.

Het beslag in strafzaken is een tijdelijke maatregel, die te onderscheiden is van de verbeurdverklaring. Ook een inbeslagneming kan rechtstreeks zijn, of per equivalent gebeuren. Strafrechtelijke inbeslagneming van vermogensvoordelen gebeurt in fiscale strafzaken ook steeds per equivalent.

Wanneer in beslag genomen zaken naderhand bij equivalent worden verbeurd verklaard, wordt de bevoegde Ontvanger der Domeinen op de hoogte gebracht. Die treft de nodige bewarende maatregelen, volgens de regels van het burgerlijk en gerechtelijk recht, ter vrijwaring van de uitwinning. Vervolgens wordt het strafbeslag gelicht, zodat uitwinning kan plaatsvinden.

Ook wanneer geen inbeslagneming tijdens het onderzoek gebeurde wordt de Ontvanger op de hoogte gebracht. In dit geval begint de Ontvanger als het ware van nul, en is hijzelf belast met de integrale tenuitvoerlegging in.

Zoals reeds vermeld verschillen de fiscale schuld en het vermogensvoordeel fundamenteel wat hun oorsprong betreft. De fiscale schuld vindt zijn oorsprong in de wet, het vermogensvoordeel in een uitspraak van de strafrechter. Ook de uitvoerbare titel verschilt.

Wanneer de fiscale schuld een kohierbelasting is, creëert de overheid de uitvoerbare titel zelf, in de vorm van het fiscaal kohier.

Welke ook de oorsprong van de schuld is, of welke uitvoerbare titel dan ook voor de tenuitvoerlegging wordt aangewend, het resultaat is in alle gevallen hetzelfde, namelijk dat de publieke schuldeisers samen met de schuldeisers van

[10] Art. 7-8 Hyp.W.

gemeen recht opgenomen moeten worden in een rangregeling van de Ontvanger der Domeinen. De plaats van elke schuldeiser in de rangregeling hangt vooral af van het al dan niet bevoorrechte karakter van diens schuld.

In dit verband valt op te merken dat een verbeurdverklaring slechts aanleiding kan geven tot een niet-bevoorrechte schuldvordering.

Fiscale schuldvorderingen zijn doorgaans wel grotendeels bevoorrecht. Zowel inzake directe belastingen als inzake btw zijn de hoofdsom, de interesten en de kosten bevoorrecht, niet de administratieve boeten en de belastingverhogingen. Inzake directe belastingen zijn ook de opcentiemen en de aanvullende gemeentebelasting bevoorrecht.

Wanneer de fiscus zich voor de strafrechter burgerlijke partij heeft gesteld kan, binnen de hiervoor vermelde grenzen, ook een verbeurdverklaring met toewijzing aan de burgerlijke partij aan de fiscus gebeuren.

De verbeurdverklaring met toewijzing aan de burgerlijke partij wordt geregeld door artikel 43bis, derde lid van het Strafwetboek. De verbeurdverklaring met toewijzing aan de burgerlijke partij verschaft de burgerlijke partij geen titel tegen de veroordeelde, maar geeft hem slechts een persoonlijk recht tot afgifte van de prijs van de verbeurd verklaarde goederen of van de ingevorderde geldsommen.^[11]

Ook hier wordt de Ontvanger der domeinen ingelicht van het vonnis. Hij doet het nodige voor de uitvoering, waarna de burgerlijke partij wordt vergoed in verhouding tot wat zij op burgerlijk gebied in het vonnis als schadevergoeding heeft ontvangen.

Het vervolgingssysteem in fiscale strafzaken

De 'as is'-situatie: het Charter van de Belastingplichtige

Ons vervolgingsstelsel in fiscale strafzaken wordt beheerst door het Charter van de Belastingplichtige^[12], dat een volledige scheiding tussen fiscus en gerecht voorstaat.

Ons vervolgingsstelsel in fiscale strafzaken wordt beheerst door het Charter van de Belastingplichtige, dat een volledige scheiding tussen fiscus en gerecht voorstaat.

De voornaamste principes van het charter waren destijds de volgende:

- Een fiscale ambtenaar, die fiscale misdrijven wenste aan te geven bij het parket, moest hiertoe eerst een machtiging vragen van zijn gewestelijke directeur. BBI-ambtenaren behoeften machtiging van hun directeur-generaal.
- Wanneer het parket ambtshalve vervolgingen wenste in te stellen voor feiten van fiscale fraude moest het eerst advies vragen van de fiscale gewestelijke directeur.
- De rol van de fiscale ambtenaar in het strafonderzoek werd beperkt tot die van getuige, wat uiteraard een actieve medewerking aan het strafonderzoek uitsloot.

In zijn oorspronkelijke versie bleek het charter al gauw niet te handhaven, en al spoedig werden enkele aanpassingen doorgevoerd.

BBI-ambtenaren werden geleidelijk gelijkgesteld met hun collega's van hun zusteradministraties, en behoeven nu eveneens de machtiging van hun gewestelijke directeur. De verplichting voor het parket om advies in te winnen bij de fiscus werd afgeschaft en raakte onmiddellijk in onbruik.

Ten slotte werd de mogelijkheid ingevoerd om fiscale ambtenaren te detacheren naar parketten en federale politie. Voor deze gedetacheerde ambtenaren gold de beperking van hun rol tot die van getuige niet. Na eedaflegging verkregen ze zelfs de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur des Konings, wat hen in staat stelde voluit mee te werken aan strafonderzoeken.

Ook de rechtspraak heeft de al te drastische mogelijke gevolgen van het charter enigszins afgezwakt.^[13]

De principiële terreinverdeling tussen fiscus en gerecht is echter gebleven, en de beperking van de rol van de fiscale ambtenaar tot die van getuige blijft nog steeds een gevoelig punt. Het voorstel van de parlementaire onderzoekscmissie naar de grote fiscale fraudedossiers, waarover hierna meer, om BBI-ambtenaren min of meer strafrechtelijke onderzoeksbevoegdheden te geven werd door prof. Haelterman als "een zeer delicate denkpiste" bestempeld.^[14]

De hoedanigheid van getuige sluit niet alleen de actieve medewerking van fiscale ambtenaren aan het strafonderzoek uit, ze is ook onverenigbaar met de hoedanigheid van deskundige.

Volgens prof. J. Rozie kunnen (niet-gedetacheerde) fiscale ambtenaren daarom niet als deskundigen worden aangesteld voor de begroting van vermogensvoordelen.^[15]

[11] Anders: E. Dirix, "De verbeurdverklaring met toewijzing aan de benadeelde" in *Om deze redenen. Liber amicorum Armand Vandeplass*, Gent, 1994, 185-199; V. Sagaert, "De positie van de schuldeisers bij strafrechtelijk beslag en verbeurdverklaring van vermogensvoordelen", *T.P.R.* 2000, 55-97.

[12] Hoofdstuk III van de wet van 4 augustus 1986 houdende fiscale bepalingen (*BS* 20 augustus 1986); het hoofdstuk draagt voluit als titel 'Rechtszekerheid van de belastingplichtige en instelling van het ambt van substituut-procureur des Konings, gespecialiseerd in fiscale aangelegenheden'.

[13] O.m. Cass., 20 juni 2000, *Arr. Cass.* 2000, 384.

[14] A. Haelterman, 'Fraudebestrijding en charter van de belastingplichtige: noodzakelijk een paradox?' *TFR*, 379-380, 331.

[15] J. Rozie, *Verbeurdverklaring in fiscale zaken*, te verschijnen.

De 'to be'-situatie: een 'una via'-model?

De bestrijding van de fiscale fraude kwam recentelijk herhaaldelijk in de publieke belangstelling.

Op 7 mei 2009 stelde de parlementaire onderzoekscommissie naar de grote fiscale fraude haar eindrapport voor.^[16] Enkele maanden later maakte een werkgroep van deskundigen, aangesteld door staatssecretaris Clerfayt, haar eindverslag over de actualisering van het charter van de belastingplichtige bekend.

Merkwaardig is dat is dat zowel de onderzoekscommissie als de werkgroep van deskundigen kiezen voor een *una via*-benadering van de fraudebestrijding. Dat betekent dat fiscale fraudezaken ofwel administratief, ofwel strafrechtelijk worden afgehandeld. Over de concrete invulling van deze benaderingen lopen de meningen echter uiteen.

De werkgroep van deskundigen kiest voor een gescheiden administratieve en strafrechtelijke procedure. Het parket beslist over de procedure, die moet worden toegepast. Gaat het om een 'fiscaal misdrijf', dan wordt de strafrechtelijke weg gevolgd. Gaat het om een 'fiscale overtreding', die geen 'fiscaal misdrijf' uitmaakt, dan wordt de administratieve procedure toegepast.

De voorkeur van de werkgroep gaat uit naar de administratieve afhandeling. "Mijn zorg is immers dat het zwaar frauderende maar niet criminele bedrijf in leven moet gehouden worden".^[17]

Waar de grens ligt tussen een fiscale overtreding en een fiscaal misdrijf is niet echt duidelijk. In de optiek van de werkgroep van deskundigen zou het huidige materieel fiscaal strafrecht in elk geval *de facto* gedeeltelijk gedepenaliseerd worden.

De parlementaire onderzoekscommissie wil de beslissing over de weg, die bij de vervolging moet worden gevolgd, overlaten aan een nieuwe instelling, de Federale Dienst voor de Fiscale Fraudebestrijding, dat op zijn beurt zou functioneren onder toezicht van een controleorgaan, Comité F genaamd.

De Federale Dienst voor de Federale Fraudebestrijding zou uit twee deelorganen bestaan. Het eerste deelorgaan, het Beleidsorgaan voor de fiscale fraudebestrijding zou, zoals de naam aanduidt, de beleidslijnen inzake fraudebestrijding uitzetten; het tweede deelorgaan, de Cel fiscale vervolging zou de richting aangeven, die bij het onderzoek moet worden gevolgd: administratief of strafrechtelijk.

Deze Cel fiscale vervolging zou de rol overnemen, die nu wordt vervuld door de gewestelijke directeurs door de machtiging, die ze moeten geven om fraudezaken te melden aan de parketten. Dat gaat minder ver dan wat de werkgroep van deskundigen voorstelt.

[16] Integrale tekst *Parl.St.* Kamer, CRIV 52 PLEN 097.

[17] H. Dubois, "Fraudebestrijding en charter van de belastingplichtige: noodzakelijk een paradox?" *TFR*, 379-380, 365.

In de optiek van de parlementaire onderzoekscommissie is het dus niet uitgesloten dat fiscale misdrijven voor verdere afhandeling aan de BBI worden toegewezen. Om de BBI toe te laten op dit punt zijn taken naar behoren uit te voeren wordt voorgesteld aan de BBI een aantal bevoegdheden toe te kennen, die in de huidige stand van de wetgeving alleen in het kader van een gerechtelijk onderzoek uitgeoefend kunnen worden. Daartoe zou aan een beperkt aantal BBI-ambtenaren de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie worden gegeven. Dat zou hen in staat moeten stellen huiszoekingen te verrichten. Ook wordt gedacht aan de invoering van een soort 'mini-gerechtelijk onderzoek'. Zoals reeds vermeld wordt dit door prof. Haelterman, een van de deskundigen van de werkgroep-Clerfayt, als een 'zeer delicate denkpiste' beschouwd.

De gevolgen voor het ontnemingsaspect

Noch de parlementaire onderzoekscommissie, noch de werkgroep van deskundigen gaan zo ver dat zij ervoor pleiten aan de BBI strafrechtelijke onderzoeksbevoegdheden te geven.

Het laat zich dus aanzien dat de problemen, die in het fiscaal strafrecht inzake ontneming bestaan, niet volledig opgelost zullen worden, hoe de toekomst van ons vervolgingsstelsel in fiscale strafzaken er ook mag uitzien.

De moeilijkheden inzake ontneming worden immers niet alleen veroorzaakt doordat de fiscale procedure en de strafrechtelijke procedure naast elkaar bestaan. Ze worden evenzeer veroorzaakt door de scheiding tussen de diensten die met de fraudeonderzoeken belast worden.

Wanneer een fiscale strafzaak in het *una via*-systeem strafrechtelijk wordt afgehandeld blijft het maatschappelijk nadeel van de fraude hoofdzakelijk bestaan uit de ontdoken belasting. In geval van strafrechtelijke afhandeling zal het strafonderzoek worden gevoerd door de politie, die – net zoals vandaag het geval is – geconfronteerd zal blijven met de bestaande beperkingen wat de samenwerking met de fiscale diensten betreft. Zo zal de precieze bepaling van het vermogensvoordeel problemen blijven opleveren.

Een conclusie

Het ontnemingsaspect in fiscale strafzaken geeft aanleiding tot theoretische problemen, die hun oorsprong vinden in het feit dat eenzelfde fiscaal nadeel op twee manieren vergoed kan worden: langs administratieve weg, door het vestigen van een fiscale schuld, of langs strafrechtelijke weg, door de verbeurdverklaring van vermogensvoordelen, uit een fiscaal misdrijf afkomstig. Het eerste gebeurt door de fiscus, het laatste door de strafrechter, waarna uitvoering volgt door de diensten van Financiën in opdracht van het openbaar ministerie.

De billijkheid wil dat de daadwerkelijke uitvoering van een van deze beide mogelijkheden tot vergoeding van de fiscale schuld moet volstaan om het maatschappelijk nadeel te vergoeden, dat door de fraude werd veroorzaakt.

Dat deze theoretische problemen in de praktijk slechts zelden moeilijkheden veroorzaken komt doordat alle betrokken actoren bereid zijn de vereisten van billijkheid te laten primeren op meer legalistische oplossingen.

Om alle moeilijkheden definitief uit de weg te ruimen is een ingrijpende hervorming van ons vervolgingsstelsel in fiscale strafzaken vereist.

De recente discussies over het *una via*-beginsel zijn een stap in de goede richting, maar zonder het wegwerken van de tussenschotten tussen de fiscale en de strafrechtelijke

onderzoeksdiensten, ingevoerd door het charter, zullen de fundamentele problemen blijven bestaan.

Dat het ook anders kan bewijst de toestand in Nederland. De Nederlandse FIOD, ooit de tegenhanger van de Belgische BBI, nu FIOD-ECD genoemd, functioneert als bijzondere opsporingsdienst, die onder het toezicht van het Functioneel Parket strafrechtelijke onderzoeksbevoegdheden uitoefent en *de facto* als enige onderzoeksdienst, fiscale strafzaken onderzoekt, ongeacht of die naderhand administratief of strafrechtelijk worden afgehandeld.

In 2009 verliep de uitvaardiging van een globale en bijzonder duidelijke ontnemingsrichtlijn, die ook zegt hoe inzake fiscale fraude moet worden opgetreden, probleemloos, en ook de praktische toepassing van de richtlijn heeft geen specifieke moeilijkheden opgeleverd.

Fraude in de gezondheidszorg: een buitenbeentje in de sociale fraude?

PAUL VINCKE^[1]

Het valt niet te ontkennen dat door de veelvuldige impulsen waarvan sprake in de bijdrage 'Fraudebestrijding in België anno 2010: quo vadis?' van Bart De Bie en Antoinette Verhage, de bestrijding van de sociale fraude in België in een hogere versnelling is geschakeld.

Het actieplan 2009-2010 van het college voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude onder voorzitterschap van Carl Devlies, de staatssecretaris voor de coördinatie van de fraudebestrijding, maakt zich bovendien sterk dat "een belangrijk deel van het tweede actieplan is gewijd aan de bestrijding van de fraude in de sector van de gezondheidszorgen".^[2]

Bij nader toezien blijkt echter dat onder 'gezondheidszorgen' voornamelijk primaire arbeidsongeschiktheids- en invaliditeitsuitkeringen worden verstaan (de prestaties van de uitkeringsverzekering) en NIET de preventieve en curatieve verstrekkingen van de verzekering voor geneeskundige verzorging zoals ze door zorgverleners en -verstrekkers worden geleverd in de zin van artikel 34 van de ZIV Gecoördineerde wet van 14 juli 1994 en die in de 'nomenclatuur' worden vastgelegd (van gewone geneeskundige hulp over verstrekking van geneesmiddelen tot palliatieve zorg en ambulancevervoer).

Spontaan rijst bij deze vaststelling de vraag waarom de inbreuken in de zin van het geciteerde artikel 34 niet tot de scope van het actieplan 2009-2010 van het college behoren en of ze überhaupt wel als sociale fraude kunnen worden gekwalificeerd in dezelfde zin als die met betrekking tot de prestaties van de uitkeringsverzekering. En mocht het antwoord op deze vragen bevestigend zijn, is het dan niet wenselijk de bestrijding van de fraude in de gezondheidszorg een plaats te geven in het actieplan?

Wat leren ons de definities en omschrijvingen van de fenomenen 'sociale fraude' en 'fraude in de gezondheidszorg' in het bijzonder hierover? Of nog: waar situeert de fraude in de gezondheidszorg zich ten opzichte van het snijpunt van 'verticale' en 'horizontale' fraude en is de bestrijding ervan eerder een publieke dan wel een private aangelegenheid?

Kan de wijze waarop de Dienst voor geneeskundige evaluatie en controle van het Rijksinstituut voor ziekte en invaliditeitsverzekering de fraude in de gezondheidszorg aanpakt een en ander verduidelijken? We gaan hier even verder op in.

Is fraude in de geneeskundige verstrekkingen sociale fraude?

De eerste wettelijke definitie van het begrip 'sociale fraude' vindt men in artikel 2 van de wet van 3 mei 2003 tot oprichting van de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) dat bepaalt:

"Voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder sociale fraude en illegale arbeid: iedere inbreuk op een sociale wetgeving die tot de bevoegdheid van de federale overheden behoort."

Deze wet werd afgeschaft door titel XII van de Programmawet I van 27 december 2006, maar die voert diezelfde definitie op in zijn artikel 309. Deze definitie vindt men eveneens terug in het wetsontwerp tot invoering van een Sociaal Strafwetboek, zoals aangenomen in de plenaire vergadering van de Kamer van Volksvertegenwoordigers op 3 december 2009 maar sindsdien, na evocatie, in behandeling in de Senaat.

Uit de literatuur blijkt echter dat deze definitie al te ruim wordt bevonden^[3] omdat ze onder andere voorbijgaat aan de intentie van de persoon die de inbreuk pleegt.

De wettelijke definitie van het begrip 'sociale fraude' gaat voorbij aan de intentie van de persoon die de inbreuk pleegt.

Daarom geven sommigen de voorkeur aan de 'frauduleuze intentie' bij het plegen van de inbreuk op de sociale wetgeving of op zijn minst de 'frauduleuze handeling' zoals omschreven door het Hof van Cassatie^[4]:

"De frauduleuze handeling is het beroep doen op een list, een kunstgreep of een enscenering die tot doel heeft en als resultaat een ander te bedriegen."

Toch sluit de definitie van 'sociale fraude' zoals omschreven in het geciteerde artikel 309 van de Programmawet I van 27 december 2006, dichter aan bij die van 'fraude' die door het Swiss Institute of

Comparative Law in opdracht van het European Healthcare Fraud and Corruption Network (EHFCN) in 2005 werd omschreven als 'standaard' van toepassing in de meeste landen van Europa bij het definiëren van fraude in de gezondheidszorg:

"Fraude is het gebruik van valse, incorrecte of onvolledige verklaringen en/of documenten, of het niet verschaffen van informatie, in schending van een wettelijke verplichting tot

[1] RIZIV, European Healthcare Fraud and Corruption Network.

[2] Zie Actieplan 2009-2010 op www.carldevlies.be.

[3] M. Stiernon, "La fraude sociale", Mémoire de stage INAMI, 2010, p. 7; T. Baete, 'Uitwisselen van gegevens: een multidisciplinaire vorm van fraudebestrijding', presentatie RIZIV, 8 mei 2008.

[4] Cass. 5 maart 1951, *Pas.*, 451.

onthulling, met als resultaat de verduistering of het onrechtmatig achterhouden van kapitaal of eigendom van anderen of het oneigenlijk gebruik ervan voor doeleinden waarvoor ze niet zijn bestemd.”

Ook hier ontbreekt namelijk het criterium ‘intentie’ waardoor de bewijslast van de vermeende fraude een stuk eenvoudiger wordt. De eenvoudige vaststelling van niet-naleving van administratieve voorschriften bijvoorbeeld (zoals de nomenclatuur) kan hierdoor reeds als frauduleus worden bestempeld.

In de marge van het zoeken naar een antwoord op de vraag ‘wat is sociale fraude?’ treedt daarom enige pragmatische nuancering in verband met het begrip ‘fraude’ op de voorgrond. Het is namelijk van fundamenteel belang dat bij de kwalificatie van de vastgestelde inbreuken een onderscheid wordt gemaakt tussen^[5]:

- *fraude sensu stricto*: een moedwillige overtreding van de regelgeving om voordelen te genieten waarop men geen recht heeft;
- *misbruik*: een praktijk waarbij de regelgeving wordt geëerbiedigd maar die als ‘choquerend’ wordt beschouwd met betrekking tot het interpreteren van de geest van de regel;
- *fout*: een onopzettelijk en te goeder trouw zijnde niet naleven van regelgeving, als gevolg van een onwetendheid of een verkeerde interpretatie.

Het is dus de graad van intentie die uiteindelijk de zwaarte van de inbreuk en de daaraan gekoppelde rechtsgevolgen mee zal bepalen. In iedere geval is het voor de administratie die een inbreuk op een sociale wetgeving vaststelt van belang aan elk van deze drie anomalieën de juiste kwalificatie te geven met het oog op de recuperatie van de ten onrechte uitbetaalde bedragen en de bepaling van de sanctie (met of zonder doorverwijzing naar het parket).

Een meer praktische of ‘administratieve’ definitie kan hieraan worden toegevoegd, namelijk die van Marechal & Pacolet die sociale fraude (in het kader van zwartwerk) omschrijven als:

“iedere inbreuk op het sociale zekerheidsrecht, het arbeidsrecht en de sociale hulpverlening, met het doel de reglementering van de administratie en de verplichtingen (kosten) die hiermee gepaard gaan, te ontwijken.”^[6]

Sociale fraude zou in deze context volgens de auteurs in de eerste plaats zwartwerk en de daarmee gepaard gaande bijdrage- en fiscale fraude betreffen, en secundair betrekking hebben op elke vorm van ‘uitkeringsfraude’.

[5] S. Donne & S. Lemoine, “Prestations sociales: de la lutte contre la fraude au paiement ‘bon droit’”, *La note de veille* 2008, mei, 1.

[6] A. Marchal & J. Pacolet, “Fraude sociale et travail en noir en Belgique: quête de l’indéfinissable?”, *Revue belge de sécurité sociale*, 2003, 3, 693.

Betrokken partijen zouden wat zwartwerk betreft vooral de werkgever zijn (dader) en de werknemer (slachtoffer van het niet naleven van de wetgeving op de arbeid door de werkgever).

Wat de uitkeringsfraude betreft, worden zowel de gerechtigde genoemd als de ‘zorgverlener’ (die in de hoedanigheid van bv. de controlerende of attesterende geneesheer beslist over het openen van het recht op invaliditeitsuitkering).

Ook bij Marechal & Pacolet ontbreekt echter enige verwijzing naar fraude in de geneeskundige verzorging in de zin van artikel 34 van de ZIV Gecoördineerde wet van 14 juli 1994, als een vorm van sociale fraude die door hen wordt omschreven.

Hoofdstuk III van de ZIV Gecoördineerde wet van 14 juli 1994 omschrijft de opdrachten van de Dienst voor geneeskundige evaluatie en controle (DGEC) en bepaalt in artikel 139, 4° inderdaad dat de DGEC “ermee belast wordt de geneeskundige controle van de prestaties van de uitkeringen moederschapverzekering te verzekeren” (opsporen van uitkeringsfraude).

Evenzeer echter wordt de DGEC in artikel 139, 3° “ermee belast de verstrekkingen van de verzekering voor geneeskundige verzorging te controleren op het vlak van realiteit en conformiteit met de voorschriften van deze gecoördineerde wet en haar uitvoeringsbesluiten.”

Het niet naleven van de realiteit en de conformiteit in overeenstemming met de geciteerde gecoördineerde wet is een inbreuk op een sociale wetgeving die tot de bevoegdheid van het ministerie van Sociale Zaken behoort; ze kan dus per definitie worden beschouwd als sociale fraude wanneer uit de inbreuk de intentie blijkt tot onrechtmatige toe-eigening van een voordeel.

Fraude in de geneeskundige verstrekkingen is dus sociale fraude.

Waarom wordt fraude in de geneeskundige verstrekkingen niet in het Actieplan 2009-2010 opgenomen?

Het is duidelijk dat in het actieplan de focus wordt gericht op ziekte- en invaliditeitsuitkeringen en niet op geneeskundige prestaties en verstrekkingen.

Een van de mogelijke redenen is het specifieke karakter van de betaling van de geneeskundige verstrekking aan de zorgverlener. De vergoeding die aan de zorgverlener wordt uitbetaald als tegenwaarde van zijn prestatie is geen uitkering, vervangingsinkomen of toelage. Het is een honorarium eventueel aangevuld met een supplement voor een technische prestatie en dus geen sociaal voordeel in de strikte zin van het woord.

De tweede reden is mogelijk te vinden in het atypische parcours dat deze betaling aflegt via het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering (RIZIV) met tussenkomst van ziekenfonds of ziekenhuis.

Waar invaliditeitsuitkeringen en andere sociale vergoedingen of toelagen rechtstreeks door instellingen van sociale zekerheid worden uitbetaald aan de rechthebbenden, ontvangt de zorgverlener zijn honorarium plus supplement door tussenkomst van een ziekenfonds of ziekenhuis. Die hebben niet het statuut van socialezekerheidsinstelling.

Het RIZIV functioneert als financier van de gezondheidszorg zonder de betrokken zorgverlener rechtstreeks uit te betalen.

Beide atypische karakteristieken ‘verdunnen’ het sociale karakter van de uitbetaalde gezondheidszorg en ontnemen ze de speciale status die aan andere sociale voordelen wordt toegekend.

De uitbetaalde geneeskundige prestaties vormen het patrimonium van de zorgverlener waarop andere principes van toepassing worden in geval van bijvoorbeeld terugbetaling van ten onrechte ontvangen (al of niet gefraudeerde) bedragen; ze genereren specifieke fiscale implicaties.

Toch kan in het licht van het wetsontwerp tot invoering van een Sociaal Strafwetboek, en meer bepaald van de definitie van ‘sociaal voordeel’ die in artikel 230 wordt geformuleerd, ook de betaling van geneeskundige verstrekkingen worden beschouwd als een ‘sociaal voordeel’, d.i.

“een subsidie, een vergoeding, een uitkering of iedere andere financiële tegemoetkoming die verleend of toegekend wordt op grond van de wetten en besluiten betreffende een van de aangelegenheden die vallen onder de bevoegdheid van de arbeidsgerechten.”

De geschillen met betrekking tot de vergoedingen van geneeskundige prestaties worden door de arbeidsrechtbanken beslecht en worden dus door deze definitie gevat.

De wetten van 13, 21 en 27 december 2006 houdende diverse sociale bepalingen, delen de inbreuken waarrond geschillen kunnen ontstaan en die tot het bevoegdheidsdomein van de Dienst voor geneeskundige evaluatie en controle behoren in acht categorieën in:

- de niet-uitgevoerde verstrekkingen;
- de verstrekkingen die niet in overeenstemming zijn met de wetgeving (‘niet-conform’);
- de verstrekkingen die noch curatief noch preventief zijn (bv. ‘zuiver’ esthetische chirurgie);
- de overbodige of onnodig dure verstrekkingen;
- het voorschrijven van overbodige of onnodig dure verstrekkingen;
- het voorschrijven van farmaceutische specialiteiten die onvoldoende de aanbevelingen van de commissie tegemoetkoming geneesmiddelen naleven;
- de zuiver administratieve inbreuken;
- aanzetten tot overconsumptie of overdreven voorschrijven.

Deze inbreuken zijn potentiële vormen van sociale fraude waarvan de bestrijding zonder twijfel thuishoort in het Actieplan 2009-2010.

Privaat/publieke overlapping

Een en ander verklaart ook waarom het onderscheid tussen *verticale en horizontale fraude* in deze context niet eenduidig van toepassing is: de gezondheidszorg is de sector bij uitstek waar publiek en privaat domein zich vermengen en elkaar overlappen.

Alle omschreven inbreuken hebben zowel private slachtoffers (bv. patiënten die te veel remgeld moeten betalen of moeten betalen voor zorg die ze niet hebben gekregen) als publieke (de overheid betaalt bv. onverschuldigde bedragen aan zorgverleners die getuigschriften voor verstrekte hulp uitschrijven op naam van patiënten die ze in werkelijkheid nooit hebben gezien) en ook de bestrijding ervan heeft zowel wat opsporing als sanctionering betreft een veelvoud van actoren die zich evenzeer op het private als op het publieke terrein situeren.

De gezondheidszorg is een strenge huisvader die zijn mislopen pupillen op meer dan één wijze tot de orde kan

roepen. Meer dan in andere sectoren is er de mogelijkheid van veelvuldige en cumulatieve sanctionering voor hetzelfde vergrijp: een geneesheer die door middel van valsheid in geschrifte systematisch fictieve getuigschriften van verstrekte hulp heeft opgemaakt kan op vier verschillende niveaus simultaan extern worden ‘berecht’:

- *administratief* (publiek): door de DGEC met terugvordering van het onverschuldigde betaalde bedrag en het eventueel toekennen van een administratieve geldboete;
- *disciplinair* (privaat): door de orde van geneesheren met eventuele tijdelijke of definitieve schorsing (beroepsverbod);
- *strafrechtelijk* (publiek): gevangenisstraf of boete;
- *burgerrechtelijk* (publiek): schadevergoeding.

Elk van deze instanties zal het onderzoek voorafgaand aan de vervolging autonoom voeren met inzet van de eigen middelen en onderzoekers met specifieke bevoegdheid.

Voorts hebben de ziekenfondsen (privaat) de bijzondere taak om vooral preventief en eerstelijns-evaluaties van geneeskundige verstrekkingen te gaan uitvoeren met eventuele doorverwijzing naar de DGEC.

Ten slotte is het natuurlijk ook aan elke werkgever (ziekenhuis, laboratorium, ...) om intern het onderzoek naar de inbreuken van de (werknemer) zorgverlener te gaan voeren en zo nodig de klacht aan een van deze instanties over te maken.

Een efficiënte bestrijding van fraude in de gezondheidszorg is pas mogelijk door toegang tot en koppeling van databestanden om de ‘cocons’ in de gezondheidssector open te breken.

Het laatste taboe

Fraude in de gezondheidszorg is het laatste taboe. Sterk georganiseerde medische beroepsgroepen schreeuwen moord en brand wanneer een confrater of de groep zelf publiekelijk met misbuiken worden geconfronteerd. De *omertà* heerst.

Vakbondsvertegenwoordigers van de zorgverleners gaan in de ontwerpfase bovendien met een vlooienkam door elk wetgevend initiatief dat hun responsabilisering beoogt.

Tijdens de aanloop naar de ‘responsabiliseringswetten’ van 2004 en 2006 (die een efficiëntere controle van de zorgverleners op het oog hadden) waren het vooral de vertegenwoordigers van de belangrijkste artsenbonden die zwaar op het eindresultaat wogen.

Het feit dat de sanctionering van fraude in de gezondheidszorg nog steeds in handen is van diezelfde vakbondsvertegenwoordigers, zetelend in de beperkte kamers van het Comité van de Dienst voor geneeskundige evaluatie en

controle, is daarvan de consequentie. Dergelijke ‘uitzonderingsrechtbanken’ waar beschuldigen door de eigen beroepsgroep worden berecht, bevorderen geenszins een transparante en correcte rechtsgang. De Orde der geneesheren is in hetzelfde bedje ziek.

Het aantal fraudedossiers dat na doorverwijzing vanuit beide instanties bij de parketten belandt, is dan ook minimaal (1 %).

Een efficiënte bestrijding en sanctionering van fraude in de gezondheidszorg staat pas in zijn kinderschoenen. Ongehinderde toegang tot en koppeling van databestanden is bovendien een noodzakelijke voorwaarde om op een efficiënte manier het terrein te onderzoeken.

Het is wachten op een initiatief van de staatssecretaris voor de coördinatie van de fraudebestrijding om de ‘cocons’ in de gezondheidssector open te breken en alle antifraudekrachten te laten samenwerken.

Uitkeringsfraude binnen de sociale en fiscale fraude^[1]

JOZEF PACOLET EN FREDERIC DE WISPELAERE^[2]

*“The more people know about fraud, the more they discuss it, and the better society can fight it”
(OLAF, Deterring Fraud by Informing the Public, 2005, 2006).*

Sociale en fiscale fraude is een veelkoppige draak waardoor sommigen het om die reden als onmeetbaar beschouwen. Men moet het echter wel kunnen meten om het te kunnen bestrijden.^[3] De strijd ertegen is immers van cruciaal belang. Alle vormen van sociale en fiscale fraude, en zelfs van ontwijking, zorgen voornamelijk voor een aantasting van de sociale bescherming en de individuele loon- en arbeidsvoorwaarden, en van de verzorgingsstaat en de publieke financiën in het algemeen. De rechtstaat zelf komt soms in het gedrang.

Een deelaspect van deze fraude is sociale-uitkeringsfraude. In sommige landen (Verenigd Koninkrijk, Nederland) is men als het ware gebiologeerd door deze vorm van fraude en is er een uitgebreid instrumentarium opgezet om het te controleren. Ons aanvoelen is dat de uitkeringstrekkingen per definitie bekend zijn, en dus beter controleerbaar, zodat dit fenomeen beter onder controle is dan bijdragefraude. Men zit reeds in de ‘registers’, zodat controle, verificatie en beteugeling beter doenbaar zijn. Tegelijk ontdekken wij, wat ook geldt voor de bijdragefraude, dat de sociale zekerheid ook bij de uitkeringen niet alleen het slachtoffer kan zijn van de calculerende zo niet frauderende individuele burger, maar dat georganiseerde malafide en criminele praktijken en filières opduiken. Het kan ons dan ook niet verbazen dat vanuit een evenwichtige, billijke en efficiënte fiscaliteit en sociale bescherming, de uitkeringsfraude ook in België steeds meer aandacht krijgt.

In deze bijdrage wordt een overzicht gegeven van de geleverde inspanningen in de strijd tegen uitkeringsfraude in termen van teruggevorderde bedragen. Het schatten van de omvang van deze bedragen kan immers de richting aangeven in welke mate uitkeringsfraude al of niet een mineur of majeur probleem is.

Situering van sociale-uitkeringsfraude binnen de sociale en fiscale fraude

Het hanteren van een ruime definitie van sociale fraude (bijdragefraude en uitkeringsfraude, niet-naleving van de sociale wetgeving) en fiscale fraude evenals ontwijking en vermijding is noodzakelijk om een exhaustief beeld te kunnen krijgen (figuur 1). De financiële impact van ontwijking, die net zoals bij ontduiking resulteert in een minder belastbare basis voor de overheid en minder ontvangsten, valt niet te onderschatten. In de meest extreme vorm zijn er zelfs illegale en criminele activiteiten mee gemoeid.

Het pleidooi om een ruime en exhaustieve definitie te hanteren is een weerspiegeling van de dagelijkse strijd tegen de sociale fraude. De grijze zones tussen gewone sociale fraude en ontwijkingsmechanismen aan de ene kant en zelfs criminaliteit aan het andere uiteinde van het spectrum zijn immers realiteit, waarbij de grens soms moeilijk te trekken valt. In die zin zet de voorstelling van de OESO (2002), waar behalve sociale en fiscale fraude ook de illegale activiteiten

in beeld komen, ons op het juiste spoor van een exhaustieve benadering. Het inventariseren van al deze fenomenen in zijn exhaustieve benadering staat nog in zijn kinderschoenen. Dat geldt ook voor het deelaspect uitkeringsfraude, waar voorkomen van misbruiken, oneigenlijk gebruik en soms zelfs crimineel gebruik, amper onderzocht is.

Sociale fraude wordt in de wetsbepaling tot oprichting van de Sociale Inlichtingen- en opsporingsdienst (SIOD) omschreven als “iedere inbreuk op een sociale wetgeving die tot de bevoegdheid van de federale overheden behoort”.^[4] Deze omschrijving leunt dicht aan bij de ruime definiëring die wij in vroegere studies steeds gehanteerd hebben. Hierbij heet sociale fraude “elk misbruik inzake de sociale wetgeving (het socialezekerheidsrecht, het arbeidsrecht en de sociale bijstand) waarbij men zich probeert te onttrekken aan de regelgeving en de bijhorende lasten van de overheid” (Pacolet & Geeroms, 1995). De socialezekerheidswetgeving vormt hiervan dus een belangrijk onderdeel waarbij sociale-uitkeringsfraude bestaat uit het onverschuldigd genieten van socialezekerheidsuitkeringen (Pacolet &

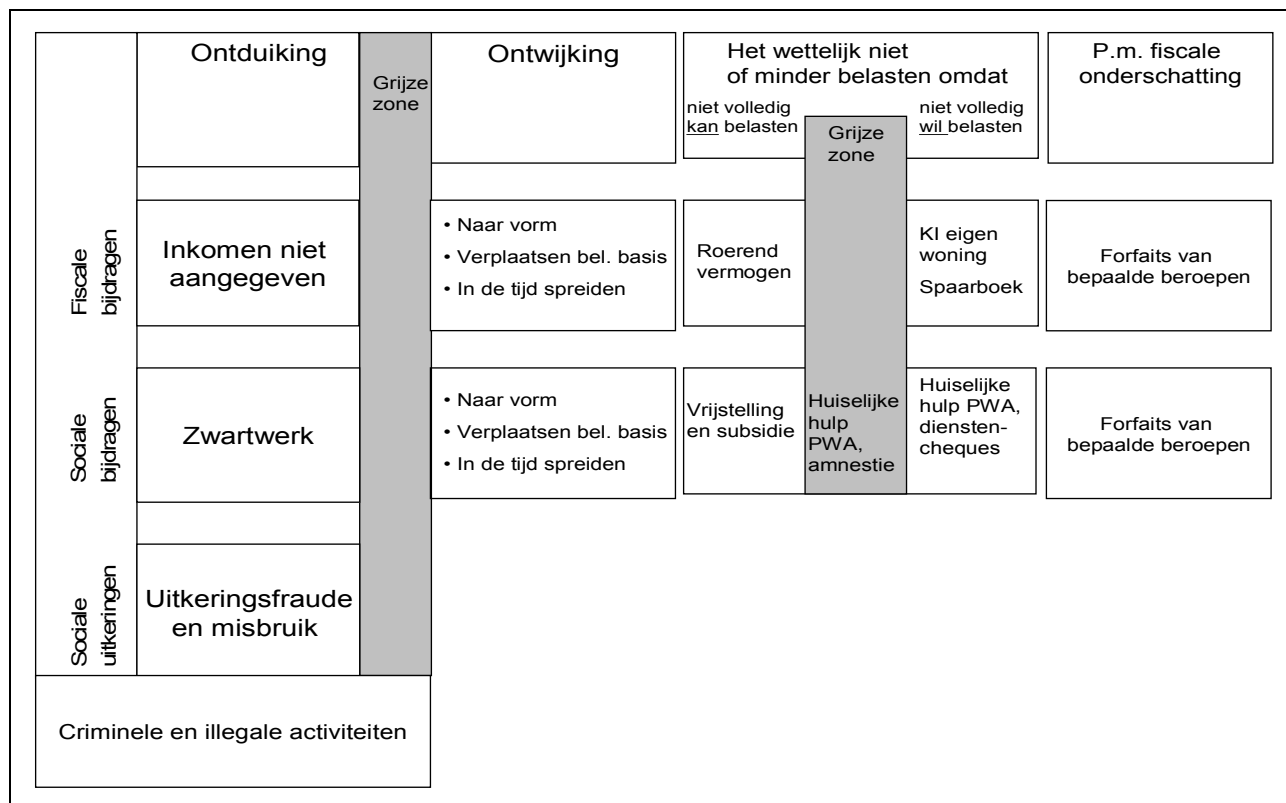
[1] Wij danken de POD Wetenschapsbeleid, de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg en de FOD Sociale Zekerheid voor de geboden onderzoeksmogelijkheden die ons ook in staat stelden deze bijdrage hieruit te destilleren. Deze eerste inventaris van gedetecteerde uitkeringsfraude werd voorgesteld op de studiedag van de FOD Sociale Zekerheid, het RIZIV en de RVP over *The right payment, for the right person, at the right time*, Brussel, 13 oktober 2009

[2] Prof. dr. Jozef Pacolet (doctor in de economische wetenschappen) is hoofd van de onderzoeksgroep Verzorgingsstaat en Wonen aan het HIVA-KULeuven. Frederic De Wispelaere (licentiaat in de handelswetenschappen en master-na-master in het bedrijfsrecht) is onderzoeker bij de onderzoeksgroep Verzorgingsstaat en Wonen aan het HIVA-KULeuven.

[3] Voor een overzicht van schattingen, zie Pacolet, Perelman, Pestieau, Baeyens & De Wispelaere, 2009. Voor een overzicht van meetmethodes, zie Pacolet & De Wispelaere, 2009a.

[4] Art. 309 van de Programmawet I van 27 december 2006 (BS 28 december 2006).

Figuur 1. Noodzaak van een ruime definitie van fiscale en sociale ontduiking en ontwijking, niet belasten en onderschatten



Bron: Pacolet & De Wispelaere (2009a)

Marchal, 2001, p. 6). Het is het zich toe-eigenen van socialezekerheidsuitkeringen waartoe men niet gerechtigd is door foutieve of onvolledige verklaringen af te leggen over de werkelijke situatie, overconsumptie, oneigenlijk gebruik (Pacolet & De Wispelaere, 2009c).

Er zal echter vaak een sterke link zijn met het uitvoeren van bijdragefraude (versta ‘zwartwerk’) waarbij een zwart loon gecumuleerd wordt met een socialezekerheidsuitkering. Zo heeft de Europese Commissie reeds in haar eerste Mededeling over zwartwerk, werklozen als gevoelig voor zwartwerk beschouwd (Europese Commissie, 1998, p. 2). In de Eurobarometerenquête naar zwartwerk uitgevoerd in 2007 op verzoek van de Europese Commissie gaf 8 % van de werklozen te kennen het voorbije jaar activiteiten in het zwart te hebben uitgeoefend (Europese Commissie, 2007, p. 25).^[5]

De criminele sfeer waarin sociale-uitkeringsfraude zich kan bevinden, is recentelijk tot uiting gekomen via de zogenaamde ‘socialezekerheidskits’. De ‘socialezekerheidskits’ worden aangeboden door fictieve ondernemingen aan personen die sociale rechten willen openen (werkloosheidsuitkeringen, ziektevergoedingen, vakantiegeld, pensioenen, ...). Ze bestaan uit alle documenten die nodig zijn om

een arbeidsprestatie te bewijzen (gaande van een arbeids-overeenkomst over loonbriefjes, individuele rekeningen, bewijs van DIMONA^[6] of DMFA^[7], en ten slotte C4) (DBI, 2008, p. 7). De onrechtmatige onderwerping aan het socialezekerheidsstelsel is hieruit een gevolg. Dit fraudefenomeen was misschien nieuw voor België, maar werd reeds in 2004 vastgesteld in Frankrijk (Tian, 2006).

Sociale-uitkeringsfraude in België reikt dus van kleine inbreuken gepleegd door de ontvanger tot georganiseerde criminele activiteiten.

Omvang van de strijd tegen sociale-uitkeringsfraude in België

In de Nationale Rekeningen wordt het zwartwerk geraamd op 4,1 % van de toegevoegde waarde, maar slechts op 0,7 % van de loonmassa en 9,1 % van de overige inkomens (Pacolet, Perelman, Pestieau, Baeyens & De Wispelaere, 2009, p. 111). De becijferde fraude in de loonmassa door de Nationale Rekenaars ligt opmerkelijk laag, waarbij wij ze op minstens het zesvoudige geraamd hebben (Pacolet & Marchal, 2001). Door de RSZ werd tussen 1998-2003 gemiddeld 0,4 tot 0,6 % van alle lonen jaarlijks geregulariseerd

Sociale-uitkeringsfraude in België reikt van kleine inbreuken gepleegd door de ontvanger tot georganiseerde criminele activiteiten.

[5] Gemiddeld 5 % van de Europese respondenten gaf toe in het zwart te hebben gewerkt.

[6] Déclaration Immédiate – Onmiddellijke Aangifte.

[7] Déclaration Multifonctionnelle – Multifunctionele Aangifte.

(Pacolet, Perelman, Pestieau, Baeyens & De Wispelaere, 2009, p. 57). In de periode 1993-1997 kwamen wij zelfs op 0,86 % uit (Pacolet & Marchal, 2001). De totale fraude die wij toen vermoedden raamden wij op 6 %, na aftrek van de gerecupereerde fraude. Rekening houdend met een RSZ-bijdragepercentage van 45 % komen we voor de periode 1998-2003 uit op een jaarlijks bedrag van 140 miljoen euro aan gerecupereerde sociale bijdragen. Sommige jaren was dat zelfs aanzienlijk meer. In de fiscaliteit leveren diverse vormen van controle 2,4 tot 4,1 % op aan extra belastingen (2,5 tot 3,8 miljard euro) (zie verder samenvattende tabel 7).

De uitkeringsfraude is nog niet geraamd. Wel kan men geregulariseerde bedragen door de sociale parastatalen (RVA, RIZIV, RVP en RKW) inventariseren.

De strijd tegen uitkeringsfraude kenmerkt zich evenals de strijd tegen fiscale en bijdragefraude door een stijgende politieke prioriteit. De betrokkenheid binnen de SIOD van verschillende sociale parastatalen^[8], de oprichting van een college voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude^[9] en de specifieke inspanningen binnen de arrondissementscellen^[10] bevestigen dat. Recentelijk organiseerden de

FOD Sociale Zekerheid en het RIZIV in samenwerking met de RVP hierover een internationaal colloquium.^[11]

In de strijd tegen sociale fraude werd in 2008 door de arrondissementscellen een bedrag aan bijdragefraude geïnd van 34,9 miljoen euro en een bedrag aan uitkeringsfraude van 33,5 miljoen euro (Devlies, 2009).^[12] Ook voor 2009 werd zowel voor bijdrage- als uitkeringsfraude ongeveer 34 miljoen euro geïnd (Devlies, 2010). Het aandeel van de uitkeringsfraude in het totale bedrag aan geïnde sociale fraude is opmerkelijk hoog aangezien het ons voorkomt dat uitkeringsfraude niet even sterk aanwezig is als bijdragefraude.

Ook de instrumenten van controle zijn toegenomen: mogelijkheden van *datamining*, *datamatching* en *datasharing* zijn door de verregaande automatisering (e-government) toenemend en doeltreffend. Verdere stappen zijn wenselijk, met respect van privacy en proportionaliteit. Het valt op dat de terughoudendheid aan de kant van de bijdragen (fiscale en bijdragefraude), veel minder speelt bij de uitkeringen (voorbeeld voor gebruik KSZ voor toekennen bestaansminimum).

Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening – RVA

De RVA-inspectie is sterk betrokken bij de strijd tegen de sociale fraude. Onder meer de aanwezigheid in de organen binnen SIOD en de arrondissementscellen zijn hiervan voorbeelden. Dat weerspiegelt zich ook in de tijdsbesteding van de inspectiedienst aangezien de meeste tijd wordt besteed aan acties rond fraudebestrijding (voor 2008 en 2009: 42 %) (RVA, *Jaarverslag 2008 en 2009*).

Het uitvoeren van een risicoanalyse op basis van *datamatching* is binnen de RVA-inspectie al een aantal jaren sterk geïntegreerd. Zo vinden elke maand vier OASIS-ateliers^[13] plaats binnen de RVA. OASIS (Organisation Anti-fraude des Services d'Inspection Sociale) kan omschreven worden als een fraudedetectiesysteem dat op basis van alarmen en scenario's potentiële 'frauderende'

[8] De memorie van toelichting bij het ontwerp van de Programmawet I van 27 december 2006 (DOC51-27773/001) stelt dat de SIOD "tegelijkertijd een centraliserend instrument voor de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude moet zijn maar tevens een referentie instrument inzake informatie en beleidsopties voor de strijd tegen sociale fraude en illegale arbeid". De SIOD is samengesteld uit de Algemene Raad van de Partners en het Federaal Aansturingsbureau. De Algemene Raad van de Partners wordt beschouwd als een reflectie- en adviesorgaan over de strijd tegen de sociale fraude en de illegale arbeid en over de werking van de arrondissementscellen. Onder meer de administrateurs-generaal van de RVA, de RVP, het RIZIV en de RKW zetelen in de Algemene Raad.

[9] Het college wordt voorgezeten door de staatssecretaris voor de coördinatie van de fraudebestrijding, of zijn vertegenwoordiger. Het is belast met de uitwerking van het ontwerp van een jaarlijks actieplan; het toezicht op een gecoördineerde uitvoering van het jaarlijks actieplan, goedgekeurd door het ministerieel comité; het toezicht op de uniforme toepassing van de wetgeving in heel het land en brengt daarover verslag uit aan het ministerieel comité (art. 3 KB van 29 april 2008 houdende oprichting van het college voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude).

[10] De arrondissementscellen werden reeds via het protocol van 1993 geïnstalleerd en werden daarna wettelijk gedefinieerd. De Programmawet I van 27 december 2006 bepaalt dat per gerechtelijk arrondissement een Arrondissementscel wordt opgericht, voorgezeten door de arbeidsauditeur en samengesteld uit een vertegenwoordiger van elk van de vier federale sociale inspectiediensten, een vertegenwoordiger van de FOD Financiën, een magistraat van het parket van de procureur des Konings, een lid van de federale politie, leden van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg; van de FOD Sociale Zekerheid; van de

openbare instellingen van sociale zekerheid of van de POD Maatschappelijke integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie en ten slotte de secretaris van de cel (art. 320, Programmawet I van 27 december 2006). Ook kan een gewestelijke vertegenwoordiger opgenomen worden.

[11] *The right payment, for the right person, at the right time*, Brussel, 13 oktober 2009.

[12] *Vr. en Antw.* Kamer, 2008-2009, 16 maart 2009, 52053 (Vr. nr. 200, G. D'haeseleer).

[13] In het OASIS-atelier wordt volgens een vaste methodologie gewerkt waarbij men start met het consulteren van enkele alarmen die zich in de OASIS-databank bevinden. Wanneer er zich 'knipperlichten' voordoen voor bepaalde ondernemingen gaat men op basis van andere databanken (Graydon, *Belgisch Staatsblad*, Kruispuntbank van Ondernemingen, eigen interne databanken, ...) verder de inbreukgevoeligheid van deze ondernemingen doorlichten. Uiteindelijk beslist men of er al of niet een onderzoek zal worden ingesteld.

ondernemingen helpt te detecteren wat het mogelijk maakt de controles te concentreren op deze risico-ondernemingen (Pacolet & De Wispelaere, 2009b). Voor de RVA-inspectie is OASIS onder meer nuttig omdat een aantal ‘knipperlichten’ immers een aanwijzing kunnen zijn van onrechtmatig gebruik van tijdelijke werkloosheid.

De controle van onrechtmatige cumulaties van de socialezekerheidsuitkering met niet-aangegeven arbeid uit loonarbeid of zelfstandige arbeid vormt een prioriteit voor de RVA-inspectie. Zo kruist de inspectiedienst bij de ‘DIMONA-listings’ gegevens uit de eigen databank ‘werkloosheid’ met gegevens uit de databank DIMONA van de RSZ, om zo mogelijke cumulaties ‘werkloosheid-aangegeven arbeid’ op het spoor te komen (RVA, *Jaarverslag 2008 en 2009*).^[14] Voor 2008 leverde dat een bedrag aan onrechtmatig ontvangen socialezekerheidsuitkeringen op van 20,8 miljoen euro en voor 2009 een bedrag van 16,1 miljoen euro (*tabel 1*). Tegelijk voert de RVA-inspectie onderzoek naar de zelfstandige arbeid bij werkloze loonarbeiders door het kruisen van de ‘werkloosheidsdatabank’ met de ARZA-databank van het RSVZ. Het ging om een onterecht ontvangen totaalbedrag van 5,3 miljoen euro voor 2008 en 4,6 miljoen euro voor 2009 (*tabel 1*).

Tussen 2004 en 2008 werden gemiddeld 9043 controles op de gezinstoestand uitgevoerd (of gemiddeld 7,5 % van het totale aantal uitgevoerde onderzoeken) (Pacolet, Perelman, Pestieau, Baeyens & De Wispelaere, 2009, p. 58). Voor 2009 werden 8515 controles op de gezinstoestand uitgevoerd (RVA, *Jaarverslag 2009*, p. 70). Dat niet steeds de juiste gezinstoestand wordt opgegeven, bewijzen cijfers voor 2007. Van de 9439 personen die kwamen opdagen na een oproep in verband met de controle van de gezinstoestand, werd bij 1100 personen een onjuiste gezinstoestand vastgesteld (of 11,7 %). Tegelijk werd voor 11 % de betaling van de werkloosheidsuitkering geschorst wegens het niet reageren op de oproep of het niet komen opdagen.^[15]

De verschillende sociale parastatalen zijn sterk betrokken bij de strijd tegen de sociale fraude door het uitvoeren van risico-analyses op basis van ‘datamatching’.

Bij de zogenaamde C-onderzoeken richt de RVA-inspectie zich op de controle van economisch belangrijke (versta fraudegevoelige) sectoren zoals horeca, bouw, kleinhandel en tuinbouw.^[16] Voor 2333 van de 39.807 gecontroleerde werknemers in 2008 werd een pv opgesteld door de RVA-inspectie (of 5,9 %) (RVA, *Jaarverslag 2008*). In 2009 werd voor 2564 van de 39.350 gecontroleerde werknemers een pv opgesteld (of 6,5 %) (RVA, *Jaarverslag 2009*).

De strijd tegen georganiseerde criminele activiteiten waar uitkeringsfraude mee gemoeid is, vormt samen met de controle op de verklaringen bij het verkrijgen van de werkloosheidsuitkering en het naleven van de toekenningsvoorwaarden een groot aandachtspunt.^[17] Zo is sinds 2006 in de strijd tegen onrechtmatig toegekende werkloosheidsuitkeringen via het gebruik van de zogenaamde ‘socialezekerheidskits’, een ‘Task Force C4’ actief. Deze Task Force werkt samen met inspectiediensten uit andere administraties (RSZ, RKW, RIZIV, Financiën). In 2008 konden dankzij de onderzoeken en de analyses 591 verdachte ondernemingen worden opgespoord. De uitgevoerde onderzoeken zijn tegelijk voor de werknemers van invloed geweest aangezien veel van hun dossiers herzien zijn. Eind 2008 had de Task Force 3273 dossiers van

werknemers grondig onderzocht. Nadat de betrokken werknemers werden verhoord, werden 715 beslissingen betekend. Er werd voor een bedrag van 6,7 miljoen EUR teruggevorderd (*tabel 1*). In 2009 werden door de Task Force 5059 werknemersdossiers onderzocht, wat resulteerde in 603 betekende beslissingen en een teruggevorderd bedrag van 5,2 miljoen euro (*tabel 1*).

Het bedrag aan schuldvorderingen bij uitkeringsgerechtigden vertoont een sterke procentuele stijging tussen 2004 en 2008 (*tabel 2*). Dit bedrag daalt in beperkte mate (-2%) tussen 2008 en 2009. Voor 2009 bedraagt het bedrag aan schuldvorderingen bij uitkeringsgerechtigden 68,5 miljoen euro. Dit bedrag maakt ongeveer 75% uit van het totale bedrag aan nieuwe schuldvorderingen in 2009. Onder het totale bedrag vallen ook de terugvorderingen ten opzichte van onder meer de ziekenfondsen en de RVP.

Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering – RIZIV

Het RIZIV wordt steeds nauwer betrokken bij de strijd tegen de sociale fraude. Zij nemen op regelmatige basis

[14] “Vanaf 1 oktober 2008 raadpleegt de RVA bij de uitbetaling van de werkloosheidsuitkeringen systematisch of de werkzoekende niet als werknemer staat ingeschreven in een personeelsregister. Het is de bedoeling om telkens eerst na te gaan in de DIMONA-databank of de werkzoekende niet als werknemer staat ingeschreven. Daarmee zullen onwettige cumulaties aan de bron worden gedetecteerd in plaats van ze naderhand op te sporen en proberen te verhinderen”, *De Standaard*, “Milquet wil sociale fraude door werklozen preventief opsporen”, 30 september 2008. KB tot wijziging van artikel 160 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering.

[15] *Vr. en Antw.* Kamer, 2007-2008, 22 juli 2008, 52.027 (Vr. nr. 22, G. D’haeseleer).

[16] Men spreekt tevens van A en B-onderzoeken. In de B-onderzoeken zijn onder meer de controles op de werksituatie (cumulatie werkloosheid als werknemer of als zelfstandige) en de gezinssituatie te situeren.

[17] Er wordt benadrukt dat de Missie van de RVA veel belang hecht aan “het voorkomen en bestrijden van oneigenlijk gebruik en fraude, in het bijzonder georganiseerde fraude” (RVA, *Jaarverslag 2008*, p. 62).

deel aan de controles binnen de arrondissementscellen. Vaststellingen door de arrondissementscellen van inbreuken op materies waar het RIZIV bevoegd voor is worden ook steeds doorgestuurd (SIOD, 2008; 2009). Ook inzake het uitvoeren van risicoanalyse zijn recentelijk belangrijke stappen gezet. Zo probeert het RIZIV door het kruisen van relevante sociale databanken (DMFA, GOTOT-in^[18]) met eigen administratieve gegevens (primaire arbeidsongeschiktheid, invaliditeit) uitkeringsfraude op te sporen (college voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude, 2009).^[19]

Door het onderzoek van de Dienst voor Administratieve Controle naar drie specifieke inbreuken op basis van *datamatching* werd tot een bedrag van 12,2 miljoen euro aan onverschuldigde uitkeringen voor 2008 gekomen (tabel 3).^[20] Een groot deel van dit bedrag (71 %) kwam door het uitvoeren van niet-toegestane maar bij de RSZ aangegeven activiteiten. De frauduleuze onderwerping aan de sociale zekerheid leverde eind 2008 een onverschuldigd bedrag op van 2,6 miljoen euro op (voor de sector van de geneeskundige verzorging en voor de sector uitkeringen) (tabel 3).

Het RIZIV is eveneens lid van het EHFCN (European Healthcare Fraud & Corruption Network). Dit netwerk werd in 2004 opgericht om de bestrijding van fraude en corruptie in de gezondheidszorg in Europa te coördineren en te optimaliseren. Behalve aan het uitwisselen van *good practices* in de strijd tegen fraude en corruptie in de gezondheidszorg, wordt er aandacht besteed aan de ontwikkeling van instrumenten voor het uitvoeren van risicoanalyse en het opzetten van sensibiliseringscampagnes.^[21] Ten slotte zal het RIZIV voor 2009 een jaarrapport over hun strijd tegen de sociale fraude (doelstellingen, werking & controles van de inspectiedienst) publiceren (college voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude, 2009, p. 34).

Rijksdienst voor Pensioenen – RVP

Een van de doelstellingen geformuleerd in het Actieplan 2009-2010 van het college voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude (2009, p. 11) is “het vermijden van niet-

toegestane cumulatie van werkloosheid en pensioenuitkeringen” door het kruisen van gegevens van de RVP met die van de RVA.

De RVP voorziet binnen het Argos-project in een automatische controle van de toegelaten beroepsactiviteit door het principe van *datamatching* toe te passen (RVP, *Jaarverslag 2008*, p. 46 en 52).^[22] Het kruisen van haar eigen pensioengegevens met DMFA moet dat mogelijk maken.^[23]

Het aantal schorsingen voor het uitoefenen van een beroepsactiviteit of het genot van een socialezekerheidsuitkering vertoont een stijgend verloop over de periode 2006-2008, terwijl het aantal procentuele verminderingen over dezelfde periode een negatief verloop te zien geeft (tabel 4). Voor 2008 bedroeg het totale bedrag aan schuldbetekeningen wegens de uitoefening van een beroepsactiviteit waarbij het verkregen inkomen te hoog lag, 12,9 miljoen euro. Rekening houdende met de 2896 schuldbetekeningen in 2008 betekent dit dat gemiddeld tot 4446 euro te veel aan inkomsten werd gekomen per schuldbetekening.

De invordering van de bedragen die ten onrechte werden uitbetaald ten gevolge van de niet-naleving van bepaalde verplichtingen door de pensioengerechtigde gebeurt door een gemotiveerde kennisgeving van schuld. In 2008 werden in totaal 7342 kennisgevingen van schuld verstuurd voor een totaal bedrag van 17,9 miljoen euro (tabel 5). Dat komt neer op gemiddeld bedrag van schuld van 2436 euro.

Andere betrokken sociale parastatalen

In het kader van het fraudefenomeen waarbij fictieve ondernemingen ‘socialezekerheidskits’ verkopen, werd in 2008 door de Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers (RKW) een bedrag aan fraude vastgesteld van 1,3 miljoen euro.^[24]

Ten gevolge van het niet-naleven van de toekenningsvoorwaarden (onder meer cumulatie met pensioen) en vergissing werd in 2007 voor 0,336 miljoen euro aan onterecht uitbetaalde uitkeringen teruggevorderd door het Fonds voor Arbeidsongevallen (FAO).^[25]

Ook bij de uitkering van het leefloon door OCMW’s is de voorbije jaren sociale fraude ontdekt. Op basis van een

[18] GOTOT: Grensoverschrijdende Tewerkstelling – Occupation Transfrontalière.

[19] *Vr. en Antw.* Kamer, 2008-2009, 18 mei 2009, 52.060 (Vr. nr. 181, G. D’haeseleer).

[20] Het ging hierbij om de controle van volgende drie ‘thema’s’:
– de cumulatie van invaliditeitsuitkeringen met een vergoeding wegens beëindiging van de arbeidsovereenkomst of met een niet-toegestane maar bij de RSZ aangegeven activiteit;
– de cumulatie van uitkeringen tijdens een tijdsvak van primaire arbeidsongeschiktheid of invaliditeit met een niet-aangegeven activiteit;
– de onrechtmatige onderwerpingen aan de sociale zekerheid en de frauduleuze onderwerpingen (RIZIV, 2009).

[21] www.ehfcn.org.

[22] Verder richt het project zich ook op de automatische controle van het recht op sociale vergoedingen en van de kinderlast.

[23] *Vr. en Antw.* Senaat, 2004-2005, bulletin 3-50 (Vr. nr. 3-2898, H. Vandenberghe). We verwijzen ook naar art. 39 KB nr. 50 betreffende het rust- en overlevingspensioen voor werknemers.

[24] *Vr. en Antw.* Kamer, 2008-2009, 9 maart 2009, 52.052 (Vr. nr. 1, G. D’haeseleer).

[25] *Vr. en Antw.* Kamer, 2007-2008, 4 augustus 2008, 52.029 (Vr. nr. 53, G. De Padt).

sociaal onderzoek dient een zicht verkregen te worden op de sociale en financiële situatie (POD Maatschappelijke Integratie, 2010, p. 19). De staat van 'behoefte' dient gecontroleerd te worden. Door de aansluiting bij de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid van de OCMW's kan dat geverifieerd worden. Uit een studie blijkt dat de OCMW's hiervan intensief gebruikmaken (meer dan 50 % van de consultaties van de gegevensstromen binnen de KSZ zou voor rekening zijn van de OCMW's) (Demeyer, Sannen, Rea & Devleeshouwer, 2007). Het consulteren van bijvoorbeeld DIMONA om te verifiëren of de aanvrager een arbeidscontract heeft, is mogelijk. De consultatie van sociale databanken vormt dus een sterk preventief controlemiddel.

Samenvatting van de resultaten

Aangezien de resultaten van de controles op sociale-uitkeringsfraude voor 2009 nog niet allemaal zijn gepubliceerd, focussen we ons op 2008. Op basis van de controle-resultaten komen we voor 2008 tot een bedrag aan gedetecteerde sociale-uitkeringsfraude van om en bij de 100 miljoen euro (tabel 6). Het volume aan teruggevorderde sociale uitkeringen is in vergelijking met het totale bedrag aan desbetreffende uitgaven (wij kijken nog niet eens naar de totale sociale uitgaven) echter minimaal te noemen. Het totale bedrag aan terugvorderingen bedraagt immers 0,3 % van de totale uitgaven. Bij de RVA ligt het procentuele aandeel van de ingevorderde uitkeringen ten opzichte van het totale uitgekeerde bedrag het hoogst, namelijk 0,8 %.

Het toont mogelijk aan dat de omvang van de sociale-uitkeringsfraude vermoedelijk niet overroepen mag worden. Maar tegelijk is dat slechts het bedrag dat men recupereert/poogt te recupereren. De werkelijke fraude kan/zal hoger zijn.

Wij zetten de verschillende gerecupereerde bedragen zowel aan de ontvangsten als aan de uitgavenzijde even in perspectief.

De hier geciteerde bedragen zijn zeker niet exhaustief. Zij geven wel de orde van grootte weer die terug te vinden is in de jaarverslagen van de desbetreffende controlediensten. Het zijn de vastgestelde en hopelijk (maar dat is niet altijd zeker) gerecupereerde bedragen. De totale bijdragen-uitkeringsfraude is een veelvoud hiervan. Zo vermenigvuldigden wij dat voor de RSZ-bijdragen op een voorzichtige wijze met zes (Pacolet & Marchal, 2001). Wij berekenen ook de verhouding tussen die gerecupereerde bedragen en het totale volume van fiscale en parafiscale bijdragen en sociale uitkeringen. Opnieuw zijn dat theoretische en verre van exhaustieve cijfers. De 'recuperaties' zijn soms maar bekend voor een deel van de bijdragen/uitkeringen. Opnieuw echter illustreren zij ook het vooralsnog beperkte bedrag.

Het kan betekenen dat men (nog) niet meer kan controleren/vatten, of dat de fraude al bij al beperkt zou zijn. Dat

laatste zou echter een voorbarige conclusie zijn, omdat de controles en recuperaties maar slaan op een beperkt deel van de ondernemingen, maar ook omdat er vragen gesteld kunnen worden bij het niveau van de recuperaties. Als een persoon betraapt wordt op zwartwerk, welke hypothese neemt de RSZ aan over de periode dat in het zwart wordt gewerkt: een dag, een maand, of nog langer? Ook bij de uitkeringsfraude wordt bijvoorbeeld de cumul tussen aangegeven werk en uitkering (in Nederland noemt men dat 'witte fraude'; de gegevens zijn ergens administratief bekend) (de Wit, 2010) ingeschat. De cumulatie met werkelijk zwartwerk ('zwarte fraude' in termen van Nederland; nergens aangegeven inkomen) is dan nog niet ingeschat.

Uit dit overzicht (tabel 7) blijkt dat de recuperaties verhoudingsgewijs het grootst zijn bij de fiscus. Het is ook hun 'corebusiness', namelijk het controleren van de aangiften. De sociale-inspectiediensten hebben nog tal van andere domeinen te controleren die niet uit te drukken zijn in meer ontvangsten, maar wel helpen misbruiken terug te dringen. Wat de bijdragefraude betreft kan toch al de conclusie getrokken worden dat de sociale-inspectiediensten onvoldoende wettelijke middelen hadden om de fraudeomvang realistisch in te schatten.

Daarin is sinds 1 januari 2009 verandering gekomen door de invoering van een zogenaamde 'solidariteitsbijdrage'. Wanneer een werkgever geen melding heeft gemaakt van een tewerkstelling via DIMONA, wat inhoudt dat het om zwartwerk gaat, zal de RSZ bij vaststelling door een sociaal controleur of inspecteur overgaan tot een rechtzetting op basis van een forfaitair bedrag. Dit forfaitair bedrag bedraagt het drievoud van de basisbijdragen op het gemiddeld minimummaandinkomen, met

een minimumbijdrage van 2500 euro (gekoppeld aan de gezondheidsindex van september 2008).^[26] De opbrengst uit deze 'solidariteitsbijdrage' wordt voor 2010 op 22,5 miljoen euro begroot (Beheerscomité van de Sociale Zekerheid, 2009). Deze regelgeving vermijdt zo dat de regularisatie beperkt blijft tot één dag of slechts enkele uren. Het is echter opmerkelijk dat hier sprake is van een 'solidariteitsbijdrage'. Men zou het kunnen interpreteren als een welwillendheid van de inbreukplegende werkgever een bijdrage te leveren aan het door hem ontdoken sociale-zekerheidsstelsel. Met een vergoelijking van sociale inbreuken door de gehanteerde terminologie is het sociale-handhavingsbeleid echter weinig gediend.

De relatief beperkte opbrengst bij de controles van de sociale bijdragen kan misschien ook verklaard worden door de houding bij de sociale-inspectiediensten (hun appreciatie-recht) om een situatie te regulariseren, zowel vanuit het oogmerk om ondernemingen (en dus tewerkstelling) niet in

Dat de fraude al bij al beperkt is, lijkt een voorbarige conclusie; de controles en recuperaties slaan immers niet op alle ondernemingen.

[26] Art. 71 van de Programmawet van 22 december 2008. Art. 22quater van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders.

moeilijkheden te brengen, als vanuit het oogmerk de rechten van de sociaal verzekerden te vrijwaren of te verbeteren.

Ten slotte proberen wij deze bedragen ook te vergelijken met de cijfers die de staatssecretaris voor de coördinatie van de fraudebestrijding Carl Devlies en SIOD rapporteren vanuit de controles door de arrondissementen. Zij rapporteren ‘ruim’ 34 miljoen euro ontrokken bijdragen en een identiek bedrag aan ‘ruim’ 34 miljoen euro beslissingen tot terugvordering aan uitkeringen als resultaat van de gecoördineerde inspanningen binnen de arrondissementen (cijfers voor 2009) (Devlies, 2010). Uiteraard is dat maar een deel van de uitkerings- en bijdragefraude die wij opnemen in *tabel 7*. De overheid zou gerust een globalisering van alle inspanningen kunnen rapporteren, waarin alle ‘opbrengsten’ van de inspectie in het kader van de arrondissementen gesitueerd kunnen worden.

In onze studie over een indicator voor het zwartwerk in België (Pacolet, Perelman, Pestieau, Baeyens, De Wispelaere, 2009) bepleiten wij een gedetailleerde rapportering van de administratieve informatie.^[27] Ook voor de opbrengst van de via SIOD gecoördineerde controle-inspanningen en het totaal van de controle-inspanningen zou een dergelijk detail beschikbaar moeten komen.^[28]

Conclusie

Sociale-uitkeringsfraude is in grote mate vergelijkbaar met bijdragefraude. Het zijn vaak zelfs gecombineerde fenomenen. Het ondermijnt de publieke financiën, het sociaalezekerheidsstelsel en de billijkheid ervan.

[27] Bij het afsluiten van de redactie van dit artikel konden wij ons verheugen op een volgende stap in deze richting. Staatssecretaris Bernard Clerfayt (MR) publiceerde de opbrengst voor 2009 van de controles en inspecties van de fiscale administratie en deze cijfers (een goede 4,23 miljard) liggen in de lijn van de cijfers die wij in *tabel 7* citeren voor 2006 (“Strijd tegen fiscale fraude levert 4,23 miljard op”, *Het Laatste Nieuws*, 14 juli 2010). Een week later vult staatssecretaris Carl Devlies (CD&V) de cijfers aan voor de sociale fraude (“Devlies weerlegt fraudecijfers Clerfayt”, *De Tijd*, 23 juli 2010). De strijd tegen de sociale fraude van alle inspecties samen, met inbegrip van de SIOD-controles, zou 387 miljoen opleveren voor 2008. Het zijn dergelijke exhaustieve cijfers die wij graag gepubliceerd zien door de overheid, en waarvan onze *tabel 7* een voorbeeld is. In onze tabel die nog niet exhaustief was, waren wij voor de sociale fraude rond 2006 al aan een totaal gekomen van 242 miljoen euro.

[28] SIOD publiceert overigens al gedetailleerde arrondissementale gegevens (*Statistiek van de arrondissementen*) over de controles en het resultaat aan vaststellingen. Het zou interessant zijn om hier ook informatie over de financiële opbrengst te kunnen terugvinden, zelfs al is dat niet het enige of zelfs niet het voornaamste doel van de controles.

Wij behouden de indruk dat de uitkeringsfraude in België veel minder aanzienlijk is dan sociale- en fiscalebijdragefraude. Toch is zij ook even ‘onwettig en ongewettigd’ als alle andere fraude, en dient zij beteugeld, of beter nog, vermeden te worden. In tegenstelling tot landen als Nederland (zie o.m. SIOD Nederland) en het Verenigd Koninkrijk^[29] is de controle in België hierop minder repressief of gefocust, maar daarom niet minder present. We merken dat deze vorm van sociale fraude ook steeds meer aandacht krijgt van de sociale-inspectiediensten. Door de invoering van e-government en het uitvoeren van risicoanalyse door het kruisen van sociale databanken neemt het controlepotentieel toe. Ook voor de socialebijdragefraude valt op dat er veel, en steeds meer controleurs zijn, veel controles worden uitgevoerd, en er een hoge pakkans bestaat. Maar de uiteindelijk geregulariseerde fraude is eerder aan de lage kant.

Uitkeringsfraude mag – in vergelijking met bijdragefraude en fiscale fraude – niet overroepen worden omdat voorafgaande controle mogelijk is.

Een eerste inventaris van door de sociale parastatalen (RVA, RIZIV, RVP en RKW) gerapporteerde uitkeringsfraude voor 2008 levert een totaalbedrag op van ongeveer 100 miljoen euro of slechts 0,3 % van het totale bedrag aan sociale uitgaven. Maar betrapte fraude en regularisaties hoeven niet proportioneel te zijn met de werkelijke fraude (hoe groot is het topje van de ijsberg dat boven water komt?).

Determinanten en aangrijpingspunten voor de strijd ertegen zijn ook dezelfde als bij bijdragefraude, namelijk moraliteit, complexiteit van de regelgeving, controlekans en sanctie. Het probleem blijft het onderscheid te maken tussen fraude, fouten en oneigenlijk gebruik. Nochtans mag uitkeringsfraude in vergelijking met bijdragefraude en fiscale fraude niet overroepen worden omdat voorafgaande controle mogelijk is: toekenning gebeurt op basis van een beslissing, onder bepaalde voorwaarden, soms met tussenkomst van een derde (de uitkeringsinstelling), en is afhankelijk van criteria van gerechtigdheid en soms op basis van sociaal onderzoek en een inkomens- en vermogenstoets. Ook de sanctie is verhoudingsgewijs zwaar (schorsing uitkering). De bijdragefraude daarentegen is tot voor kort onderschat.

Verder wetenschappelijk onderzoek op basis van deze administratieve gegevens, eventueel nieuwe enquêtes^[30], kunnen ervoor zorgen dat de strijd tegen de fraude verder en verhoudingsgewijs kan worden gevoerd. Het fenomeen lijkt vaak immers onschuldig en beperkt, maar is soms zelfs vertakt in criminele filières.

[29] Zie onder meer White (2009); Hicks & French (2009).

[30] Bijvoorbeeld via de organisatie van een diepgaande enquête over aangegeven en niet-aangegeven inkomen en arbeid zal zicht verkregen worden op de omvang van de fiscale en de sociale bijdrage- en uitkeringsfraude in België. Deze enquête wordt voorbereid door een equipe van de KUL (HIVA), Ulg (CREPP) en ULB (METICES), als AGORA-project van de POD Wetenschapsbeleid, en op verzoek van de FOD Sociale Zekerheid.

Tabel 1. Terugvorderingen bij controles, RVA, 2008-2009

Controle	2008	2009
DIMONA-listings – onrechtmatig ontvangen (<i>bevolen terugvordering</i>)	20.838.687 euro (<i>16,795 miljoen euro</i>)	16.112.874 euro
Cumulatie werkloosheid – zelfstandige – onrechtmatig ontvangen	5.277.704 euro	4.594.255 euro
Task force C4	6.713.870 euro	5.161.830 euro
Controles gezinstoestand	n.b.	n.b.
C-onderzoeken (fraudegevoelige sectoren)	n.b.	n.b.
Totaal bedrag van de schuldvordering bij uitkeringsgerechtigden	69.821.915 euro	68.469.304 euro

n.b.: niet bekend doordat het teruggevorderde bedrag niet werd vermeld in het Jaarverslag.
Bron: RVA, *Jaarverslag 2008 en 2009*.

Tabel 2. Terugvorderingen bij controles, RVA, 2004-2009

Jaar	Bedrag van de schuldvorderingen bij uitkeringsgerechtigden (a)	% wijziging in (a)	Totaalbedrag aan nieuwe schuldvorderingen (met inbegrip van (a))*
	(a)	(b)	(c)
2004	28.709.631 euro		49.723.615 euro
2005	37.627.715 euro	+ 13 %	59.297.716 euro
2006	43.793.180 euro	+ 16 %	65.684.737 euro
2007	53.877.783 euro	+ 23 %	76.635.228 euro
2008	69.821.915 euro	+ 30 %	93.487.215 euro
2009	68.469.304 euro	- 2 %	91.993.178 euro

* De andere schuldvorderingen dan die ten opzichte van uitkeringsgerechtigden betreffen terugvorderingen ten opzichte van de ziekenfondsen, de RVP, ex-werkgevers en werkgevers.
Bron: RVA, *Jaarverslag 2009*.

Tabel 3. Onverschuldigde bedragen door het kruisen van sociale databanken, 2008

<i>Datamatching tussen invaliditeitsuitkeringen en RSZ-gegevens</i>	
Vergoeding wegens beëindiging van de arbeidsovereenkomst	144.510 euro onverschuldigd bedrag aan uitkeringen
Niet-toegestane maar bij de RSZ aangegeven activiteiten	8.627.077 euro onverschuldigd bedrag aan uitkeringen
<i>Cumulatie van invaliditeitsuitkering met een niet-toegestane activiteit</i>	
	1.405.810 euro onverschuldigd bedrag aan uitkeringen
<i>Onrechtmatige onderwerpen aan de sociale zekerheid en frauduleuze onderwerpen</i>	
Voor de sector van de geneeskundige verzorging (1)	541.372 euro
Voor de sector uitkeringen (2)	2.015.334 euro
Totaal (3) = (1) + (2)	2.556.706 euro
<i>Totaal onverschuldigd bedrag uitkeringen</i>	<i>12.192.732 euro</i>
<i>Totaal onverschuldigd bedrag geneeskundige verzorging</i>	<i>541.372 euro</i>

Bron: RIZIV, *Verslag over de activiteiten in het kader van de strijd tegen de sociale fraude 2008*.

Tabel 4. Terugvorderingen bij controles, RVP, 2006-2008

Jaar	Aantal gepensioneerden als werknemer	Aantal schuldbetekeningen	Bedrag van de schuldbetekeningen	Schorsing*	% vermindering**
2006	26.259	3.196	10.511.429 euro	736	1.966
2007	29.100	2.843	10.200.637 euro	892	1.671
2008	35.027	2.896	12.876.096 euro	915	1.239

* Indien de gerechtigde op een overlevingspensioen het vastgelegde grensbedrag overschrijdt met 15 % of meer dan wordt het pensioen van dat jaar geschorst.

** Bij een overschrijding van minder dan 15 % wordt het pensioen met een percentage vermindert en dit percentage is gelijk aan dat waarmee de beroepsinkomsten het grensbedrag overschrijden.

Bron: *Vr. en Antw. Senaat, 2008-2009, 20 februari 2009 (Vr. nr. 4-3039, E. Schelfhout) en 17 september 2009 (Vr. nr. 4-4413, E. Schelfhout)*.

Tabel 5. Kennisgevingen van een schuld, RVP, 2008

Aantal kennisgevingen van een schuld	7.342
Bedrag van de kennisgeving van een schuld	17.883.465 euro
Aantal 'sancties'	4
Gerechtelijke verslagen	62
Kennisgevingen van terugbetaling door een buitenlandse pensioeninstelling	763

Bron: RVP, *Jaarverslag 2008*.

Tabel 6. Totale uitgaven, totaal ingevorderde uitkeringen en aandeel teruggevorderde bedragen ten opzichte van totale uitgaven per sociale parastatale, in duizend euro, 2008

	RVA	RIZIV	RVP	RKW	Totaal
Totale uitgaven (in duizend euro)	8.275.035	4.270.714	16.793.535	3.922.728	33.262.012
Totaal ingevorderde uitkeringen (in duizend euro)	69.822	12.734	17.883	1.281	101.721
% invorderingen ten opzichte van uitgaven	0,8 %	0,3 %	0,1 %	0,03 %	0,3 %

Bron: RVA, RIZIV en RVP, *Jaarverslagen 2008*; FOD Sociale Zekerheid, 2010.

Tabel 7. Relatief belang van de opbrengst van controle-inspanningen ten opzichte van het totale volume aan overheidsontvangsten en -uitgaven (in miljoen euro)

Sociale bijdragen totaal (RSZ) (2008)	49.062
Gemiddeld gerecupereerde sociale bijdragen bij werknemers tussen 1998 en 2003	140
Als (theoretisch) % van het totale volume tussen 1998 en 2003 gemiddeld gerecupereerd bij werknemers	0,28 %
Fiscale ontvangsten totaal (2008)	101.704
Geïdentificeerde extra belastingen via controles (2006)	2.462 tot 3.785
Als (theoretisch) % van het totale volume (2006)	2,4 % tot 3,7 %
Sociale uitkeringen totaal vervangingsinkomens (2008)	44.698
Geïdentificeerde uitkeringsfraude (2008)	102
Als (theoretisch) % van het totale volume (2008)	0,22 %

Bron: NBB, *Jaarverslag 2009*, p. 235; Pacolet, Perelman, Pestieau, Baeyens & De Wispelaere 2009; tabel 6.

Referenties

- Beheerscomité van de Sociale Zekerheid, *Actualisatie 2009 – Prefiguratie van de begroting 2010 en 2011*, Brussel, 2009, 93 p.
- College voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude, *Actieplan 2009-2010*, Brussel, 2009, 69 p.
- Demeyer, B., Sanner, L., Rea, A. & Devleeshouwer, P., *Aansluiting OCMW's op de KSZ: impactstudie op hulpverlening en organisatie*, HIVA-KULeuven/GERME ULB, Leuven/Brussel, 2007, 141 p.
- Devlies, C., “Mooie cijfers voor de strijd tegen sociale fraude in 2008”, *Persconferentie Carl Devlies, Staatssecretaris voor de Coördinatie van de Fraudebestrijding*, 2009, 7 p.
- Devlies, C., “Strijd tegen sociale fraude werd in 2009 nog efficiënter dan in 2008”, *Persconferentie Carl Devlies, Staatssecretaris voor de Coördinatie van de Fraudebestrijding*, 2010, 13 p.
- De Wit, K., “Handhavingsindicatoren en nalevingsniveaus”, *Slides gepresenteerd op ontmoetingsseminarie SUBLEC, FOD Sociale Zekerheid*, Brussel, 2 juni 2010.
- Europese Commissie, *Mededeling van de Commissie betreffende zwartwerk*, (COM(98)219), Brussel, EC, 1998, 23 p.
- Europese Commissie, *Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Intensievere bestrijding van zwartwerk*, (COM(2007)628), Brussel, 2007a, 12 p.
- Europese Commissie, *Special Eurobarometer 284. Undeclared Work in the European Union*, 2007b, 90 p.
- FOD Sociale Zekerheid, *Vade Mecum van de financiële en statistische gegevens over de sociale bescherming in België – Periode 2004-2010*, Brussel, 2010, 418 p.
- Hicks, J. & French, A., “Reducing Fraud and Error in the UK: What it takes?”, *slides gepresenteerd op studiedag 'The right payment, for the right person, at the right time'*, Brussel, 13 oktober 2009.
- OLAF, *Deterring Fraud by Informing the Public*, Brussel, EC, 2005, 2006.
- OESO, *Measuring the Non-Observed Economy. A handbook*, Parijs, OECD Publications, 2002, 250 p.
- Pacolet, J. & De Wispelaere, F., *Ontwikkelen van een conceptueel methodologisch kader voor risicoanalyse binnen de entiteit Werk en Sociale Economie*, Leuven, HIVA-KULeuven, 2008, 204 p.
- Pacolet, J. & De Wispelaere, F., *Naar een observatorium ondergrondse economie. Een haalbaarheidsstudie*, Leuven, Acco, 2009a, 166 p.
- Pacolet, J. & De Wispelaere, F., “Bruikbaarheid van administratieve data van de sociale inspecties voor het meten van de sociale fraude: men weet meer dan men denkt” in Instituut voor Arbeidsrecht (red.), *Arbeidsrecht tussen wel-zijn en niet-zijn: Liber Amicorum Othmar Vanachter*, Antwerpen, Intersentia, 2009b.
- Pacolet, J. & De Wispelaere, F., “Uitkeringsfraude in België georiënteerd”, *slides gepresenteerd op studiedag 'The right payment, for the right person, at the right time'*, Brussel, 13 oktober 2009c.
- Pacolet, J. & De Wispelaere, F., “Migratie en de ondergrondse economie”, *paper gepresenteerd op studiedag 'Migratie en tewerkstelling'*, Brussel, Masereelfonds, 30 oktober 2009d.
- Pacolet, J. & Marchal, A., *Sociale fraude in België*, Leuven, HIVA-KULeuven, 2001, 261 p.
- Pacolet, J., Perelman, S., Pestieau, P., Baeyens, K. & De Wispelaere, F., *Zwartwerk in België. Een indicator van omvang en evolutie – Travail au noir en Belgique. Un indicateur concernant l'étendue et l'évolution*, Leuven, Acco, 2009, 195 p.
- POD Maatschappelijke Integratie, *Gebruikersgids voor het OCMW*, Brussel, 2010, 37 p.
- Raad van de Europese Unie, *Resolutie van de Raad over het omzetten van zwartwerk in reguliere arbeid*, (2003/C260/01), EU, 2003.
- Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, *Jaarverslag 2008*, Brussel, RVA, 2009, 428 p.
- Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, *Jaarverslag 2009*, Brussel, RVA, 2010, 478 p.
- Rijksdienst voor Pensioenen, *Jaarverslag 2008*, Brussel, RVP, 2009, 97 p.
- Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, Directie Bijzondere Invorderingen, *Intern jaarverslag 2006-2007*, Brussel, 2008, 41 p.
- Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering, *Verslag over de activiteiten in het kader van de strijd tegen de sociale fraude 2008*, Dienst voor Administratieve Controle (DAC), 2009, 18 p.
- Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, *Strategisch plan. Strijd tegen de sociale fraude*, Brussel, SIOD, 2008, 14 p.
- Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, *Strategisch plan. Strijd tegen de sociale fraude*, Brussel, SIOD, 2009, 13 p.
- Tian, D., *Les moyens de contrôle de l'Unédic et des Assédic*, nr. 3529, Assemblée Nationale, 2006, 52 p.
- Van Rompaey, L., Uyttenhove, A. & Simoens, D., *Sociale fraude: administratieve sancties in de werkloosheid. Overzicht en analyse van gepubliceerde en ongepubliceerde rechtspraak*, Leuven, Instituut voor Sociaal Recht – KULeuven, 1999, 139 p.
- White, D., “Fraud Investigation Service”, *slides gepresenteerd op studiedag 'The right payment, for the right person, at the right time'*, Brussel, 13 oktober 2009.

‘In het land der blinden is eenoog koning’ (Erasmus)

DIDIER VERBEKE ^[1]

De economische crisis heeft de fraudethematiek nog meer dan anders op de voorgrond geplaatst. Wat is ergerlijker dan het zich onrechtmatig verrijken van een corrupte minderheid, wanneer de doorsnee burger het moeilijk heeft om de eindjes aan elkaar te knopen? Ironisch genoeg blijkt dat een op de vijf Belgen geen probleem heeft met fiscale fraude.^[2] De overheid zelf geeft amnestie aan wie zijn ‘zwart geld’ uit het buitenland repatrieert. Bovendien zou blijken dat de economische crisis een voedingsbodem vormt voor meer ondergrondse economie.^[3] Meer nog, volgens sommigen is de ondergrondse economie in crisistijden een overlevingsstrategie, een noodzakelijk kwaad.

De cijfers over de omvang van de ondergrondse economie zijn dikwijls zo hallucinant, dat ze hun betekenis verliezen. Ze worden ook vaak totaal uit hun context geciteerd en dienen meestal om iemands gelijk of ongelijk te bewijzen. Zo illustreren ze eigenlijk slechts de onwetendheid van de gebruiker. De cijfers roepen in ieder geval meer vragen op dan dat ze antwoorden geven. Voor België worden er naargelang de meetmethode cijfers^[4] gehanteerd die lopen van 3,6 % over 12,7 % en 17 % tot 18,3 % van het BBP.

Wat zijn de uitdagingen? Weten en meten we voldoende? Hebben we de kennis in huis om deze fenomenen aan te pakken? Is er voldoende bewustzijn over de gevaren? Is er voldoende wil om ze aan te pakken?

Wat is de inzet?

Voor een goed begrip van de context breng ik in dit eerste deel de maatschappelijke consequenties van ondergrondse economie en frauduleus gedrag in herinnering. Gemakkelijkheidshalve ga ik hierbij in eerste instantie voorbij aan de discussies rond de definitie van het concept en de meetmethodes.^[5] Dat neemt niet weg dat het gebrek aan eensgezindheid rond deze aspecten grote gevolgen heeft voor alle problemen die ermee samenhangen. De keuze voor een bepaalde definitie of meetmethode is immers bepalend voor de interpretatie van de beschikbare gegevens. Bij gebrek aan een breed aanvaarde thesaurus, worden de definities willekeurig gebruikt en onderling verwisseld. Achtergrondinformatie is dus essentieel om een aantal zaken correct te kunnen situeren.

M. Bovi stelt de maatschappelijke consequenties van ondergrondse economie en fraude voor als volgt: *“De schaduw economie tast het weefsel van de nationale taxonomie aan en doet de grens vervagen tussen legale en illegale activiteiten; de ondergrondse economie legt een wissel op het genereren van publieke inkomsten en beperkt daardoor de beschikbaarheid van openbare middelen.”^[6]*

Geringe zwarte economieën zijn meestal ‘tax pushed’ en omvangrijke zwarte economieën zijn ‘institution pushed’.

Hierdoor komt het bestaan van de verzorgingsstaat, zoals wij die kennen, onder druk. Bovendien wordt onze levensstandaard aangetast. De ondergrondse economie ondermijnt daardoor de solidariteit die de basis vormt van ons fiscaal en sociaal stelsel.

De OESO-literatuur erkent een correlatie tussen ondergrondse economie en institutioneel falen. Belastingheffing en marktregulering spelen ook een rol, maar in mindere mate. Dat houdt uiteraard verband met het brede economische kader waarbinnen de OESO activiteiten ontplooit.

Hierbij wordt al vlug het *two equilibria model*^[7] aangehangen, waarbij er zich twee verschijningsvormen manifesteren: een goed evenwicht en een slecht evenwicht.

Het eerste wordt gekenmerkt door goed overheidsbeheer, beperkte regelgeving, grote belastbare basis, hoge belastingsinkomsten en weinig zwarte economie. Het laatste staat voor precies het tegenovergestelde. Daarbij werd vastgesteld dat geringe zwarte economieën meestal *tax pushed* zijn en omvangrijke zwarte economieën *institution pushed* zijn.

Er is evenzeer veel onderzoek verricht naar de samenhang tussen belastingsdruk en zwarte economie. Dat toont aan dat voldoende statistische evidentie bestaat voor een positieve link tussen beide (o.a. Schneider 1994 en 2000, Johnson et al., 1998a en 1998b), en dient dan ook als een fundamenteel probleem naar voren te worden geschoven. Het mandaat van de OESO draagt de organisatie op de belastingpolitiek te beoordelen en de impact ervan op de economische structuren te analyseren.

[1] Directoraat-generaal Beleidsondersteuning, FOD Sociale Zekerheid.

[2] *iVox/de Standaard*, 18 mei 2010.

[3] F. Schneider, “The Influence of the economic crisis on the underground economy in Germany and the other OECD-countries in 2010: a (further) increase”, 26 January 2010.

[4] EC, *Study on indirect measurement methods for undeclared work in the EU – VC/2008/0305*, 17 december 2009.

[5] Zie verder.

[6] M. Bovi, *The nature of the underground economy. Some evidence from OECD countries*, Rome, Istituto di Studi e Analisi Economica (ISAE), juni 2002.

[7] M. Bovi, *o.c.*

Op Europees vlak is er een verhoogde belangstelling voor de problematiek van het zwartwerk.^[8] ‘Onder ‘zwartwerk’ begrijpt de Europese Commissie (EC) alle activiteiten die aangegeven zouden moeten zijn, maar niet aangegeven worden aan de fiscale en socialezekerheidsinstanties’.^[9] Zwartwerk leidt er immers toe dat de belangrijkste doelstellingen van de Lissabon-strategie en de overkoepelende werkgelegenheidsstrategie worden bedreigd. Deze strategie is gefundeerd op drie pijlers: volledige werkgelegenheid, kwaliteit en productiviteit van arbeid en sociale cohesie. Zwartwerk heeft op elk van deze drie pijlers een negatieve invloed.

Volgens de Europese Commissie leidt zwartwerk op macro-economisch vlak tot verminderde belastingopbrengsten en ondermijnt het de financiering van de socialezekerheidsstelsels. Vanuit micro-economisch oogpunt heeft zwartwerk tot gevolg dat de eerlijke concurrentie tussen bedrijven verstoord wordt, wat weer leidt tot sociale dumping.

In 2003 onderstreepte de Commissie de behoefte aan beleid en specifieke doelstellingen voor het omzetten van zwartwerk in reguliere arbeid en stelde dat voor als een van de prioriteiten in de werkgelegenheidsrichtsnoeren 2003-2005 (cf. richtsnoer 9) en de geïntegreerde richtsnoeren van 2005.

Volgens de mededeling van de Europese Commissie in 2007, *Naar gemeenschappelijke beginselen inzake flexibiliteit*^[10], dient zwartwerk beschouwd te worden als een extreme vorm van arbeidsmarktsegmentering en is het bijgevolg nefast voor de door de Commissie gestelde doelstellingen.

Zwartwerk gaat dikwijls gepaard met slechte arbeidsomstandigheden voor de afzonderlijke werknemers en daaruit voortvloeiende gevaren voor hun gezondheid en arbeidsveiligheid. Het geeft geringe vooruitzichten voor hun verdere loopbaanontwikkeling en onvoldoende sociale bescherming.

Er is ook een duidelijke link met migratie: de vraag naar zwartwerk geldt als *pull*-factor voor economische migratie, met mensenhandel en mensensmokkel als meest extreme verschijningsvormen van dit fenomeen.

De oneerlijke concurrentie als gevolg van het zwartwerk zet de krappe arbeidsmarkt bovendien extra onder druk. Het heeft een negatief effect op de productie: informele bedrijven zien af van een beroep op formele diensten en productiemiddelen (zoals kredietopname) en geven er de voorkeur aan om klein te blijven. Zwartwerk bedreigt zo de concurrentie die noodzakelijk is voor een gezonde economie.

Niet alleen de Europese Commissie ziet in dat de strijd tegen zwartwerk een belangrijk strijdpunt is. Ook de sociale partners van de Europese Unie hebben in hun werkprogramma voor 2006-2008 een gezamenlijke analyse van zwartwerk in het vooruitzicht gesteld.

[8] Zwartwerk = *undeclared work*.

[9] EC, *Special Eurobarometer* 284, 2007, p. 8.

[10] COM(2007)359 van 27 juni 2007.

Volgens de Europese Commissie is een evenwichtige beleidsaanpak nodig. Ze voorziet daarbij in een belangrijke rol voor de sociale partners, en spoort de lidstaten aan tot een hardere aanpak van de problematiek.

Voorbijgaand aan een aantal dimensies, is er maar één fundamentele vraag voor de beleidsverantwoordelijken: hoe kan men de ondergrondse economie laten opgaan in de reguliere economie? Wat de Italianen zo mooi omschrijven als de *emersione del lavoro sommerso*.

De oorzaken

We kunnen gerust stellen dat de ondergrondse economie zowel in tijd als in ruimte wijdverspreid is. “In zekere mate is dit fenomeen zo diep geworteld dat men zou kunnen concluderen tot het bestaan van een inherente structurele ondergrondse economie” (Castellucci & Bovi, 1999).

De economische invalshoek stelt voorop dat belastingheffing, regelgeving, disfuncties binnen het overheidsapparaat en corruptie een oorzakelijk verband hebben met het bestaan van de ondergrondse economie (Schneider & Enste, 2000):

“The bigger is the tax wedge (the difference between the total cost of labour and after tax earnings from work), the greater should be the black economy. Alike, regulations are costly to be satisfied and can stimulate the ‘exit option’ (i.e. the decision to go underground). The efficiency of the public sector is linked to the shadow economy because a more efficient bureaucracy increases the expected value of the penalty for the underground agents and this lowers, other things being equal, the level of shadow economy.

In OECD countries the main causes of underground activity are high tax rates, extensive regulation, and a decline in tax morale.” (M. Bovi, 2002).^[11]

Dat die fiscale immoraliteit evenzeer bestaat in België, werd recentelijk bevestigd door de resultaten van de al eerder geciteerde enquête van *De Standaard* naar de houding van de Belg ten overstaan van geld. Meer dan 20 % van de ondervraagden gaf hierbij te kennen belastingen te willen ontduiken om rijker te worden, terwijl 32 % dat niet radicaal afkeurde. Er is dus ook heel wat tolerantie betreffende fiscale fraude. Het ligt voor dat hand dat een dergelijke houding een belangrijke uitdaging vormt voor beleidsmakers.

Bovendien schuilt telkens het gevaar voor een negatieve spiraal: wanneer ontbrekende inkomsten worden opgevangen door een verhoogde belastingaanslag (fiscaal en parafiscaal) van de bonafide activiteiten en een repressievere aanpak van het fraudegebeuren, zal dat op zijn beurt zwartwerk uitlokken en malafide activiteiten nog dieper in de illegaliteit duwen, of minstens het wantrouwen van de bevolking ten overstaan van de overheden doen toenemen.

Dat laatste vormt evenzeer een probleem in België. Een recente enquête van *De Morgen*^[12] laat uitschijnen dat

[11] M. Bovi, *o.c.*

[12] ‘Vertrouwensbarometer GfK’, *De Morgen*, 13 maart 2010.

meer dan 80 % van de Belgen geen vertrouwen heeft in hun volksvertegenwoordiging en dus bij uitbreiding de politiek en het overheidsapparaat.

Friedman et al. (2000) stipuleert duidelijk:

“it can be said that only governments with a relatively low level of corruption and with a strong legal system can sustain high tax rates.”

Er werd dus aangetoond dat er een wetenschappelijke basis is om de volgende factoren aan te duiden als oorzaken van ondergrondse economie:

- hoge belastingdruk;
- overdreven regelgeving;
- weinig vertrouwen in de overheid en zijn instellingen (geringe *return on investment*);
- geringe belastingmoraliteit.

Daarbij dient te worden opgemerkt dat geen van deze factoren op zich bepalend is. Het is juist de specifieke (nationale) mix van deze factoren die bepalend zijn voor de omvang van de ondergrondse economie. Wat echter opvalt, is dat België hoog scoort op elk van die factoren. Dat reflecteert zich dan ook in de cijfers die circuleren over de omvang van de ondergrondse economie en/of de omvang van de fiscale fraude in België. Deze cijfers plaatsen ons land in het peloton naast Griekenland, Spanje en Italië.

Het uitgangspunt is meestal dat sociale bijdragen zelden gecorreleerd zijn met de ondergrondse economie. Toch blijkt er in België een significant apart circuit van sociale fraude te bestaan naast de fiscale fraude.

Als oorzaak zijn *mutatis mutandis* de reeds genoemde factoren eveneens van toepassing. Hierbij komt bovendien de factor arbeidsmigratie om de hoek kijken. Opnieuw kan het bestaan van een uitgebreide zwarte economie zonder meer als *pull*-factor worden bestempeld. Het grote aanbod van buitenlandse illegale arbeidskrachten bestendigt uiteraard dit ondergrondse circuit. Deze twee tendensen versterken elkaar op een manier waarop het moeilijk is uit te maken welke van de twee het vertrekpunt is van deze cyclus. Een typisch voorbeeld van ‘de kip of het ei’.

Waarom meten?

Om het belang van correcte metingen van de ondergrondse economie te onderstrepen, volstaat het om enkele internationaal erkende autoriteiten aan het woord te laten.

“There are several important reasons to study the hidden economy. Despite improvements and efforts, national accounts are still biased by the underground activities and this can mislead the policymakers.” (OECD, 2002)

“Onder de vele en nadelige gevolgen voor het goed functioneren van de economie en het bereiken van de economische beleidsdoelstellingen, is belastingontduiking:

- *oorzaak van een onbillijke verschuiving van lasten naar de eerlijke belastingbetaler,*
 - *verantwoordelijk voor het verminderen van de efficiëntie bij de inkomensherverdeling via de belastingen;*
 - *oorzaak van het verzwakken van de progressiviteit van de aanslagvoeten,*
 - *verantwoordelijk voor het drukken van de belastingmoraal van de eerlijke belastingbetaler, resulterend in een verhoging van belastingontduiking.”*
- (vrij vertaald naar Tatsos, 2001)

“There are a number of serious policy issues that may result from the growth of the underground economy:

- *Tax evasion caused by higher tax rates will siphon off revenue, forcing even higher tax rates in the areas where evasion is difficult. Tax evasion is affected both by tax rates and enforcement, and therefore the choice of tax policy must also depend on the type of enforcement that accompanies it.*
- *The opportunity to participate in the underground economy represents a ‘subsidy’ to certain types of economic activity where evasion is easier.*

These are often relatively low productivity areas of the economy.

- *The underground economy makes official statistics on economic growth less reliable, and this faulty information may lead to incorrect economic policy decisions.”*

(Spiro)

“Either way, ignoring tax evasion is likely to cause decision makers and policy analysts seriously to misjudge the distributive and fiscal effect of changes in social benefits and the tax system.”

(AIM, 2007)^[13]

Het is zeer belangrijk dat de belastingbetaler en de sociaal verzekerde zich betrokken voelen in de aanpak van het fraudegebeuren door de overheid. Daartoe dient:

- het vertrouwen in de rol van de overheid en de instellingen als motor van sociale herverdeling en model van economische efficiëntie versterkt te worden;
- de goede werking en het behoud van de verzorgingsstaat ondersteund te worden;
- de publieke betrokkenheid verhoogd te worden in en het engagement versterkt te worden voor de financiering van ons sociaal bestel;
- de rol van de belastingheffing begrijpelijker en aanvaardbaarder gemaakt te worden.

[13] AIM-AP2.6, *Tax evasion in Greece*, 2007.

Laat ons in dit perspectief even het *two-equilibria model*^[14] aftoetsen aan de Belgische situatie.

Er is een duidelijk gebrek aan transparantie van zowel het politieke beleid als van de overheidsinstellingen die dit beleid moeten uitvoeren.

Het vertrouwen van de Belg in zijn overheidsapparaat is historisch laag, als het al ooit hoog is geweest, Nauwelijks 15 % van de Vlamingen en 6 % van de Walen heeft vertrouwen in de politici die ons land besturen. Bovendien heeft slechts een op de drie Vlamingen – en een op de vier Walen vertrouwen in de werking van politie en gerecht (*Humo*-enquête, 2008).^[15] Hoewel dergelijke enquêtes niet altijd statistisch even relevant zijn, zijn ze toch tekenend en maken ze een belangrijk signaal uit.

Evenzeer is er een algemeen gevoel van het ontbreken van billijkheid, redelijkheid en rechtvaardigheid. Dagelijks worden we in de media geconfronteerd met die gevoelens. Dat heeft als gevolg dat men afstand neemt van de grote maatschappelijke waarden en dat normvervaling optreedt en dat zelfs beschouwd wordt als een rechtvaardig overlevingsgedrag.

Ook het feit dat in België de belastbare basis bijna uitsluitend gebaseerd is op inkomsten uit arbeid, terwijl inkomsten uit vermogens grotendeels ongemoeid gelaten worden, is een *push*-factor naar zwarte economie. De beperkte belastbare basis maakt ons bovendien kwetsbaar, in meer dan één aspect. Zowel sociaal, economisch als budgettair limiteert dat de speelruimte om beleid te ontwikkelen, zowel op macro- als op microniveau. Het belang van dit onderwerp blijkt uit de regelmaat waarmee het aan bod komt in regeringsonderhandelingen en bij polemieken over sanering van overheidsfinanciën en begrotingstekorten.

Bovendien heerst er in België, zowel federaal als regionaal een sterke hang naar regulering. Soms wordt dat ook spottend het regularitissyndroom genoemd, verwijzend naar de vele gevallen van overregulering. Niemand zal betwisten dat onze fiscale en zelfs sociale wetgeving extreem complex is en aanleiding geeft tot onduidelikheden, verwarringen, verschillende behandeling (grijze zone), diverse rechtszaken enzovoort.

Met andere woorden: ook hier is transparantie ver te zoeken. Gebrek aan transparantie is een factor die het vertrouwen ondermijnt. En juist dat vertrouwen wordt door de meeste vakliteratuur beschouwd als een van de oorzaken voor het bestaan van een zwarte economie.

Onze ondergrondse economie situeert zich op een hoog niveau binnen Europa, samen met de Zuid Europese landen; dat wordt door diverse studies en specialisten^[16]

bevestigd. Diverse auteurs situeren onze ondergrondse economie over de jaren heen gemiddeld tussen 15 en 20 % van het BBP. We kunnen hierbij uitgebreide discussies voeren over de geldigheid en zelfs wetenschappelijke verantwoording van die ramingen. We kunnen er echter niet omheen dat geen enkele raming, ongeacht de methode, ons in een goed daglicht plaatst.

De recente Dulbea-studie^[17], in opdracht van het ABVV, schat het verlies aan fiscale ontvangsten op 5 à 6 % van het BBP, wat zou neerkomen op 16 tot 20 miljard euro. Meteen plaatst dat ook de controle- en inningsproblematiek bij de fiscale administraties op de voorgrond.

Als we al deze elementen optellen, kunnen we niet anders dan concluderen dat België zich in het kamp van het ‘slechte evenwicht’ bevindt. Slecht overheidsbeheer, overmatige regulering, beperkte belastbare basis, verminderde belastingsinkomsten en een omvangrijke zwarte economie zijn hiervoor kenmerkend.

Wanneer we meer in detail ingaan op de gevolgen en bijgevolg op de uitdagingen, kunnen we niet voorbij aan de bevindingen van een EuroMod-studie^[18] over Griekenland, waarvan *mutatis mutandis* de omgevingsfactoren dezelfde zijn als in België en die niet mis zijn qua implicaties op ons maatschappelijk model:

“The income tax rate shows the highest elasticity because it creates incentives to go underground that are stronger and one-way: without exemptions, hiding income tax base allows to pay less taxes, but also to receive more means-tested social transfers.

To start with, we found that 10 % income under-reporting results in a 26 % shortfall in tax receipts. This is obviously a function of the progressive schedule of income taxation in Greece.

The paper also estimates the distributional impact of tax evasion in terms of poverty, income inequality, and progressivity of the tax system. Our results suggest that tax evasion causes the poverty rate (FGT0) to rise by 2.3 %, and the poverty gap (FGT1) by 1.6 % above what would have been under full tax compliance. Moreover, tax evasion increases income inequality [...]. The estimated effect of tax evasion on inequality is higher for indices that are more sensitive to changes at high levels of income, which is not unexpected, given the distribution of income under-reporting and the operation of a progressive income tax schedule. Finally, tax evasion appears to have the largest effect in terms of tax progressivity.”

Vrij vertaald betekent dat in de eerste plaats dat fiscale ontduiking de progressiviteit van de belastingschalen

Ook het feit dat in België de belastbare basis bijna uitsluitend gebaseerd is op inkomsten uit arbeid, terwijl inkomsten uit vermogens grotendeels ongemoeid gelaten worden, is een push-factor naar zwarte economie.

[14] M. Bovi, *o.c.*

[15] TNS-media, 15 april 2008, enquête voor *Humo*.

[16] Voor een omstandig overzicht van de schattingen verwijst ik naar de Dulbea-studie, N°10-07.RR, tabel 12, p. 36.

[17] *Raming van de belastingsfraude in België*, mei 2010, Dulbea, ULB.

[18] AIM-AP2.6, *Tax evasion in Greece*, 2007.

onder druk zet en hiermee het hele retributie-effect negatief beïnvloedt, wat ook de armoede doet toenemen. Bovendien heeft de ontduiking ook een multiplicatoreffect op het verlies aan inkomsten. Verder blijkt ook dat de hoogste inkomens meest baat hebben bij frauderen en dat uiteraard weer een *push*-factor is om onderaangiftes te doen en op die manier ook ten onrechte een beroep te doen op inkomensgebonden uitkeringen. Wat ons direct ook in de sociale sfeer plaatst, via de negatieve invloed van fiscale ontduiking op het socialezekerheidsnetwerk.

Dat wordt benadrukt door de bevindingen van Bovi die stelt:

“Another important finding of the present paper is that the black economy seems to be more associated with the income tax rate than with the social contributions.

It is worth noting that in all the experiments, social contributions never result positively correlated with the shadow economy. A cost-benefit analysis suggests that employees know that contributions, partially paid by them, are future wage and fight for it. A similar incentive, but opposite in sign, tends to increase the relationship between the income tax and the black economy. Indeed, hiding income not only reduces the tax debt, but also allows obtaining means-tested benefits like cheaper credit, subsidies etc.”^[19]

Dat alles is de reden waarom meten en weten een onontbeerlijk gegeven wordt om die negatieve spiraal te doorbreken en die uitdagingen te beantwoorden of te remediëren. Politici en beleidsmakers moeten focussen op de oorzaken, op het waarom van de vlucht naar de ondergrondse economie, zwartwerk, fiscale of sociale fraude. Een correcte beleidsondersteuning moet hen daarbij helpen. De formulering van indicatoren is nodig om de effectiviteit van het beleid te kunnen evalueren. Indicatoren worden geformuleerd op basis van cijfers. Die ontbreken helaas. Dat is meteen weer een reden om te meten.

De uitdaging: meten. Wat meten en hoe meten?

Ook hier laat ik internationale experts eerst aan het woord. Meer bepaald P.S. Spiro, die een vrij complete analyse maakt van de voorliggende problematiek:

“In fact, tax evasion is a phenomenon which has stimulated multi-disciplinary research; it has been analysed not only by economists, but also sociologists and anthropologists, within a broad range of economic activities carried out outside the formal framework of the economy.

As Bovi (2002) noted, the correlations between the underground economy and its determinants ‘seem to be different not only over time, but also across countries.’ To that, one might add that it is likely to be different for different sectors of the economy. There are some types of consump-

tion where the scope for evasion is relatively limited, and in those areas a consumption tax may not have much impact. By contrast, there are certain types of services where consumers have an easy alternative in the underground economy to evade the tax.

This ‘bottom-up’ or microeconomic methodology is clearly susceptible to incorrect assumptions, as is the macroeconomic methodology. Nevertheless, I would argue that it is a valuable adjunct to the macroeconomic approach, and more work needs to be done in this area. Having an understanding of the microeconomic sectors where the underground economy is most important is vital to the intelligent design of tax policy.

First of all, estimates of the overall size of the underground economy will have more credibility if they have a microeconomic counterpart. If we tell policymakers that the underground economy is 15 percent of GDP, based on econometric analysis of the money supply, they are likely to be sceptical, because they will not understand the analysis behind the estimate. If we can fill in the blanks by telling them where, on the ground, the underground economy is located, they are likely to take it more seriously as a factor in designing tax policy.

In the end, good tax policy analysis has to be empirical, and based on a very well articulated general equilibrium model of the economy. Along with all the other information going into this model about the response to tax changes, the modellers have to pay due regard to how each kind of tax change influences participation in the underground economy. As I have noted, this can only be done through a very detailed microeconomic analysis. The underground economy is not a monolith that exists at a distance from the rest of the economy. Tax evasion is always a potential part of individuals’ economic responses. How it plays out varies greatly from sector to sector, based on the opportunities for tax evasion that arise due to the character of that sector.”^[20]

Kort samengevat betekent dit dat de micro-economische benadering om diverse redenen een noodzakelijke aanvulling is van de macro-economische benadering. Geen van beide benaderingen alleen kan een licht werpen op het fenomeen. De ruime benadering biedt de meeste garanties op een correcte beeldvorming.

De bekende Belgische autoriteit, prof. J. Pacolet, deelt dit standpunt. En ook ik steun het idee van een ruime definitie van het fenomeen als uitgangspunt.

Een ruime definitie

“Door uit te gaan van een dergelijke vooraf bepaalde en goed afgebakende werkdefinitie kunnen verwarring in begrippen en verkeerde inschattingen vermeden worden

[19] M. Bovi, o.c.

[20] C. Bajada & F. Schneider, *Size, Causes and Consequences of the Underground Economy*, 2005, ch. 10.

die door de verschillende invalshoeken die men voor ogen heeft gecreëerd worden.”^[21]

Een dergelijke ruime definitie biedt bovendien het voordeel dat het tegemoetkomt aan het feit dat er een duidelijke samenhang is tussen de verschillende componenten die betrokken zijn bij de problematiek. Er is immers een voortdurende overlapping, verschuiving en inter-penetratie vast te stellen tussen de onderscheiden elementen: zo kan zwartwerk bijvoorbeeld via economische uitbuiting en mensenhandel in illegale activiteiten verglijden, wat bij een restrictieve meting op het eerste gezicht zou laten uitschijnen dat er sprake is van een vermindering van het zwartwerk. Een ruime definitie kan hier soelaas brengen.

Voorts verdient het aanbeveling om ook andere vormen, zoals ontwijking, niet of minder belastingen, fiscale onderschatting, subsidiëring, ... mee te nemen als bestanddelen. Net zoals ontduiking resulteren ook deze aspecten in een verlies aan inkomsten voor de overheid. Voor een correcte inschatting moeten alle negatieve effecten in rekening gebracht worden.

Wanneer uitgegaan wordt van een dergelijk ruime definitie, moet ook een ruim gamma van controle-instanties betrokken worden bij deze strijd tegen de fraude.

Inzake de methodologie

“It’s time to acknowledge how little we really know about unobserved economy despite forty years of effort to measure their size and growth.” (E.L. Feige)

De verschillende methodes leiden tot enorme verschillen in de schatting van de omvang. Op basis van de DYMIMIC-methode bijvoorbeeld wordt de omvang van de schaduw economie in België voor 2007 op 18,3 % van het BBP geschat. Dat staat in schril contrast met de 4,1 % van het BBP van het Instituut Nationale Rekeningen (INR) dat de ESR95-methode volgt.

Deze cijfers zijn op zich waardevol en kunnen informatie aanbrengen. Ze kunnen echter niet zonder meer vergeleken en veralgemeend worden. Daarom zijn ze niet bruikbaar voor beleidsdoeleinden. Ze zijn immers het resultaat van verschillende methodes, ze meten andere zaken en hebben ook een verschillend oogmerk.

De uitdaging bestaat erin om alle beschikbare informatie, ongeacht de oorsprong, de methodologie en de aard te verzoenen met elkaar en te convergeren. Hieruit moet vervolgens geduid cijfermateriaal gedistilleerd worden om een coherent beeld van het fenomeen te vormen.

[21] Van Eck geeft een overzicht van 27 begrippen die als synoniem voor of gerelateerd aan het begrip ondergrondse economie kunnen worden en waarvan de invulling verre van eenduidig is (*Measuring the non-observed economy*, OESO, 2002, p. 141).

Daarbij zullen nieuwe technieken, zoals een soort van ‘satellietrekeningen’ van de ondergrondse economie^[22] noodzakelijk zijn om te kunnen overgaan tot synthese.

Deze zienswijze wordt eveneens ondersteund op Europees niveau – weliswaar met betrekking tot de engere problematiek van het zwartwerk. De Europese Commissie stelt in haar recente Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio’s – Intensieve bestrijding van zwartwerk:

“om een goed inzicht te krijgen in de omvang van zwartwerk en de oorzaken ervan, moeten indirecte en directe methoden (...) worden gecombineerd. Bovendien bestaat er een schat aan administratieve gegevens, die niet systematisch worden benut en die zou kunnen worden gebruikt om de bevindingen aan de hand van directe en indirecte analyses (zoals statistische gegevens betreffende inspecties) aan te vullen.”

Wat is in stock?

Er is uiteraard heel wat informatie reeds beschikbaar:

- De nationale rekenaars hebben zowel via de NBB en ADSEI en hun achterliggende bronnen een veelheid aan informatie ter beschikking. Zowel ruwe gegevens als in het kader van Eurostat en OECD verfijnde gegevens, analyses en resultaten.
- In België bezitten ook de diverse administraties, op federaal of regionaal niveau, bruikbare en relevante informatie.
- Ook diverse internationale bronnen, Eurostat, OECD, Eurofound, EC, hebben gegevens en studies ter beschikking. De speciale *Eurobarometer 284 Undeclared work in the European Union* en de *Study on indirect measurement methods for undeclared work in the EU*, initiatieven van de EC, zijn hier mooie voorbeelden van.
- Er zijn de vele academische studies die aan het onderwerp gewijd zijn. Zij bevatten gegevens, analyses, besprekingen enzovoort met betrekking tot de Belgische situatie. We hebben rond dit onderwerp een eigen boekenreeks over fiscale en sociale fraude, waarbinnen al twee onderzoeken gepubliceerd zijn.
- Voorts heeft de FOD Sociale Zekerheid nog enkele ijzers in het vuur. Ik denk bijvoorbeeld aan een nationale enquête rond zwartwerk die nog in 2010 van start gaat en die moet peilen naar de houding van de Belgische bevolking ten overstaan van fiscale en sociale fraude (zowel uitkerings- als bijdragefraude) en zowel kwantitatieve als kwalitatieve elementen moet aanreiken vanuit het aanbodperspectief.

[22] Naar analogie van de satellietrekeningen van de gezondheidszorg.

- In het vooruitzicht ligt ook een enquête bij de Belgische ondernemingen rond fiscale en sociale fraude in ondernemingscontext, die ons een duidelijker beeld moet geven op de vraagzijde.
- De FOD wil bovendien de ontwikkeling van satellietrekeningen voor het zwartwerk ondersteunen, naar analogie van de satellietrekening in de gezondheidszorg, die ondertussen hun vaste plaats hebben gekregen bij de betrokken rekenaars. Een dergelijk instrument zou het mogelijk moeten maken de berekeningen te verfijnen bij onze nationale rekenaars in het licht van hun inschattingen van het zwartwerk binnen het BBP.

Een volledige opsomming van wat voorhanden is, valt buiten het bestek van dit artikel. Ik gaf u hier slechts voorbeelden uit een massa aan brute materie van kennis die wacht op bewerking.

Tentatieve conclusie

Deze toch niet voor de hand liggende context vergt een aangepast instrument om de geformuleerde doelstellingen te halen.

Ik herhaal ze hier: ‘Politici en beleidmakers moeten focussen op de oorzaken, op het waarom van de vlucht naar de ondergrondse economie, zwartwerk, fiscale of sociale fraude. Een correcte beleidsondersteuning moet hen daarbij helpen.’

Een vehikel tot beeldvorming en becijfering van de ondergrondse economie – Informatie- en Analysecentrum of Observatorium Ondergrondse economie (OBSEO) – kan daarbij de ideale omgeving zijn waarbinnen metingen doorgang kunnen vinden.

De omgeving van een vehikel tot beeldvorming en becijfering van de ondergrondse economie – Informatie- en Analysecentrum of Observatorium Ondergrondse econo-

mie (OBSEO) – laat de resultaten van de onderzoeken beter tot hun recht komen. In een dergelijk vehikel kan immers de confrontatie gebeuren van de resultaten uit de diverse sectoren (zoals sociaal, fiscaal, politieel), de diverse disciplines (zoals sociologie, statistiek, criminologie) en de diverse producten (zoals de Nationale Bank, het Instituut voor Nationale Rekeningen, de controle instanties en het academische onderzoek).

Een dergelijk vehikel dient in te staan voor:

- de inzameling van de informatie;
- de centralisatie van de informatie;
- het beheer, de overdracht en de analyse van de verkregen informatie;
- en de stimulering van de bewustwording bij de beleidsvoerders en de publieke opinie.

Bovendien moet de ambitie bestaan om te participeren in internationale netwerken en dient het observatorium dergelijke initiatieven ook te kunnen ondersteunen.

Zo kan dit vehikel tot beeldvorming en becijfering van de ondergrondse economie – Informatie- en Analysecentrum of Observatorium Ondergrondse economie (OBSEO) – een rol spelen in:

- het verkrijgen van een betere schatting van de omvang van de ondergrondse economie;
- het bevorderen van de samenwerking tussen de diverse stakeholders;
- het evalueren van de genomen maatregelen en het beleid;
- het vergroten van de zichtbaarheid van de problematiek via jaarlijkse eenduidige rapportering.

Ik durf dus te pleiten voor de oprichting van een dergelijk observatorium en doe hierbij een oproep aan de politieke verantwoordelijken om te dien einde hier en nu de handen in elkaar te slaan.

Gun uzelf een noodzakelijkheid.

Bibliografie

- AIM-AP2.6, Tax evasion in Greece, 2007.
- Bajada C. & Schneider F., *Size, Causes and Consequences of the Underground Economy*, 2005, ch. 10
- Bovi M., *The nature of the underground economy. Some evidence from OECD countries*, Rome, Istituto di Studi e Analisi Economica (ISAE), juni 2002.
- Dulbea, ULB, *Raming van de belastingsfraude in België*, mei 2010.
- European Commission, *Communication of the Commission on the undeclared work*, COM(98) 129, 1998.
- European Commission, *Mutual learning and dissemination: the European network against undeclared work*, VP/2005/011, 2006.
- European Commission, *Naar gemeenschappelijke beginselen inzake flexizekerheid: meer en betere banen door flexibiliteit en zekerheid*, COM(07)359, 27 juni 2007.
- European Commission, *Communication of the Commission: Stepping up the fight against undeclared work*, COM(2007)628, 2007.
- European Commission, “Undeclared Work in the European Union”, *Special Eurobarometer 2007*, 284.
- European Commission, *Study on indirect measurement methods for undeclared work in the EU*, VC/2008/0305, 2009.
- European Congress, *Underground economy and undeclared work: in search of exhaustiveness*, Brussel, FPS Social Security, 20, 21 en 22 juni 2007.
- European Parliament, “Resolution of 9 October 2008 on stepping up the fight against undeclared work”, 2008/2035(INI).
- OESO, *Measuring the non-observed economy*, 2002.
- Pacolet, J. & Marchal, A, “Zwartwerk en fraude: een bedreiging voor de verzorgingsstaat in België en Europa”, *BTSZ 3/2003*.

E-fraudebestrijding in de sociale zekerheid: de retoriek voorbij?

PHILIPPE DE BAETS ^[1]

De strijd tegen de fiscale en sociale fraude werd in nagenoeg elk regeerakkoord van de voorbije decennia opgenomen. Het is evenzeer een traditie dat dit beleidsvoornemen bij het opstellen en controleren van de begroting kracht wordt bijgezet. De hachelijke financiële situatie waarin vooral de federale overheid zich bevindt ligt hieraan ten grondslag.^[2] Bij het afsluiten van het recentste interprofessioneel akkoord (IPA) vroegen ook de sociale partners aan de overheid om de strijd tegen sociale en fiscale fraude te intensiveren.^[3] Via een correcte inning kunnen de overheidsinkomsten immers op peil worden gehouden.^[4] Dat deze recuperatie-inspanning niet louter meer retorisch van aard is blijkt uit de sterk gestegen bedragen die socialezekerheidsinstellingen de laatste jaren wisten terug te vorderen door het kruisen van gegevens uit verschillende databanken.

Inleiding

Deze bijdrage gaat over de bestrijding van de geregistreerde of zogenaamde witte fraude in de Belgische sociale zekerheid met behulp van databanken. Socialezekerheidsfraude kan getraceerd worden doordat bepaalde gegevens bij de overheid bekendstaan en worden uitgewisseld tussen verschillende socialezekerheidsinstellingen. Door de digitalisering van de administratieve data in geautomatiseerde bestanden en de realisatie van elektronische netwerken van gegevensstromen worden nieuwe perspectieven voor het handhavingsbeleid aangereikt. *Bestandskoppelingen* fungeren als een modern toezichts- en handhavingsinstrument in het kader van fraudebestrijding en fraudevermijding in de sociale zekerheid. Behalve de privacywetgeving blijken vooral de beschikbaarheid en de betrouwbaarheid van de data voortaan de limieten van het handhavingsbeleid te bepalen – althans wat de witte fraude betreft. Ook in andere lidstaten van de Europese Unie wordt de controlecapaciteit van socialezekerheidsinstellingen hierdoor versterkt (Europese Commissie, 2007).

De voorbije maanden haalde fraudebestrijding meermaals uitgebreid de pers zoals de auteurs in de locomotieftekst volkomen terecht opmerken. Uitkeringsfraude en malversaties door dienstenchequebedrijven waren hoofdpunten in kranten, weekbladen en de audiovisuele media.^[5]

[1] Philippe De Baets is medewerker van het Algemeen Belgisch Vakverbond Gewest Oost-Vlaanderen (ABVV Oost-Vlaanderen). In deze bijdrage geeft de auteur uitdrukking aan een persoonlijke opinie, die op geen enkele wijze het ABVV engageert.

[2] De financiële en economische crisis heeft sinds 2008 de toestand van de overheidsfinanciën in ernstige mate verslechterd. In één klap werden de resultaten van drie decennia bezuinigingen weggevaagd. De financiële mogelijkheden van de federale overheid worden hier erg door beperkt, zie in dit verband ook de vooruitzichten van het Federaal Planbureau tussen 2010 en 2015.

[3] Daarom is het des te opmerkelijker dat de gemengde subcommissie sociale en fiscale fraude die in de schoot van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (CRB) werd

De berichtgeving blonk echter niet steeds uit in correcte en evenwichtige analyses. Misstanden werden niet altijd even coherent geduid. Zo zag het Rijksinstituut voor Ziekte en Invaliditeitsverzekering (RIZIV) zich op 20 mei 2009 genoodzaakt om met een eigen persbericht^[6] de verslaggeving over uitkeringsfraude door mindervaliden te nuanceren.

Sociale fraude moet worden beschouwd als een vorm van *verticale* fraude omdat het in essentie het creëren en herverdelen van publieke middelen door het belasten van arbeid^[7] via het systeem van de sociale zekerheid ernstig verstoort en zelfs ondergraaft. Het raakt dus in wezen het algemeen belang maar zet ook de normale marktwerking op de helling omdat deze vorm van fraude de concurrentiepositie van bonafide bedrijven nadelig beïnvloedt. Behalve het niet-aangegeven karakter van arbeidsprestaties is vooral de *niet-betaling* van socialezekerheidsbijdragen problema-

opgericht naar aanleiding van het IPA 2009-2010 nog steeds geen beleidsaanbevelingen kon formuleren. Verder dan een aantal hoorzittingen met experts raakte deze subcommissie vooralsnog niet.

[4] Interprofessioneel akkoord (IPA) 2009-2010, 22 december 2008, 1.

[5] “Zwartwerk in België 40 miljard euro per jaar” stond op de cover van *Knack* te lezen op 28 oktober 2009. “RVA stelde meer dan 92 miljoen onterechte steun vast” berichtte *De Standaard* op 18 maart 2010. “Bedrijven plegen voor 2 miljoen fraude met dienstencheques” kopte *Het Laatste Nieuws* op 22 april 2010.

[6] Persbericht RIZIV, “Fraude in de uitkeringsverzekering – nuancering gewenst”, 20 mei 2009.

[7] De voorbije decennia werden ook de staatstoelagen en de alternatieve financiering voor de sociale zekerheid belangrijker: de overheid put uit algemene middelen om het budget van de sociale zekerheid in evenwicht te kunnen houden. Het sociaal overleg kenmerkt zich door een tripartiet karakter: samen met de klassieke werkgevers- en werknemersorganisaties is ook de overheid een belangrijke speler geworden, alleen al door het mee financieren van interprofessionele akkoorden.

tisch omdat het de financieringsbasis van de sociale zekerheid ondermijnt.

In het stelsel van de werknemers waren socialezekerheidsbijdragen in 2008 goed voor 69 % van de ontvangsten (FOD Sociale Zekerheid, 2010, 163). De effectieve handhaving van regels blijkt dan ook op het domein van de sociale zekerheid van groot belang voor het maatschappelijk draagvlak en de legitimiteit van het stelsel (De Busscher & Elchardus, 2002; Trisignie, Elchardus & Derks, 2002). Het vertrouwen in de verzorgingsstaat vormt dus mee de inzet van dit debat.

Toch is de aanpak van deze vormen van verticale fraude geenszins een recent fenomeen, wel integendeel. Ze situeert zich al decennialang op verschillende domeinen en geeft gestalte aan een *overheidsreactie* die preventief en repressief optreden combineert (Hebberecht, 2010). Henri Fuss, eresecretaris-generaal van het ministerie van Arbeid en Sociale Voorzorg had het al in 1951 (dus amper zeven jaar na de totstandkoming van het verplichte stelsel van maatschappelijke zekerheid voor werknemers) over de “talrijke en verschillende bedriegerijen” die zich in België “en elders” manifesteerden.

In deze discussietekst ligt het accent vooral op fraudebestrijding en -vermijding in de werkloosheidsverzekering. In mindere mate komt ook de ziekteverzekering aan bod. In tegenstelling tot bijvoorbeeld Nederland bevindt het merendeel van de Belgische sociale-uitkeringstrekkingen zich immers op beroepsactieve leeftijd in de vergoede werkloosheid.

Fraudebestrijding en fraudevermijding geven mee gestalte aan het *volumebeleid* dat de laatste decennia in de werkloosheidsverzekering werd gevoerd (De Lathouwer, 1996). Hierdoor werd enerzijds de instroom beperkt door de verstrenging van de toegangsvereisten en anderzijds de uitstroom bevorderd door bijvoorbeeld schorsingen.

Bovendien werden de *functies* van de werkloosheidsverzekering in België aanzienlijk verruimd, onder meer door een activerend arbeidsmarktbeleid (Leroy, 2006). De federale Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) vervult hierin een centrale rol met een veelheid en vooral verscheidenheid aan opdrachten. Deze pluriformiteit is vanuit een criminologische invalshoek bijzonder interessant: afhankelijk van het bestudeerde fraudefenomeen verschuift de focus van zowel dader- als slachtofferschap. Deze dynamiek wordt overigens duidelijk vermeld in de locomotieftekst. De RVA is als socialezekerheidsinstelling immers niet alleen bevoegd voor de werkloosheidsverzekering maar ook voor de organisatie van de dienstencheques. Voorts is de RVA een belangrijke partner in de fraudebestrijding. Zo kreeg de RVA het voorzitterschap toegewezen van twee werkgroepen die zijn ontstaan uit het eerste jaaractieplan dat werd uitgewerkt door het college voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude. Het gaat om de werkgroepen die zich ten eerste concentreren op proactieve opsporing

van cumulatie tussen werkloosheidsuitkeringen en arbeid^[8] en ten tweede op de fraudebestrijding in de dienstencheque-ondernemingen (RVA, 2008, 64).

Daarom wordt in deze bijdrage ook uitgebreid aandacht besteed aan deze door de federale overheid sterk gesubsidieerde sector. Verder worden de verschillende dimensies van het e-governmentproject in de sociale zekerheid gekoppeld aan het beleidsstreven dat expliciet gericht is op administratieve vereenvoudiging en impliciet op fraudebestrijding. Er wordt ook stilgestaan bij enkele mogelijke oorzaken van sociale fraude. Vervolgens wordt dieper ingegaan op e-fraudebestrijding en de rol van de verschillende openbare en meewerkende instellingen voor sociale zekerheid op dit vlak.

E-government: meer dan louter administratieve vereenvoudiging?

Het is onmiskenbaar zo dat het *e-governmentproject* in de sociale zekerheid een belangrijke pijler vormt in dit overheidsoptreden en er een nieuwe dimensie aan toevoegt. Door de doorgedreven informatisering werden de mogelijkheden tot controle via *datamining*, *datamatching* en *datasharing* aanzienlijk vergroot.

Met *datamining* wordt een computergestuurd proces^[9] bedoeld dat in enorme datasets op zoek gaat naar structuren en dat trends en gedragingen voorspelt, waaruit proactieve en kennisgedreven beslissingen voor de organisatie komen. De techniek maakt het ook mogelijk om verborgen patronen aan het licht te brengen die experts missen omdat ze buiten het verwachtingspatroon liggen.

Met *datamatching* worden geautomatiseerde gegevensbestanden onderling vergeleken en door *datasharing* wordt informatie gedeeld tussen verschillende socialezekerheidsinstellingen.

De ‘poortwachterfunctie’ van de sociale zekerheid wordt door e-government aanzienlijk versterkt. Met dit begrip wordt bedoeld op de bewaking die de toegang tot het stelsel van sociale zekerheid regelt en ook de controle op de naleving van de voorwaarden vastlegt. Het e-governmentproject voorziet immers in de stapsgewijze invoering van een *elektronische gegevensuitwisseling* tussen de werkgevers en de instellingen van sociale zekerheid via de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ). Het beoogt een rationalisering van de informatie-inzameling, een uniformisering van de instructies en een vermindering van het aantal formulieren.

[8] In 2009 kwam hier ook het actiepunt bij met betrekking tot de cumul van werkloosheids- en ziekte-uitkeringen.

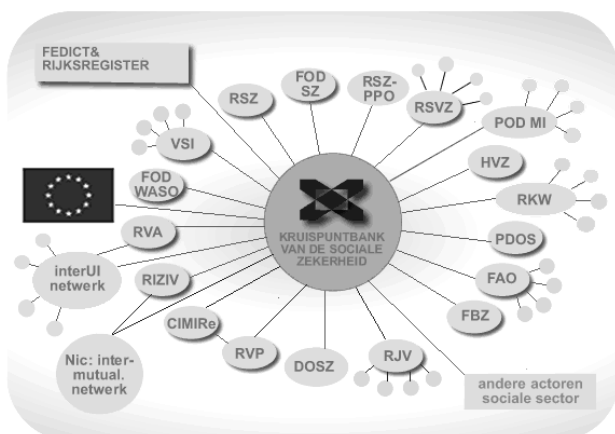
[9] Deze definitie werd ontleend aan Amelior vzw, een zakelijke dienstverlener die bedrijven en instellingen helpt managementsystemen te ontwikkelen, te implementeren en te verbeteren.

Het project omvat op dit ogenblik drie grote onderdelen:

- de veralgemening van de elektronische aangifte van tewerkstelling (DIMONA). Het acroniem DIMONA staat voor 'Déclaration Immédiate – Onmiddellijke Aangifte'. Het is de onmiddellijke elektronische melding van het begin en het einde van een arbeidsrelatie van een welbepaalde werknemer, geïdentificeerd aan de hand van zijn rijksregisternummer en een bepaalde werkgever, geïdentificeerd aan de hand van diens RSZ-nummer. Deze verplichting werd veralgemeend voor alle sectoren sinds 1 januari 2003. Als compensatie werd het papieren personeelsregister afgeschaft;
- de veralgemening van een elektronische en multifunctionele aangifte (DmfA) aan de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ) en de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de Provinciale en Plaatselijke Overheidsdiensten (RSZPPO) die de papieren kwartaalaangifte vervangt. Tot in 1989 verliep deze gegevensoverdracht nagenoeg uitsluitend op papier: de oprichting van de Kruispuntbank bracht hierin grondig verandering (KSZ, 2008, 9);
- de vereenvoudiging en informatisering van de aangifte van sociale risico's (ASR) zoals arbeidsongeschiktheid, werkloosheid (Carlens, 2003) en dergelijke.

Schematisch ziet dit netwerk er als volgt uit:

Figuur 1. Het netwerk van de KSZ



Bron: KSZ.

In dit verband is het belangrijk om op te merken dat de Kruispuntbank over een gegevensbank beschikt waarin geen inhoudelijke informatie wordt bewaard, maar uitsluitend verwijzingsgegevens die per persoon vermelden welke data in socialezekerheidsstakken of -instellingen worden bijgehouden en mogen worden verkregen. De uitwisseling van gegevens gebeurt op elektronische wijze.^[10] In 2009 werden méér dan 806 miljoen elektronische berichten uitgewisseld via de KSZ.^[11] In vergelijking met 2008 is het aantal elektronische berichten met meer dan 18 % gestegen. Dat is een significante toename die het belang van de elektronische gegevensuitwisseling duidelijk onderstreept.

[10] Zie www.ksz.fgov.be/nl/bcss/nodepage/content/websites/belgium/about/inshort.html.

[11] Bron: KSZ indicatoren 2009.

E-government in de sociale zekerheid werd opgenomen in het regeerakkoord van de eerste paarse regering; ze geeft concreet gestalte aan de modernisering van de sociale zekerheid. Het was een van de zogenaamde 'koepelprojecten' van het e-governmentproject (Van Sebroeck, 2001, 38). De logistieke modernisering van de sociale zekerheid zit vervat in de kaderwet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels.

Het project kwam in een stroomversnelling terecht na de blokkades door de truckers in september 2000. De transportsector wilde hiermee protesteren tegen de sterk gestegen brandstofprijzen die de rentabiliteit van de sector in gevaar brachten. De toenmalige federale regering-Verhofstadt I werkte een compromis uit waarin ook de aanpak van de sociale fraude werd opgenomen. Het was dan ook geen toeval dat uitgerekend de vervoerssector een van de eerste sectoren^[12] was waar de onmiddellijke aangifte van de tewerkstelling (OAT) verplicht werd ingevoerd.

Meteen werd ook bijzonder duidelijk dat e-government méér beoogt dan een louter administratieve vereenvoudiging of een betere en snellere dienstverlening aan ondernemingen en burgers door de overheid die maximaal gebruikmaakt van de mogelijkheden die moderne informatie- en communicatietechnologie (ICT) biedt. Het is opvallend dat het oogmerk van fraudebestrijding doorgaans *veel minder* wordt geëxpliciteerd door beleidsmakers ... Met bestandskoppelingen in de sociale zekerheid wordt geprobeerd de detectie van zwartwerk of cumuls tussen verschillende socialezekerheidsuitkeringen te verbeteren. Deze techniek schrijft zich in de logica van de afschrikking in (Williams & Renooy, 2009, 14).

Het wordt duidelijk dat bestandskoppelingen een krachtig instrument vormen in de bestrijding van sociale fraude. Vooral uitkeringstrekkers bevinden zich in een zwakke want inkomensafhankelijke positie ten opzichte van de overheid. De mogelijkheden van dit handavingsinstrument worden begrensd door de vigerende *privacywetgeving*.

In België houdt het Sectoraal Comité van de Sociale Zekerheid en de Gezondheidszorg (SCSZG) toezicht op de veiligheid en op de bescherming van het privéleven van de sociaal verzekerden in het netwerk van de Kruispuntbank. Dit comité maakt deel uit van de Commissie ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Dat een dergelijk toezicht geen overbodige luxe is bleek onlangs in Nederland. Bij onze noorderburen rees een probleem met het opstellen van risicoprofielen door de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD). Het Nederlandse College voor de Bescherming van Persoonsgegevens (CBP) stelde vast dat de SIOD de betrokken personen niet informeerde over de verwerking van hun persoonsgegevens, hoewel dat wettelijk verplicht is. Ook werden persoonsgegevens langer bewaard dan noodzakelijk is. Bovendien bleken de ingewonnen gegevens onvoldoende beveiligd (CBP, 2010).

[12] Samen met de bouwnijverheid en de uitzendsector.

Eerder bleek ook al bij het Waterproof-project dat de gegevensverwerking onrechtmatig was (CPB, 2007). Er werden persoonsgegevens van waterbedrijven en waterschappen opgevraagd en gekoppeld aan de administraties van gemeenten, de belastingdienst en de Sociale Verzekeringsbank (SVB) terwijl daar geen aanleiding in de vorm van een vermoeden van fraude dan wel een uitgewerkte risicoanalyse aan ten grondslag lag ...

Fraudebestrijding en de crisis van de welvaartsstaat

Sinds 1973 laaide met de regelmaat van de klok het debat over de welvaartsstaat op. De economische crises met de daaruit voortvloeiende massale uitstoot van arbeidskrachten uit de industrie en de ermee gepaard gaande structurele werkloosheid bedreigden rechtstreeks het financiële draagvlak van de sociale zekerheid.

In die optiek hoeft het geen verwondering te wekken dat een van de fundamentele punten van kritiek betrekking had op de effectiviteit of doelmatigheid van de welvaartsstaat. *Impliciet* schrijft fraudebestrijding zich in een budgettaire^[13] strategie (Vandenbroucke, 2010, 30) in maar *ook* als een ideologische keuze.

De strijd tegen de sociale fraude kan immers beschouwd worden als een beleidsinstrument dat erop gericht is om de doelmatigheid van de welvaartsstaat te verbeteren. Indirect vormen fraudebestrijding en -vermijding evenals het mobiliseren van het beschikbare arbeidsaanbod (Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, 2010) een van de mogelijke uitwegen om aan de financiële crisis waarin de verzorgingsstaat zich bevindt het hoofd te bieden.

Opvallend is het *contracyclische* karakter van het fraudebestrijdingsbeleid: in tijden van economische crisis worden de inspanningen om sociale fraude te beteugelen aanzienlijk opgedreven om de druk op de publieke financiën te verlichten. Het fraudebestrijdingsbeleid loopt daarom het risico om te verworpen tot een instrument van kortetermijnpolitiek op het vlak van de begroting, alle andere politieke intenties ten spijt.^[14]

[13] Frank Vandenbroucke had het in zijn seminarie voor de medewerkers van het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleecq (CSB) in Oostende op 26 januari 2010 niet over fraudebestrijding in de sociale zekerheid. De auteur baseert zich echter op diens bevindingen en beschouwt fraudebestrijding als een impliciete beleidskeuze in de budgettaire strategie die in België wordt gevolgd om de welvaartsstaat in staat te stellen de kosten van de vergrijzing op te vangen.

[14] Uittredend staatssecretaris voor fraudebestrijding Carl De Vlies beweerde in zijn actieplannen telkens een langetermijnbeleid inzake fraudebestrijding te willen ontwikkelen dat niet in eerste instantie wordt gedreven door kortetermijn-doelstellingen ...

Twee recente voorbeelden kunnen dat verduidelijken. Bij de invoering van het Sociaal Strafwetboek in 2009 werd bepaald dat de opbrengsten integraal naar de Schatkist terugvloeien. Namens Open VLD liet Carina Van Cauter weten dat “de opbrengst van de boetes automatisch doorstorten naar de sociale zekerheid niet past in een efficiënt begrotingsbeleid”.^[15] Federale oppositiepartijen zoals SP.a en Groen! gewaagden van een aanslag op de sociale zekerheid. In het verleden (de jaren zeventig en tachtig) vloeiden die inkomsten integraal terug naar de sociale zekerheid en nu stroomt in de praktijk nog 90% terug naar de RSZ. De controverse die zich recentelijk in de schrijvende pers ontwikkelde nadat uittredend staatssecretaris Bernard Clerfayt (MR), bevoegd voor onder meer de bestrijding van de fiscale fraude, de inspanningen op het vlak van de bestrijding van de sociale fraude geringschatte, legde niet alleen de problematische bevoegdheidsverdeling bloot maar onderstreepte duidelijk de begrotingsambities van het fraudebestrijdingsbeleid.

Aandacht voor verschillende facetten of een eenzijdige blik?

Het koppelen van gegevens uit verschillende (administratieve) socialezekerheidsdatabanken vormt een van de speerpunten

uit de actieplannen voor fraudebestrijding van de uittredende staatssecretaris voor de coördinatie van de fraudebestrijding, Carl De Vlies. Nieuw is deze politiek echter niet. De fundamentele werden gelegd tijdens de paarse regeringsperiodes. Deze beleidsinspanningen worden dus duidelijk gecoördineerd voortgezet.

Het is opvallend dat het accent wordt gelegd op de bestrijding van de *uitkeringsfraude*, waarbij onterechte cumuls van sociale uitkeringen al dan niet in combinatie met arbeidsinkomens worden geïveerd. Het

speerpunt van het fraudevoorkomings en -bestrijdingsbeleid situeert zich niet toevallig in het domein van de sociale uitkeringen. Wanneer de algemene verhouding tussen sociale uitgaven ‘in cash’ en ‘in investeringen’ globaal met elkaar worden vergeleken behoort België immers tot de ‘*cash heavy*’ welvaartsstaten (Vandenbroucke, 2010, 16).

Via deze vorm van fraudebestrijding is er grote beleidsmatige aandacht voor het niet-beroepsactieve segment van de bevolking. De focus van het daderschap richt zich dus op de uitkeringstrekkers. De vraag dient gesteld of dat in het kader van de bestrijding van zwartwerk de meest efficiënte benaderingswijze is. Wordt hiermee met andere woorden wel voldoende aandacht besteed aan de wisselwerking tussen de formele en de informele arbeidsmarkt? De toegang tot de informele arbeidsmarkt blijkt immers veel aantrekkelijker en soepeler voor beroepsactieven die al op de formele arbeidsmarkt actief zijn als loontrekkende of zelfstandige. Zij beschikken immers over de vereiste

[15] L. Bové, “Politieke clash over boetes voor sociale fraude”, *De Tijd*, 2 december 2009, 9.

vaardigheden of bijzondere kwalificaties. In de internationale wetenschappelijke literatuur wordt daarom niet zonder reden verwezen naar de *second and multiple job holders* als belangrijkste categorieën van zwartwerkers (Bizeur & Yonnet, 1995; Europese Commissie, 1998; Williams & Renooy, 2008).

Een veelvoud aan oorzaken ligt ten grondslag aan zowel bijdrage- als uitkeringsfraude. Het is opvallend dat deze factoren vrij gelijksoortig zijn. Beide fenomenen komen immers vaak samen voor. De *tertiarisering* van de werkgelegenheidsstructuur (Bizeur & Yonnet, 1995, 85) blijkt in dit verband belangrijker te zijn dan (para)fiscale druk. Met tertiërisering van de werkgelegenheidsstructuur wordt het proces bedoeld waarbij de commerciële dienstensector zich heeft ontwikkeld tot de dominante economische sector wat tewerkstelling betreft.

De Europese Commissie (1998) stelde al eerder vast dat de sterk gestegen vraag naar gepersonaliseerde diensten, de flexibilisering van het productieapparaat en de impact van de verspreiding van informatie- en communicatietechnologie (ICT) niet alleen de ontwikkeling van nieuwe diensten stimuleert maar ook het risico van sociale fraude doet toenemen. Kleine arbeidsintensieve bedrijven die vaak op locatie werken vallen doorgaans moeilijker te controleren dan grote industriële productievestigingen. Landen als Denemarken, Duitsland en Nederland met de hoogste belastingdruk scoren het laagst qua zwartwerk. Publieke moraal en burgerzin zijn waarschijnlijk ook bepalende factoren (Pacolet & Geeroms, 1995, 633). Ook de complexiteit van de regelgeving met talrijke achterpoortjes werkt fraude vaak in de hand. De ‘lekkage’ (De Swaan, 1986, 238) van de verzorgingsstaat is bijzonder problematisch geworden: de grenzen van de verzorgingsstaat worden immers bepaald door het vermogen tot effectieve herverdeling (Heirman, Vandenbroeck & Verbeke, 1993, 11). De sociale fraude ondermijnt dus ook het solidariteitsprincipe.

Het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (CSB) stelde een *welvaartserosie* vast van de invaliditeits- en werkloosheidsuitkeringen vergeleken met de ontwikkeling van de lonen en dit ondanks enkele inhaalbewegingen (Van Mechelen, Bogaerts & Cantillon, 2007; Cantillon, 2009, 13). Zo zag een werkloos gezinshoofd zonder kinderen zijn netto-uitkeringen tussen 1992 en 2001 dalen van 49 % naar 43 % van het gemiddeld nettoloon (Van Mechelen, Bogaerts & Cantillon, 2007, 4). Tussen 2001 en 2006 daalde het netto-inkomen van werkloze gezinshoofden verder van 43 % naar 41% (Van Mechelen, Bogaerts & Cantillon, 2007, 8). Ook de RVA (2003) zelf gaf al eerder toe dat “de afstand tussen het werkelijke loon en het toegepaste loonplafond relatief groot blijft”.

Een andere indicatie hiervan is letterlijk terug te vinden in het afscheidsinterview^[16] dat gewezen administrateur-generaal Karel Baeck had met *De Tijd* op 5 augustus 2009.

Baeck stelde in dit interview dat hij nog altijd vond “*dat er te lage bedragen worden uitgekeerd aan alleenstaande werklozen of aan gezinshoofden in gezinnen met slechts één inkomen. Hoe die moeten rondkomen met hun uitkering, is voor mij een raadsel.*”

Het is een bedenking die kan tellen van een gewezen topambtenaar die bijna vier decennia voor de RVA heeft gewerkt. Deze sociaalwetenschappelijke bevindingen en uitspraken van beleidsvoerders bieden dus aanzetten tot mogelijke verklaringen over de drijfveren van uitkerings-trekkers bij het plegen van sociale fraude. Uit exploratief onderzoek is immers gebleken dat gezinssamenstelling en financiële druk een rol blijken te spelen bij het overtreden van de werkloosheidsreglementering (De Witte, Ver Heyen & Van Gyes, 2002). Alleenstaanden begaan dubbel zo snel een of meer overtredingen vergeleken met gehuwden of samenwonenden. Drie keer zoveel alleenstaanden met kinderen hebben al ooit een overtreding begaan in vergelijking met koppels zonder kinderen. Financiële druk verwijst niet zozeer naar de hoogte van het inkomen dan wel naar de mate waarin werklozen schulden hebben of moeilijk kunnen sparen. Hierdoor trappen zij in een gevaarlijke werkloosheidsval.

D-base fraude in de werkloosheidsverzekering

Deze paragraaf wil op basis van enkele recente cijfers het belang aantonen van het kruisen van gegevens afkomstig uit verschillende databanken met het oog op fraudebestrijding in de werkloosheidsverzekering. Er wordt ook aandacht besteed aan de evolutie op korte termijn. De ontwikkeling van deze handhavingspraktijk met betrekking tot de mogelijke cumulaties tussen werkloosheid en arbeid dateert immers pas van eind 2004. Toch heeft dat de vorm aangenomen van een strategisch project. Het handvest van de RVA mikt op de vrijwaring van het werkloosheidsstelsel door fraudebestrijding en -voorkoming. Deze opdrachten zitten ook vervat in de RVA-missie en staan uitdrukkelijk vermeld in de huidige beheersovereenkomst (2010-2012).

In *tabel 1* wordt de ontwikkeling van het aantal controles van databanken door de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) weergegeven ten opzichte van het globale aantal door de RVA uitgevoerde onderzoeken. De sociale controleurs van de RVA hebben immers toegang tot verschillende externe databanken. In 2005 werd *iets minder dan de helft* van hun arbeidstijd besteed aan het opsporen en vaststellen van deze cumulaties (RVA, 2006, 65).

In een tijdspanne van vijf jaar werd bijna *één derde* van het totale aantal onderzoeken door de RVA uitgevoerd via het kruisen van databanken. Het gaat hier om controles die worden uitgevoerd en afgesloten zonder onderzoek in het veld en waarbij gebruik wordt gemaakt van gegevens uit

[16] I. Broeckmeyer, “Het is me een raadsel hoe sommige werklozen rondkomen”, *De Tijd*, 5 augustus 2009.

Tabel 1. Aantal en aandeel van RVA-onderzoeken via controle databanken (België, 2005-2009)

	2005	2006	2007	2008	2009
totaal aantal onderzoeken (n)	121.607	117.328	116.407	131.842	134.749
controle databanken (n)	16.064	18.142	22.120	39.866	43.389
controle databanken ten opzichte van totaal aantal onderzoeken (in %)	13,2	15,5	19,0	30,2	32,2

Bron: RVA Jaarverslagen.

Tabel 2. Evolutie terugvorderingen (in euro) en aantal/aandeel dossiers via kruising RVA-Dimona (RSZ; RSZPPO) (België, 2005-2009)

	2005	2006	2007	2008	2009
bedragen	9.743.837.	12.956.260	9.680.465	20.838.687	16.112.874
totaal aantal onderzochte dossiers	24.747	26.267	26.240	39.720	39.074
dossiers met effectieve cumulatie	4.556	15.120	15.744	23.728	21.143
totaal aantal teruggevorderde dagen	n.b.*	n.b.*	403.177	706.377	536.423
aandeel dossiers met effectieve cumulatie	18,4	57,6	60,0	59,7	54,1

*n.b. niet beschikbaar

Bron: RVA-Jaarverslagen.

administratieve bronnen.^[17] In vergelijking met 2006 is er zelfs sprake van een *verdubbeling*. De financiële impact hiervan is navenant: in 2009 kon opdracht gegeven worden om méér dan 20 miljoen euro terug te vorderen via deze handhavingsstrategie.^[18]

In tabel 2 wordt de aandacht uitsluitend gericht op de kruising van werkloosheidsgegevens afkomstig uit de RVA-databank met de DIMONA-gegevens die werden verkregen via de RSZ- en RSZPPO-databanken.

In deze tabel valt in de eerste plaats op dat het aandeel dossiers waarin sprake is van effectieve cumulatie tussen arbeid en werkloosheid aanzienlijk is gestegen sinds 2005. Op basis van deze cijfers kan echter *niet* worden besloten worden dat dit probleem aanzienlijk is verergerd. De selecties van de dossiers door de sociale controleurs worden immers steeds fijner in het kader van de te onderzoeken situaties. Deze sterk gestegen cumulatiepercentages weerspiegelen dus waarschijnlijk wél het resultaat van meer en vooral beter gerichte handhavingsinspanningen.

Het jaar 2008 was in diverse opzichten een uitschieter, zowel wat de totaalsom van de teruggevorderde bedragen betreft (bijna 21 miljoen euro) als het aantal teruggevorderde dagen (meer dan 706 000 dagen). Hierbij dient wel een belangrijke kanttekening te worden gemaakt. Bij de voorstelling van het laatste RVA-Jaarverslag merkte adjunct-administrateur-generaal Claudette De Coninck op dat de vorderingen *moeizaam* verlopen omdat de doelgroep van de

RVA slechts over beperkte financiële middelen beschikt.^[19]

De Belgische werkloosheidsverzekering wordt in internationaal vergelijkend perspectief immers gekenmerkt door een zwak verzekeringskarakter ten aanzien van de uitkeringshoogte^[20] maar strenge toegangsvereisten (De Lathouwer, 1996, 19). Ze onderscheidt zich wel van andere stelsels door de onbeperkte duur.

Niet alleen in België wordt gebruikgemaakt van elektronische gegevensuitwisseling om socialezekerheidsfraude te bestrijden. Ook in Nederland leidde het gebruik van *externe* bronnen waarbij uitvoeringsinstanties gebruikmaken van de mogelijkheid om hun eigen bestanden te vergelijken met die van andere organisaties tot opmerkelijke vaststellingen. Zowel bij de Uitvoeringsorganisatie voor Werknemersverzekeringen (UWV) als bij de Sociale Verzekeringsbank (SVB) is 20% van het aantal opgespoorde fraudegevallen afkomstig van bestandsvergelijkingen (Inspectie Werk en Inkomen, 2009, 14).

De rol van uitvoeringsorganisaties in België en Nederland

Behalve de openbare instellingen van sociale zekerheid (OISZ) zoals de RSZ, de RVA en het RIZIV worden ook de

[17] Zie mail van 20 mei 2010 van de Heer Jan Broos, adviseur Directie Interne Audit, RVA-Hoofdbestuur.

[18] In dit bedrag dat meegedeeld werd op de persconferentie van de RVA op 18 maart 2009 zit ook de totaalsom vervat die teruggevorderd werd na kruising van de DIMONA- en de RSVZ-bestanden; die heeft dus betrekking op zelfstandigen.

[19] De Standaard Online, 18 maart 2010.

[20] Gelet op het tijdstip van deze evaluatie konden de belangrijke verhogingen van de werkloosheidsuitkeringen sinds 1 januari 2009 als antwoord op de financiële en economische crisis nog niet in beschouwing worden genomen. Volgens Cantillon (2009, 5) werd deze beleidsmaatregel ingegeven door een *functionalistische* optiek: zij dient niet alleen als crisismaatregel maar ook als instrument om de arbeidsmarkt beter te laten functioneren.

meewerkende instellingen betrokken in het proces van fraudepreventie en -detectie. Met meewerkende instellingen van sociale zekerheid worden onder meer de uitbetalingsinstellingen (UI) voor werkloosheidsuitkeringen en de verzekeringsinstellingen (VI) in de ziekteverzekering bedoeld. *In concreto* gaat het over respectievelijk vakbonden en ziekenfondsen, die samen met een overheidsinstelling^[21] als privéorganisaties dienstverlening verzorgen voor sociaal verzekerden. Zij maken deel uit van het zogenaamde *secundaire* netwerk van de KSZ.^[22]

In het kader van fraudedetectie en -preventie worden zij als uitvoeringsorganisaties mee verantwoordelijk gesteld voor een sluitend financieel beheer. Deze *responsabilisering* betekent dat de marktwerking ook in sociale aangelegenheden wordt bevorderd (Deleek, 2001, 98). De invloed van het New Public Management (NPM) is hier dus duidelijk merkbaar. Is in dit verband sprake van publiek-private samenwerking (PPS) of eerder van publiek-private afstemming (PPA)? De ruime definitie die het Vlaams Kenniscentrum PPS hanteert geeft geen uitsluitsel:

“Een samenwerkingsverband waarin de publieke en de private sector, met behoud van hun eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren om meerwaarde te realiseren, en dit op basis van een heldere taak- en risicoverdeling. De meerwaarde kan financieel, maatschappelijk of operationeel zijn.”^[23]

PPS is immers een containerbegrip wat zijn effect op de omschrijving niet mist. Door de organisatie van het Belgische socialezekerheidsbestel zou kunnen worden besloten dat de afstemming of samenwerking ‘gedwongen’ is omdat ze vervat zit in een wettelijk kader. Dat klinkt echter pejoratief. *Publiek-private afstemming* (PPA) is afgaand op de locomotieftekst wellicht de meest correcte term om de taakverdeling tussen openbare en meewerkende instellingen voor sociale zekerheid accuraat te omschrijven, althans wat de private uitvoeringsorganisaties betreft. Voor de openbare instellingen kan gesproken worden over een publiek-publieke afstemming.

Voorts is het opvallend dat bepaalde werkmethode en -instrumenten direct worden ontleend aan de privésector. Een duidelijk voorbeeld hiervan vormt de uitwerking van een indicatorenset door het RIZIV dat moet uitmonden in een bordtabel voor de follow-up van de werking van de

verzekeringsinstellingen of ziekenfondsen.^[24] In de ziekteverzekering (RIZIV, 2009) werd in 2006 werd 12,2 miljoen euro aan invaliditeitsuitkeringen en 0,45 miljoen euro aan gezondheidszorgen teruggevorderd. De vastgestelde fraude betrof dus 0,5 % van de uitgaven en 0,37 % van het aantal invaliden. De ziekenfondsen vorderden in 2008 op eigen initiatief 44 miljoen euro terug bij sociaal verzekerden en leveren dus aanzienlijke inspanningen op dit vlak.

In 2009 werd overgegaan tot een nieuwe belangrijke fase in de strijd tegen de fraude met werkloosheidsuitkeringen. Het KB^[25] van 1 oktober 2008 bepaalt dat de maandelijkse betaling van werkloosheidsuitkeringen wordt voorafgegaan door een raadpleging van de DIMONA-databank bij de RSZ (RVA, 2009, 68). Daardoor kan worden vastgesteld of een sociaal verzekerde ook werd ingeschreven als werknemer, waardoor er geen betaling van uitkering meer kan gebeuren. Deze werkwijze wordt door alle uitbetalingsinstellingen toegepast op alle betalingen. De RVA gaat overigens resoluut op de ingeslagen weg verder: momenteel worden nog een aantal datasets preventief^[26] aangewend om fraude te voorkomen. Sinds 5 januari 2010 controleert de RVA systematisch uitkeringsaanvragen voor werkloosheid op eventuele cumuls met zelfstandige activiteiten door automatische consultatie van het ARZA-bestand^[27] bij het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ) of het Pensioenkadaster *vooraleer* rechten in de werkloosheidsverzekering worden toegekend.

Soortgelijke inspanningen worden verricht in het kader van loopbaanonderbreking en tijdskrediet. Ook de uitbetalingsinstellingen voor werkloosheidsuitkeringen kregen inmiddels toegang tot de gegevens inzake loopbaanonderbreking en zelfstandige activiteiten om rechten te kunnen onderzoeken. De preventieve invalshoek van fraudevermijding wordt dus belangrijker *voordat* rechten, presaties en uitkeringen worden toegekend. *Fraudevermijding* vormt met andere woorden meer dan ooit een essentiële schakel in de fraudebestrijding. De tendens om steeds meer bestanden te ontsluiten en te koppelen om in de intakefase zo veel mogelijk gegevens te verifiëren werd eerder al in Nederland onderkend (CBP, 2006).

De preventieve invalshoek van fraudevermijding wordt belangrijker; fraudevermijding vormt meer dan ooit een essentiële schakel in de fraudebestrijding.

[21] In de werkloosheidsverzekering fungeert de Hulpkas voor Werkloosheidsuitkeringen (HVW) als overheidsinstelling naast de drie vakbonden, terwijl de Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (HKZIV) eenzelfde rol kreeg toebedeeld naast de ziekenfondsen in de ziekteverzekering.

[22] De openbare instellingen voor sociale zekerheid (OISZ) behoren tot het primaire netwerk.

[23] http://www2.vlaanderen.be/pps/PPS/pps_definitie.html.

[24] College voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude, *Actieplan 2009-2010*, 28.

[25] KB van 1 oktober 2008 tot wijziging van artikel 160 van het KB van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering (*BS* 16 oktober 2008).

[26] RVA-nota 23000/2008-436-1/LH van 16 december 2009, *RIODOC* nr. 92971.

[27] Algemeen Repertorium van de Zelfstandige Arbeiders. Dit bestand werd opengesteld door het RSVZ ten behoeve van de instellingen voor sociale zekerheid.

Toch verschilt de rol van uitvoeringsorganisaties in België wezenlijk^[28] van die van hun Nederlandse tegenhangers. De rol van de Belgische meewerkende instellingen beperkt zich tot adviseren, informeren en sensibiliseren. Vakbonden en ziekenfondsen hebben als dienstverlenende organisatie geen handhavende opdracht en dat is ook *niet wenselijk*. De verschillende doelstellingen moeten duidelijk van elkaar worden onderscheiden willen alle partijen die betrokken worden in de fraudebestrijding op een integrale manier blijven handelen vanuit hun eigen normatieve kader (SMVP, 2000).

De afstemming heeft dus duidelijk grenzen. Zo is er bijvoorbeeld een spanningsveld tussen informatieplicht en meldingsplicht. Uit het Nederlandse voorbeeld kan echter worden afgeleid dat de meldingsplicht slechts *marginale* winst betekent in het kader van fraudepreventie, -detectie en -bestrijding. Dat hangt nauw samen met de wijze waarop de taken binnen de uitvoeringsorganisaties werden georganiseerd en de manier waarop cliënten worden bejegend (Inspectie Werk en Inkomen, 2008). Bovendien menen uitvoerders dat overtredingen vaak betrekking hebben op te laat of niet verstrekken van informatie. Dat gebeurt vaker uit onwetendheid dan met opzet (Inspectie Werk en Inkomen, 2008, 17). Een dergelijke bevinding nuanceert enigszins het intentionele (opzettelijke) karakter dat doorgaans aan de calculerende burger bij uitkeringsfraude wordt toegeschreven. Het opzadelen van uitvoeringsorganisaties met een dubbele hoedanigheid van dienstverlener én fraudebestrijder geeft aanleiding tot rolverwarring.

Vakbonden en sommige academici^[29] stellen dan ook al enige tijd dat wat uitkeringsfraude betreft de datakoppeling een feit is. Wat betreft de bijdrage- en de fiscale fraude blijkt de situatie fundamenteel verschillend te zijn. Op deze domeinen is sprake van een opmerkelijke politieke terughoudendheid om krachtadig te handelen, hoewel de financiële impact naar alle waarschijnlijkheid aanzienlijk groter is.^[30] Volgens de ramingen van de Dulbea-studie (2010) bedraagt het verlies aan fiscale ontvangsten door belastingsfraude tussen 16 en 20 miljard euro per jaar of 5 tot 6 % van het BBP. De vakbonden dringen dan ook aan op meer maatregelen, zoals het pleidooi van het ABVV voor het opzetten van een *fiscale* kruispuntbank illustreert.^[31]

De strijd tegen de uitkeringsfraude houdt uiteraard ook verband met een bepaald negatief maatschappelijk klimaat dat de beeldvorming over sociale-uitkeringstrekkingen het voorbije decennium is gaan bepalen. Het Nederlandse

College voor de Bescherming van de Persoonsgegevens (CBP) formuleerde dat in haar kritiek als volgt:

“Er moet evenwicht zijn tussen het belang van fraudebestrijding en het belang van bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Voorkomen moet worden dat burgers die een uitkering aanvragen of ontvangen, worden behandeld als potentiële fraudeurs die onbeperkt mogen worden gecontroleerd.” (CBP, 2006)

De problematiek van de stijgende armoede is ook een belangrijke realiteit (Cantillon, 2009). Daarom mag uitkeringsfraude in vergelijking met bijdrage- en fiscale fraude niet worden overroepen aangezien preventieve toetsing mogelijk is. Ook de sanctie is verhoudingsgewijs zwaar doordat het recht op een vervangingsinkomen kan worden ontzegd of geschorst.

Dienstenchequeondernemingen

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de problematiek van ondernemingsfraude in de dienstenchequeondernemingen (DCO). De focus van het daderschap verschuift hier naar organisatiecriminaliteit. Bij de publicatie van haar recentste jaarverslag (2009) liet de RVA weten dat de fraude “verontrustend blijft want zij evolueert en moderniseert”.

Van meet af aan werd de RVA nauw betrokken bij de ontwikkeling en de organisatie van dit systeem dat moet worden gesitueerd binnen de buurtdiensten en -banen. Er werd expliciet verwezen naar de fraude in het stelsel van dienstencheques^[32] dat de poetshulp bij particuliere gebruikers organiseert. Deze vaststelling hoeft geen verbazing te wekken. De sector groeide de voorbije vijf jaar bijzonder snel.

Het aantal erkende dienstenchequeondernemingen is meer dan *verdrievoudigd*: in december 2004 werden 785 ondernemingen erkend maar vijf jaar later waren dat er al 2499 (RVA, 2009, 248). Het aantal actieve werknemers steeg in

[28] De organisatie van het socialezekerheidsbestel – dit dient volledigheidshalve te worden opgemerkt – is sterk verschillend in beide landen.

[29] Onder wie Pacolet en De Wispelaere, zie ook de conferentie georganiseerd door het directoraat-generaal Beleidsondersteuning van de FOD Sociale Zekerheid i.s.m. het RIZIV en de RVP in Brussel op 21 oktober 2009.

[30] De uitkeringsfraude werd nog niet geraamd.

[31] ABVV, *Strijd tegen de sociale en fiscale fraude: het ABVV zegt volmondig ja*, Brussel, 30 juni 2009.

[32] Een dienstencheque is een betaalmiddel dat een financiële tegemoetkoming van de overheid omvat en dat particulieren (gebruikers genoemd) in staat stelt om aan een erkende onderneming buurtwerken of -diensten te betalen, voor prestaties die worden verricht door een werknemer in dienst genomen met een arbeidsovereenkomst. Momenteel (bij het afronden van deze bijdrage op 15 augustus 2010) bedraagt de overheidstussenkomst per cheque 20,80 euro voor de dienstenchequeonderneming (bron: FOD WASO, zie www.werk.belgie.be/detailA_Z.aspx?id=1040) en krijgt de gebruiker bij de aankoop van dienstencheques een belastingvoordeel van 30 % waardoor de dienstencheque van 7,50 euro uiteindelijk 5,25 euro kost (bron: RVA, zie www.rva.fgov.be/frames/frameset.aspx?Path=D_opdracht_cheque/&Items=1&Language=NL). Hierbij dient onmiddellijk te worden opgemerkt dat de overheidstussenkomst de voorbije jaren al werd teruggeschroefd, precies ten gevolge van de financiële druk op het stelsel.

dezelfde periode van 38.205 naar 103.437 werknemers.^[33] Dat komt overeen met ongeveer 38.500 fulltime-equivalenten (FTE's). Tussen 2008 en 2009 tekende zich opnieuw een groei af van het aantal werknemers met meer dan 16 % (De Visscher e.a., 2010, 9). De onderzoekers van IDEA Consult stellen echter vast dat de economische crisis zo goed als geen invloed gehad heeft op de tewerkstelling in deze sector het voorbije jaar. Bijna 98 % onder hen zijn vrouwen. Ook het aantal aangekochte en bezorgde dienstencheques steeg pijlsnel van bijna 9 miljoen stuks in 2004 tot meer dan 78 miljoen exemplaren in 2009 (RVA, 2009, 244).

Deze ontwikkelingen hebben echter belangrijke schaduwzijden. De financiële ontsporing dreigt: in 2008 bedroeg de brutokostprijs van het stelsel van dienstencheques 1.020,5 miljoen euro. De directe overheidstussenkomst bedroeg niet minder dan 871,9 miljoen euro (Peeters e.a., 2009, 118). De brutokostprijs steeg in 2009 verder naar 1,2 miljard euro terwijl de directe overheidstussenkomst het miljard euro overschreed (De Visscher e.a., 2010, 93). Dienstencheques blijken een in verhouding dure tewerkstellingsmaatregel te zijn. Bovendien namen ook de onregelmatigheden in belangrijke mate toe.

Door haar succes zag de sector de voorbije jaren een instroom van malafide ondernemers die uit zijn op snel en gemakkelijk winstbejag. Daarom vragen zowel werkgevers- als werknemersorganisaties meer controles zodat de pakkans verhoogt. In een vrije tribune in *De Standaard* vorig jaar stelde Herwig Muyltermans, algemeen directeur van Federgon dat er “om de haverklap” nieuwe fraudevormen aan het licht kwamen.^[34]

Enkele voorbeelden: het uitbuiten van sans-papiers, meer cheques aanrekenen dan er arbeidsuren werden gepresteerd, het opstellen van nefacturen en het vervalsen van handtekeningen, het uitvoeren van bij wet verboden activiteiten, het opzetten van carrousels met dienstencheques enzovoort. Criminaliteitsfenomenen zoals fraude, oplichting en zelfs economische arbeidsexploïtatie in het kader van mensenhandel maakten dus ook hun opwachting in deze sector. De eerste slachtoffers van deze wanpraktijken zijn de werknemers. Malafide dienstenchequebedrijven respecteren de vigerende loon- en arbeidsvoorwaarden niet. Evenmin worden de socialezekerheidsverplichtingen

[33] Uit de studie van IDEA Consult is immers gebleken dat deze werknemers niet een volledig jaar actief zijn geweest in het stelsel van de dienstencheques. Peeters e.a. (2009, 136) contextualiseerden immers de in- en uitstroom in deze sector aan de hand van het arbeidsvolume en merkten op dat er een grote discrepantie bestaat tussen het aantal werknemers dat in de loop van een bepaald jaar actief is geweest in deze sector en het aantal FTE's. Dat valt te verklaren door het bijzonder grote aandeel aan deeltijdse arbeid.

[34] Zie ook Schriftelijke Vraag nr. 4-4188 van 26 augustus 2009 van Nele Lijnen (Open VLD) aan minister van Werk en Gelijke Kansen Joëlle Milquet (CdH).

nageleefd. De betrokken werknemers lopen het risico van opnieuw in het zwartwerk terecht te komen of in de marginaliteit te verzeilen. Particuliere klanten blijken vaak onwetend te zijn. Bonafide dienstenbedrijven lijden onder de oneerlijke concurrentie. Door misbruik van overheids-geld wordt de sector verder verziekt.

In een reactie pleitte Werner Van Heetvelde van het ABVV voor een voorlopige erkenningsstop om misstanden aan te pakken.^[35] In hun geruchtmakende studie (2010) over de werkelijke kostprijs van dienstencheques vragen Jozef Pacolet, Frédéric De Wispelaere en Sofie Cabus zich af in welke mate dienstencheques sociale fraude en zwartwerk genereren. De fraudegevoeligheid vormt dus mee de inzet van het debat over de toekomst van deze tewerkstellingsmaatregel.

Het is dus niet zonder reden dat de RVA de sector van nabij probeert te volgen. Sinds het laatste kwartaal van 2005 controleert de RVA-inspectie systematisch deze sector. In 2008 werd een streefcijfer van 300 te controleren DCO's per jaar opgelegd. In 2008 werden 359 DCO's gecontroleerd en 457 in 2009. Een vierde van deze controles had betrekking op DCO's die voor het eerst dienstencheques indienden. De indruk bestaat immers dat onder deze nieuwelingen nogal wat eenmansbedrijven schuilgaan waar net de meeste inbreuken worden vastgesteld. Meer dan 200 van de gecontroleerde ondernemingen functioneerden niet volgens de dienstenchequereglementering. Van 9 ondernemingen werd de erkenning ingetrokken, voor 35 ondernemingen werd beslist de tussenkomst van de overheid terug te vorderen en voor 20 ondernemingen werd na een eerste controle overgegaan tot een hercontrole (RVA, 2009, 69).

De totaal terug te vorderen som voor 2009 bedraagt niet minder dan 2.120.292 euro. De kritiek van het Rekenhof (2009) was dat de RVA-Inspectie niet in staat was om doeltreffend toe te zien op de dienstenchequebedrijven. De inspectiedienst heeft immers gekozen voor exhaustieve controles terwijl het aantal te controleren bedrijven sterk is toegenomen, waardoor de controlecyclus langer wordt (Rekenhof, 2009, 65).

De aanbevelingen van het Rekenhof, de herhaalde oproepen van sociale partners en de groeiende bezorgdheid onder parlementsleden kunnen in belangrijke mate nieuwe handhavingsinspanningen in deze sector verklaren. De systematische en elektronische gegevensuitwisseling tussen de verschillende databanken van de betrokken instellingen wordt momenteel ontwikkeld. Dankzij deze uitwisselingen zal men in het bijzonder een direct beeld hebben van de sociale en fiscale schulden van de ondernemingen die de erkenning als dienstenchequeonderneming aanvragen. In afwachting van de implementatie van de elektronische stromen, wordt een prioritaire raadpleging van de databanken georganiseerd via interne contacten tussen de RVA, de RSZ en de FOD Financiën. Sinds oktober 2009 worden

[35] JBS, “Fraude in sector dienstencheques moet harder aangepakt worden”, *De Standaard*, 31 juli 2009.

dienstencheques nog uitsluitend na controle van de aangifte van de aanwerving in de DIMONA-databank aan de dienstenchequeondernemingen betaald en wordt er nagegaan of het aantal door de onderneming ter betaling aangeboden dienstencheques overeenstemt met het aantal in de kwartaal-aangifte bij de RSZ opgegeven arbeidsuren (RVA, 2009, 69). Ook hier worden dus toepassingen uit e-government in de sociale zekerheid aangewend ten behoeve van het handhavingsbeleid.

Besluit

De implementatie van e-government in de sociale zekerheid behelst meer dan een louter administratieve vereenvoudiging. Het is ook verworden tot een instrument van fraudebestrijding dat de voorbije jaren duidelijk aan belang heeft gewonnen. De poortwachterfunctie in de sociale zekerheid werd hierdoor gevoelig versterkt.

Door het systematisch kruisen van elektronische gegevens uit verschillende (administratieve) socialezekerheidsdatabanken valt de voorbije jaren in België een significante stijging van onterechte cumulaties waar te nemen. Dat betekent niet noodzakelijk dat de uitkeringsfraude fors is toegenomen. De beschikbare gegevens laten immers op dit ogenblik niet toe om dergelijke uitspraken te doen. Verschillende indicaties wijzen er echter op dat deze ontwikkeling het gevolg kan zijn van meer en beter gerichte controles door socialezekerheidsinstellingen en -inspectiediensten.

De digitale revolutie in de sociale zekerheid betekende ook een ommezwaai in het handhavingsbeleid wat de witte fraude betreft. De contouren hiervan worden gevormd door beschikbaarheid en betrouwbaarheid van data. Ook de privacywetgeving speelt hierin een belangrijke rol. Het fraudebestrijdingsbeleid in de sociale zekerheid legt steeds meer het accent op preventieve handhaving, dat wil zeggen *voordat* prestaties worden toegekend. Ook de meewerkende instellingen voor sociale zekerheid worden als uitvoeringsorganisaties hierin stelselmatig betrokken. De

vérstrekkende invloed van het New Public Management is hier niet vreemd aan. In die optiek is er zelfs sprake van een publiek-private afstemming (PPA) wat de private uitvoeringsorganisaties betreft en een publiek-publieke afstemming bij hun openbare tegenhangers. Beleidsmatig gezien worden de terugvorderingen beschouwd als een belangrijk instrument van begrotingspolitiek wat de politieke langetermijnretoriek enigszins doet verstommen.

Het accent leggen op de bestrijding van witte fraude houdt niet alleen duidelijke opportuniteiten maar ook grote risico's in. Door de eenzijdige focus op geregistreerde fraude loopt het beleid het risico dat nieuwe ontwikkelingen niet of te laat op het spoor worden gekomen. Gerichte controles vergroten weliswaar de pakkans, maar zijn niet zonder gevaar. Bij handhaving moet het werkveld immers afdoende worden afgedekt want anders ontstaat het risico van *witte vlekken*. Hierdoor worden ondernemingen of zelfs sectoren niet (meer) systematisch gecontroleerd. Door de handhavingsdruk in traditionele sectoren kunnen zo (onopgemerkt) verschuivingen optreden. Dat is wellicht ook het geval geweest in de snel groeiende sector van de dienstenchequeondernemingen.

Met de uitbreiding van de Europese Unie en de instroom van arbeidskrachten uit de nieuwe lidstaten werd duidelijk dat er verschuivingen optraden van het zwarte naar het grijze circuit door bijvoorbeeld misbruik van de detachingsrichtlijn, gebrek aan controle in de zendende staten of oneigenlijk gebruik van het zelfstandigenstatuut.

Het fraudevoorkomings- en bestrijdingsbeleid kan en mag zich dus niet eenzijdig richten op de problematiek van de uitkeringsfraude aangezien de bijdragefraude financieel een veel zwaardere hypotheek legt op het stelsel van sociale zekerheid. De aanpak van grijze en zwarte fraude vergt aanzienlijk meer inspanningen op het vlak van de opsporing op het terrein. Uiteindelijk is dit beleid afhankelijk van *strategische* politieke keuzes met verregaande consequenties op de lange termijn.

Lijst van afkortingen

ARZA	Algemeen Repertorium der Zelfstandige Arbeiders
ASR	Aangifte Sociaal Risico
CPB	College voor de Bescherming van de Persoonsgegevens
CSB	Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleek
DCO	Dienstenchequeondernemingen
DIMONA	Déclaration Immédiate-Onmiddellijke Aangifte
DmfA	Déclaration multifonctionnelle-multifunctionele Aangifte
IPA	Interprofessioneel akkoord
KSZ	Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid
NPM	New Public Management
OAT	Onmiddellijke Aangifte van de Tewerkstelling
OISZ	Openbare Instellingen van Sociale Zekerheid
PPA	Publiek-private afstemming
PPS	Publiek-private samenwerking
RIZIV	Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering
RSZ	Rijksdienst voor Sociale Zekerheid
RSZPPO	Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de Provinciale en Plaatselijke Overheidsdiensten

RSVZ	Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen
RVA	Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening
RVP	Rijksdienst voor Pensioenen
SCSZG	Sectoraal Comité van de Sociale Zekerheid en de Gezondheidszorg
SIOD	Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
SVB	Sociale Verzekeringsbank
UI	Uitbetalingsinstellingen
UWV	Uitvoeringsorganisatie Werknemersverzekeringen
VI	Verzekeringsinstellingen

Bibliografie

- Bizeur, J.-L. & Yonnet, Y.-P., *Measurement of the shadow economy. Study on five European countries (Germany, Belgium, France, Great Britain, Italy)*, Office de Recherches Sociales Européennes, Brussels, november 1995.
- Bové, L., “Politieke clash over boetes voor sociale fraude”, *De Tijd*, 2 december 2009, 9.
- Bové, L., “300 miljoen Euro sociale fraude”, *De Tijd*, 23 juli 2010, 1.
- Broeckmeyer, I., “Het is me een raadsel hoe sommige werklozen rondkomen”, interview met afscheidnemend RVA administrateur-generaal Karel Baeck, *De Tijd*, 5 augustus 2009.
- Cantillon, B., “De paradox van de investeringsstaat: waarom is de armoede niet gedaald”, *CSB-Berichten*, mei 2009.
- Carlens, G., “De aangifte van een sociaal risico (ASR) in de sector van de werkloosheidsverzekering”, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid* 2003, 4, 1209-1243.
- Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, “Fiscale vs. sociale fraude”, *Sociaal-Economische Nieuwsbrief* 2009, oktober, 11-14.
- College voor de Bescherming van de Persoonsgegevens, *Notitie fraudebestrijding door bestandskoppeling*, CPB, Den Haag, september 2006.
- College voor de Bescherming van de Persoonsgegevens, *Bevindingen ambtshalve onderzoek Waterproof*, CPB z2006-00476, Den Haag, 29 mei 2007.
- College voor de Bescherming van de Persoonsgegevens, *Bestandskoppelingen door de SIOD voor de ontwikkeling van risicoprofielen*, CPB z2009-00672, Den Haag, mei 2010.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Mededeling van de Commissie betreffende zwartwerk*, Brussel, 7 april 1998, COM(1998)219 def.
- Commission of the European Communities, *Stepping up the fight against undeclared work*, Brussel, 24 oktober 2007, COM(2007)628 final.
- De Busscher, M. & Elchardus, M., *De steun voor de sociale zekerheid, deelrapport 4 het project ‘Het draagvlak van de solidariteit’*, Brussel, Onderzoeksgroep Tor, 2002.
- De Lathouwer, L., “Twintig jaar beleidsontwikkelingen in de Belgische werkloosheidsverzekering”, *CSB-Berichten*, december 1996.
- Deleecq, H., *De architectuur van de welvaartsstaat opnieuw bekeken*, Leuven, Acco, 2001.
- De Swaan, A., *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*, Amsterdam, Uitgeverij Bert Bakker, 1996.
- Devisscher, S., Gerard, M., Van Pelt, A. & Valsamis, D., *Evaluatie van het stelsel van de dienstencheques voor buurtdiensten en -banen 2009*, Brussel, IDEA Consult, 30 juni 2010.
- Dewitte, H., Ver Heyen, W. & Van Gyes, G., “Een exploratief onderzoek naar omvang en profiel van uitkeringsovertreders bij Vlaamse werklozen”, *Over.Werk* 2002, 3, 192-196.
- Federaal Planbureau, *Economische vooruitzichten 2010-2015*, Brussel, Federaal Planbureau, 19 mei 2010.
- FOD Sociale Zekerheid, *Vademecum van de financiële en statistische gegevens over de sociale bescherming in België*, Brussel, FOD Sociale Zekerheid – DG Beleidsondersteuning, 2010.
- Hebberecht, P., “Criminalisering als laatmoderne sociale controlestrategie. De ontwikkeling van het strafrecht onder de ‘paarse’ regeringen Verhofstadt I en II (1999-2007)”, p. 223-246 in Pauwels, L. & Vermeulen, G. (red.), *Actualia strafrecht en criminologie*, Maklu, 2010.
- Heirman, J.-C., Vandenbroeck, P. & Verbeke, D., “Zwartwerk: symptomen en remedies”, *Arbeidsblad* 1993, 11, 9-14.
- Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, *Verslag 2010*, Brussel, HRW, juni 2010.
- Inspectie Werk en Inkomen, *Signalering van fraude, Verkennende studie*, s.l., MZSW, oktober 2009.
- Inspectie Werk en Inkomen, *Bestandskoppelingen. Een verkennende studie naar het gebruik van bestandskoppelingen in het kader van fraudebestrijding*, s.l., MZSW, juni 2008.
- Inspectie Werk en Inkomen, *Handhaving: preventie boven repressie. Opvattingen van uitvoerders en uitkeringsgerechtigden over handhaving in het stelsel voor werk en inkomen*, s.l., MZSW, juli 2008.
- JBS, “Fraude in sector dienstencheques moet harder aangepakt worden”, *De Standaard*, 31 juli 2009.
- Kruispuntbank Sociale Zekerheid, *De Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid als motor van e-government in de sociale sector*, Brussel, KSZ, 2008.
- Leroy, F., “Werken aan loopbanen. De transitionele arbeidsmarkt als loopbaanmodel”, *Over.Werk* 2006, 3, 67-79.

- Muyldermans, H. Stop de fraude met dienstencheques, vrije tribune in: De Standaard, 30 juli 2009.
- Pacolet, J. & Geeroms, H., “Sociale fraude in België: vormen, situering en omvang”, p. 619-670 in Despontin, J. & Jeegers, M. (red.), *De sociale zekerheid verzekerd? Referaten van het 22^{ste} Vlaams Wetenschappelijk Economisch Congres*, Brussel, VUB-Press, 1995.
- Pacolet, J., Perelman, S., Pestieau, P., Baeyens, K. & De Wispelaere, F., *Zwartwerk in België – Le travail au noir en Belgique*, Leuven, Acco, 2009.
- Pacolet, J., De Wispelaere, F. & Cabus, S., *Bomen groeien niet tot in de hemel. De werkelijke kostprijs van de dienstencheques*, Leuven, HIVA, 2010.
- Peeters, A., Van Pelt, A. & Valsamis, D., *Evaluatie van het stelsel van de dienstencheques voor buurtdiensten en –banen 2008*, Brussel, IDEA Consult, 30 juni 2009.
- Plasman, R., Meulders, D., Karakaya, G. & Diallo, H. *Raming van de belastingsfraude in België*, Brussel, Dulbea, mei 2010.
- Rekenhof, *Dienstencheques. Kostprijs en beheer. Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers*, Brussel, januari 2009.
- Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, *Loonkoppeling in de werkloosheidsuitkeringen*, Brussel, RVA, 2003.
- Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, *Jaarverslag*, Brussel, RVA, 2005.
- Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, *Jaarverslag*, Brussel, RVA, 2006.
- Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, *Jaarverslag*, Brussel, RVA, 2007.
- Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, *Jaarverslag*, Brussel, RVA, 2008.
- Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, *Jaarverslag*, Brussel, RVA, 2009.
- Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering, *Fraude in de uitkeringsverzekering-nuancering gewenst*, RIZIV, Brussel, 20 mei 2009.
- Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie, *Publiek-private fraudebestrijding. Aanbevelingen van de Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie*, Dordrecht, SMVP, januari 2000.
- Trisignie, C., Elchardus, M. & Derks, A., *Voor- en nadelen van de verzorgingsstaat deelrapport 2 van het project ‘Het draagvlak van de solidariteit’*, Brussel, Onderzoeksgroep Tor, 2002.
- Vandenbroucke, F., “Strategische keuzes voor het sociale beleid”, lezing voor de medewerkers van het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (CSB) op een seminarie over de onderzoekskeuzes van het centrum, Oostende, 26 januari 2010.
- Van Sebroeck, H., *E-gov: naar een elektronische overheid in België*, Brussel, Federaal Planbureau, juli 2001.
- Williams, C. & Renooy, P., *Measures to tackle undeclared work in the European Union*, Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2009.

Preventie en bestrijding van betaalkaartfraude in Europa. Kan de politie een ‘flexible friend’ gebruiken?

RAFAËL RONDELEZ^[1]

Zaterdagmorgen 10 uur ergens in België – Laetitia, een jonge moeder, gaat met haar zoontje Mattiz winkelen. De anders zo drukke winkelstraat ligt er op dit uur nog wat verlaten bij. Gelukkig, niemand bij de geldautomaat. Vlug nog wat geld uit de muur halen, denkt ze, terwijl haar betaalkaart al in de gleuf van de automaat verdwijnt. Vervolgens vormt ze haar pincode, selecteert ze het gewenste bedrag en neemt ze de bankbiljetten op. De volledige handeling duurt ongeveer twintig seconden en wordt afgesloten met het terugnemen van de betaalkaart samen met de verrichtingsbon. Ogenscheinlijk verliep alles vlot ... maar schijn bedriegt.

Bijna elke dag wordt ergens in een Europees land een geldautomaat gemanipuleerd door criminelen. Gebruikers ervan merken het niet onmiddellijk, maar ondertussen worden de gegevens uit de magneetstrook van hun bankkaart of kredietkaart gekopieerd of ‘geskimd’,^[2] de pincode geobserveerd en vervolgens de bankrekening geplunderd.

In 2009 werden er in België viermaal meer betaalkaarten geblokkeerd wegens fraude in vergelijking met het jaar daarvoor.^[3] Volgens cijfers van Atos Worldline steeg het aantal geblokkeerde kaarten van 62.000 in 2008 naar ruim 230.000 kaarten in 2009.^[4]

Betaalkaartfraude is niet louter beperkt tot België maar is een fenomeen dat zich ook manifesteert in grote delen van de Europese Unie.^[5] De EU Fraud Prevention Expert Group (FPEG), opgericht binnen de Europese Commissie, schatte enkele jaren terug de schade voor de Europese Unie tussen 500 miljoen en 1 miljard euro.^[6]

Volgens een recent rapport van EAST (European ATM Security Team) liep betaalkaartfraude in de Europese Unie in 2009 op tot 312 miljoen euro.^[7] Hoewel de fraude aan geldautomaten in een beperkt aantal landen, een terugval doormaakte (36 %) blijft *skimming* nog steeds goed voor een totale schade van 310 miljoen euro.^[8] Negen Europese landen rapporteerden aan de andere kant een stijging van het fenomeen met soms zeer hoog oplopende verliezen. In België zijn de meldingen van fraudegevallen bij de politie verdubbeld.^[9]

Onder impuls van toenemende mediarapportage over fraudemeldingen met betaalkaarten is de aandacht voor deze vorm van horizontale fraude in de afgelopen jaren toegenomen. Een van de centrale thema’s in het debat is het vraagstuk van de organisatie van de fraudebestrijding en, meer in het bijzonder, hoe de verhouding tussen publieke en private fraudebestrijders geoptimaliseerd kan worden.

In deze bijdrage wil ik vanuit het specifiek fenomeen van de betaalkaartfraude^[10] reflecteren over de rol van de

-
- [1] Gerechtelijk commissaris bij de Federale Gerechtelijke Politie en sinds 2001 tewerkgesteld bij de Europese politiedienst – Europol – in Den Haag. Licentiaat in de criminologische wetenschappen en door het Instituut van Forensische Auditoren (IFA) erkend als *registered forensic auditor*.
- [2] Afgeleid van het Engels werkwoord *to skim* wat ‘afromen’ betekent.
- [3] Zie AGF Nederland, “Kredietkaartfraude explodeert in 2009”, www.agf.nl.
- [4] Zie persbericht Atos World, “Elektronisch betalen in België: 2009 in feiten en cijfers”, Brussel 25 januari 2010, www.bcc.be.
- [5] Kaartfraude wordt vaak onderverdeeld in vier categorieën: *mail non-receipt*-fraude (de betaalkaart wordt onderschept nadat de bank ze per post heeft verstuurd naar de klant), *lost-and-stolen*-fraude (misbruik van een verloren of gestolen kaart), *skimming*-fraude (het met gekopieerde kaartgegevens vervaardigen van valse kaarten) en *card-not-present*-fraude (fraude gerelateerd aan betalingen op afstand zoals internetbetalingen).
- [6] Zie website FPEG (http://ec.europa.eu/internal_market/fpeg/non-cash_en.htm).

-
- [7] Zie persbericht European ATM Security Team, “European ATM fraud losses down 36 %”, Edinburgh 7 april 2010, www.east.com.
- [8] In 2008 bedroeg de schade 484 miljoen euro.
- [9] In de periode 2000-2009 beleefde informaticacriminaliteit – waaronder betaalkaartfraude ook gerekend wordt – een sterke stijging qua aantal geregistreerde feiten. Zie Federale Politie, *Politiële Criminaliteitsstatistieken per kwartaal. ‘Een barometer voor de criminaliteit in België’*, Brussel, 2010, p. 5 (www.polfed-fedpol.be/crim./verklarende_notafebruari_2010.pdf). Tussen 2008 en 2009 verdubbelde het aantal ‘geregistreerde’ gevallen van *skimming* naar 859, zie “Meer fraude met bankkaarten en woninginbraken”, *Het Laatste Nieuws*, 29 en 30 mei 2010, p. 5.
- [10] De auteurs van de locomotieftekst “Fraudebestrijding in België anno 2010: quo vadis?” verwijzen naar kredietkaartfraude als voorbeeld van ‘horizontale fraude’, maar ik kies ervoor om in mijn bijdrage te refereren aan betaalkaartfraude. De motivering ligt in het feit dat het nationale en – bij uitbreiding – ook het Europese betaalverkeer, behalve door een niet te verwaarlozen aandeel

publieke politie en haar eventuele relatie met private actoren in de preventie en de bestrijding van horizontale fraude.^[11]

In het eerste deel beschrijf ik, zij het wel in grote lijnen, de evolutie van betaalkaarten in Europa. Ik doe dat omdat ik hiermee wil onderstrepen dat deze betaalinstrumenten in de loop van de voorbije jaren een belangrijke positie hebben verworven in ons maatschappelijke en economische bestel. Betaalkaarten vormen in verschillende Europese landen de hoeksteen van het binnenlandse en grensoverschrijdend betalingsverkeer.

Aansluitend hierop worden enkele interessante ontwikkelingen op het vlak van betaalkaartfraude besproken. Daarbij valt het op dat het fenomeen in de afgelopen jaren steeds verder is geëvolueerd van loutere valsheden van krediet- of debetkaarten naar meer gesofisticeerde aanvallen op digitale betaalsystemen met een groeiende betrokkenheid van georganiseerde criminaliteit. Voor mij is de stelling dan ook gerechtvaardigd dat betaalkaartfraude niet langer beschouwd kan worden als zijnde de verantwoordelijkheid van de kaartindustrie alleen. Een sterke toename van betaalkaartfraude kan leiden tot een dalend vertrouwen in ons Europees geïntegreerd betalingsstelsel met uiteraard nefaste gevolgen voor de sociale veiligheid. Om die reden beschouw ik het streven naar betere voorkoming en bestrijding van betaalkaartfraude als een ‘gedeelde verantwoordelijkheid’ tussen de politie en de privésector.

De vraag die logischerwijze volgt, is hoe deze gedeelde verantwoordelijkheid vorm kan krijgen. Om hierop een antwoord te vinden heb ik mij laten inspireren door de manier waarop de overheid maatregelen treft om de sociale veiligheid te vergroten. Deze overheidsmaatregelen kunnen in principe teruggevoerd worden tot een veiligheidsbeleid steunend op drie basisstrategieën en enkele systeemmaatregelen. Vervolgens probeer ik, aan de hand van enkele voorbeelden, te duiden waar er (nog) ruimte bestaat voor een geïntegreerde vorm van publiek-privaat of privaat-publiek partnerschap. Uiteraard gaat mijn belangstelling hoofdzakelijk uit naar de rol die aan de politie kan toebedeeld worden.

Door de toenemende georganiseerde criminaliteit is het streven naar betere voorkoming en bestrijding van betaalkaartfraude een ‘gedeelde verantwoordelijkheid’ tussen de politie en de privésector.

cash geld, zich vooral kenmerkt door een grote toepassing van betaalkaarten. De kredietkaart in Europa, in tegenstelling tot zijn Amerikaanse tegenhanger, kan niet echt beschouwd worden als een ‘kredietverstrekker’ maar als een instrument om een – in tijd – beperkt uitstel van betaling te krijgen. Daarom valt de Europese kredietkaart eerder in de categorie van de betaalkaarten.

[11] Waarbij horizontale fraude betrekking heeft op het verkeer tussen burgers of ondernemingen onderling, in tegenstelling tot verticale fraude die zich hoofdzakelijk afspeelt in het verkeer tussen overheid en burger of onderneming.

Verder kijk ik ook nog naar enkele ontwikkelingen op Europees vlak. Daaruit blijkt namelijk dat er in het domein van de horizontale fraudebestrijding, een en ander beweegt met betrekking tot de relatie tussen private actoren en publieke recherche.

Ik sluit mijn bijdrage af met enkele suggesties.

Betaalkaarten: een groeiend segment in het Europees betaalverkeer

Terwijl in Europa nog volop in contanten of door middel van cheque betaald werd, ontstond de eerste vorm van kredietkaart in Amerika.^[12] De introductie van de Europese kredietkaart gebeurde pas met de lancering van de ‘Eurocard’ halfweg de jaren zestig. Toch werd kredietkaartgebruik – net als in Amerika – lange tijd als een vrij elitaire aangelegenheid ervaren en duurde het een tijd vooraleer de kredietkaart gedemocratiseerd werd.^[13]

Een aanhoudende groei van het aantal bankverrichtingen en toenemende kosten, dwong Europese banken ertoe om te automatiseren. Met het oog op de verhoging van de productiviteit, de rendabiliteit en de kostenverlaging ontwikkelden financiële instellingen gemeenschappelijke netwerken waardoor interbancaire samenwerking mogelijk werd gemaakt. Aanvankelijk waren deze netwerken nationaal of regionaal georganiseerd maar geleidelijk aan ontstonden ook internationale netwerken.

Samen met de organisatorische ontwikkelingen werd er ook een nieuwe techniek geïntroduceerd: de magneetstrook. In eerste instantie werd deze techniek vooral toegepast op het ontwikkelen van automatische geldopnames.^[14] De

klanten kregen een plastic pasje waarmee ze ‘geld uit de muur’ konden halen. De magneetstrook groeide uit tot de standaardtechnologie voor het lezen van de kaartgegevens. Bovendien werd de pincode algemeen ingevoerd om de kaarthouder te identificeren.

Door de inburgering van de magneetstrookkaart in de financiële wereld groeide de automatisering ook door in andere sectoren, zoals de petroleumsector en de groot-

[12] Hoewel een primaire vorm van kredietkaart, *shopper plates* of *courtesy cards*, al voor de Eerste Wereldoorlog in Amerika circuleerde, was het wachten tot aan het begin van de jaren vijftig toen de eerste algemene betaalgarantiekaart – de Diners Club-kaart – ontstond. Bij deze kaarten gaat het eerder om uitstel van betaling, of anders gezegd om uitgesteld debet.

[13] R. Rondelez, *Plastic payment fraud in Europe. Europol: which card to draw?*, Universiteit Gent, 2001, onuitgegeven, p. 7.

[14] Eind jaren zeventig van de vorige eeuw waren er in België twee concurrerende netwerken: Mister Cash en Bancontact.

distributie.^[15] Met de introductie van de debetkaart profileerde de elektronische betaling aan de pomp of aan de winkelkassa zich al vlug als een unieke service die in staat was om nieuwe klanten aan te trekken. Ondertussen hebben elektronische betalingen zich definitief in de gewoonten van de consument genesteld.

Een soortgelijke evolutie deed zich ook voor in het domein van de kredietkaarten. Kredietkaartmaatschappijen en de bancaire wereld hebben ondertussen een omvangrijk netwerk geïnstalleerd, gekenmerkt door vergaande interoperabiliteit. Hierdoor kunnen kredietkaarten net zoals bankkaarten worden gebruikt om dagelijkse betalingen te verrichten op dezelfde betaalterminals en om bankbiljetten op te nemen aan geldautomaten.

Midden jaren negentig deed de chipkaarttechnologie zijn intrede in de financiële sector en werd deze technologie – de EMV-chip – aangewend om debet- en kredietkaarten te beveiligen.^[16] Ook de invoering van de euro in 2002 en de creatie van de Single Euro Payments Area (SEPA) hebben ervoor gezorgd dat het Europees betalingsverkeer een steeds verdergaande digitalisering ondergaat.^[17]

Op dit moment kan er in de Europese Unie nog worden betaald met zowel chip als magneetstroom, maar tegen eind 2010 moeten alle betaalkaarten (debet- en kredietkaarten) uitgerust zijn met EMV-chips en wordt er vanaf dan geen enkele transactie meer gedaan via de magneetstroom.^[18]

Tot slot kan gesteld worden dat de introductie en de verdere ontwikkeling van het internet, de elektronische handel alsook ‘e-Banking’-toepassingen een gestage groei beleeft. Niet alleen banktransacties kunnen nu via het internet uitgevoerd worden, maar ook handelaars en consumenten profiteren van nieuwe onlinemogelijkheden. Bij al deze onlinetoeepassingen hebben zowel betaal- als kredietkaart – hetzij als toegangsmiddel, hetzij als betalingsinstrument – een onmiskenbare sleutelpositie verworven.

Betaalkaartfraude: van gelegheidsdieven naar georganiseerde criminaliteit

Liberalisering, internationalisering en digitalisering van de niet-contante betaalmiddelen hebben niet alleen vormge-

[15] Banksys, *Van kaarten en automaten. 25 jaar elektronisch betalen in België*, Brussel, Concordia Bvba, 2004, p. 5.

[16] In 1996 introduceerden Eurocard, MasterCard en Visa de EMV-standaard, ontworpen om fraude met kredietkaarten tegen te gaan.

[17] Europese Centrale Bank, *De visie van het Eurosysteem ten aanzien van een SEPA voor betaalkaarten*, Frankfurt-am Main, 2006.

[18] De magneetstroom wordt echter niet verwijderd van de kaart en kaarten met magneetstroken uit die delen van de wereld die geen EMV-chipkaarten uitgeven zullen nog steeds ter betaling gebruikt kunnen worden.

geven aan het huidige betaalverkeer, maar liggen ontegensprekelijk ook aan de basis van verscheidene vormen van ‘horizontale fraude’.

Vanaf de introductie van de eerste kredietkaart hebben criminelen elke opportuniteit aangegrepen om de gegevens van verloren of gestolen kredietkaarten frauduleus te gebruiken. Vooral het herdrukken van de reliëfkaracters op een kredietkaart was aanvankelijk een populair toegepaste vervalsingstechniek.^[19] Later, met de introductie van bijkomende beveiligingstechnieken, zoals de toepassing van betere druktechnieken, het invoeren van hologrammen, het voorzien van de handtekening op de kaart of zelfs het invoeren van een foto op de kaart, werden ook fraudeurs inventiever en professioneler.

Een ommekeer in het fraudepatroon kwam er als gevolg van de voortschrijdende automatisering in de invoering van het bankpasje met magneetstroom. Vooral de proliferatie van de mogelijkheden in het gebruik van de betaalkaartjes in verschillende maatschappelijke en economische sectoren, zoals telecommunicatie, bankverkeer en kleinhandel, maakte verdere misdadige ‘organisatie’ lucratiever zowel op het vlak

van investering als op het vlak van financieel geldgevoel. Ook andere factoren zoals geringe pakkans en een ontbrekende of weinig afschrikkende strafmaat hebben bijgedragen in de toename van deze fraude. De fraude evolueerde zo van handelingen die louter gericht waren op het betaalinstrument zelf naar acties die nu gericht waren op de betalingstransactie, inclusief het systeem voor het geven van de betalingsopdrachten, evenals voor het verzamelen, verwerken, *clearing* en *settlement* van de betalingstransacties.^[20]

Omstreeks 1995 deed *skimming* zijn intrede en dat fenomeen is ondertussen, zoals de directeur van de federale gerechtelijke politie – dhr. Paul Van Thielen – recentelijk nog opmerkte, bij uitstek het werkteerrein geworden van Oost-Europese bendes die de laatste jaren met geavanceerde apparatuur de codes van pinnende Europeanen weten te ontfutselen.^[21] Geld- en betaalautomaten worden door hen van spionageapparatuur (minuscule camera’s, opnameapparatuur) voorzien. Met de verkregen gegevens laten de bendes

[19] In vaktermen spreekt men van *re-embossing*.

[20] *Clearing* verwijst naar het proces waarbij interbancaire betalingen worden verzonden, op elkaar afgestemd en bevestigd, en een definitieve positie voor *settlement* wordt bepaald (op grond van individuele of gegroepeerde transacties). *Settlement* verwijst naar de overdracht van geld tussen de betaler en de begunstigde door debitering van een rekening en creditering van de andere (en tussen de bank van de betaler en die van de begunstigde). Voor meer informatie zie Europese Centrale Bank, *Het Gemeenschappelijk Eurobetalingsgebied: een geïntegreerde markt voor retailbetalingen*, Frankfurt-am Main, 2006, p. 24.

[21] Zie “Meer fraude met bankkaarten en woninginbraken”, *Het Laatste Nieuws*, 29 en 30 mei 2010, p. 5.

valse betaalkaarten maken, waarmee in korte tijd, meestal in het buitenland, grote bedragen worden opgenomen.^[22] In 2009 werden er circa 178.000 betaalkaarten geblokkeerd naar aanleiding van een melding ‘diefstal’. Een overgrote meerderheid van deze gestolen kaarten bleek daarna ook gebruikt te zijn voor het plegen van informaticafraude.^[23]

Voorts heeft de komst van het internet ook voor grote verschuivingen in het fraudebeeld met elektronische betaalmiddelen gezorgd.

Eenzijds veranderde het profiel van de crimineel: van de stereotiepe naar de meer informaticageoriënteerde en -geïnspireerde fraudeur. Dat bleek ook uit de arrestatie van drie leden van de zogenaamde Mariposa-groep door de Spaanse Guardia Civil eerder dit jaar.^[24] De opgepakte personen worden verdacht van het verspreiden van kwaadaardige software – het botnet Mariposa (wat Spaans is voor ‘vlinder’) – waardoor ze computersystemen van grote banken en bedrijven konden infiltreren om vervolgens bankgegevens en inlogcodes te stelen.^[25] Tevens werd de software gebruikt om *Distributed Denial of Service*-aanvallen (DDoS) uit te voeren op computernetwerken van bijvoorbeeld overheidsinstanties. De criminelen zouden in 2008 ongeveer 13 miljoen computers in 190 landen hebben geïnfecteerd. Volgens de woordvoerder van de politie zijn de criminelen geen doorsnee computerprogrammeurs maar “heel normale mensen die veel geld verdienen met cybercrime”. Het brein achter deze grootscheepse computerfraude werd afgelopen zomer in Slovenië opgepakt door de Amerikaanse FBI.^[26]

Anderzijds wordt de digitale ondergrondse economie gekenmerkt door een groeiende vraag naar crimineel verkregen informatie, zoals gestolen persoonlijke en bankkaartgegevens.^[27] In dit verband maakt men ook gewag van

‘horizontale identiteitsfraude’^[28] of ‘diagonale fraude’.^[29] De toenemende vraag naar identiteits- en financiële gegevens veroorzaakte een nieuwe golf van criminele activiteiten hoofdzakelijk bestaande uit twee handelingen: het vergaren en verzamelen van (persoons)gegevens en het misbruik van deze gegevens in een later stadium. Typische voorbeelden van horizontale identiteitsfraude zijn *mass-marketing fraud*^[30] (waarvan 419-fraude^[31] het meest tot de verbeelding spreekt), *phishing* of *pharming*,^[32] het verspreiden van virussen tot en met het inbreken in databestanden (hacken).

Illustratief in dit verband is de berichtgeving van de ontdekking van een grootschalige kraak van onlinebankrekeningen.^[33] Russische en Oekraïense criminele organisaties hadden een manier gevonden om via het systeem van onlinebankieren geld te onttreuen. De gestolen bedragen werden vervolgens via een systeem van debet-

- [22] Volgens een raming van het International Card Manufacturing Association (ICMA) levert de *skimming* van één kaart gemiddeld tot 1500 euro aan frauduleuze inkomsten op (www.icma.com).
- [23] Federale gerechtelijke politie, *Jaarverslag 2009 van de directie economische en financiële criminaliteit*, 2010, p. 13.
- [24] Zie “Guardia Civil haalt botnet van 12,7 miljoen pc’s neer”, 3 maart 2010 (<http://techworld.nl>) en ook: “Beheerders van het Mariposa botnet gearresteerd”, 3 maart 2010 (www.sitemasters.be).
- [25] Een botnet is een netwerk van computers die allemaal aan elkaar gelinkt worden via de installatie van kwaadaardige software (zoals *worms*, *trojan horses* en *backdoors*) en waardoor het voor de beheerder van dat botnet mogelijk wordt om de computer(s) volledig of gedeeltelijk over te nemen en zijn criminele activiteiten verder uit te voeren via de geïnfecteerde computer(s).
- [26] “FBI pakt brein computerfraude op”, 28 juli 2010 (<http://nos.nl>) en “Sloveense hacker opgepakt door FBI”, 28 juli 2010 (www.nu.nl).
- [27] In Amerika wordt bankkaartfraude meestal in verband gebracht met het fenomeen van *identity theft* of *identity fraud*. Zie ook N. Van der Meulen, “The Spread of Identity Theft: Developments and initiatives within the European Union”, *The Police Chief* 2007 (<http://policechiefmagazine.org>).

- [28] B. De Vries et al., *Identiteitsfraude: een afbakening. Een internationale begripsvergelijking en analyse van nationale strafbepalingen*, Utrecht, Universiteit Utrecht, 2007, p. 57.
- [29] In het recentelijk verschenen rapport *Fraude in Beeld* wordt verwezen naar ‘diagonale fraude’ als een mengvorm van horizontale en verticale fraude of omdat het onduidelijk is welke partijen (overheid, burgers of ondernemingen) betrokken zijn. De term is in dat rapport geïntroduceerd, gelet op de rol van handhavingsinstanties bij verticale en horizontale vormen van fraude. In het geval van identiteitsfraude kan de fraudeur zowel de overheid als de burgers of bedrijven schaden. Zie *Fraude in Beeld* (Deel II), p. 24 (<http://docs.szw.nl>). In deze bijdrage wordt verder met ‘diagonale fraude’ geen rekening gehouden.
- [30] Volgens de International Mass-Marketing Fraud Working Group verwijst *mass-marketing fraud* naar “a term increasingly used around the world to refer to fraud schemes that use mass-communications media – including telephones, the Internet, mass mailings, television, radio and even personal contact – to contact, solicit, and obtain money, funds, or other items of value from multiple victims in one or more jurisdictions.” Zie persbericht Europol van 1 juni 2010 *Threat Assessment on Mass Marketing Fraud* (www.europol.europa.eu).
- [31] Zo genoemd naar het betreffende artikel in het Nigeriaanse wetboek van strafrecht. Nietsvermoedende internetgebruikers krijgen via e-mail grote sommen geld voorgespiegeld als ze bereid zijn wat onkosten voor te schieten. In het Engels spreekt men van *advance fee fraud*.
- [32] Twee soortgelijke vormen van oplichting waarbij de modus operandi erin bestaat om mensen te lokken naar een valse (bank)website, die een kopie is van de echte website en ze daar – nietsvermoedend – te laten inloggen met hun inlognaam en wachtwoord of hun kredietkaartnummer. Hierdoor krijgt de crimineel de beschikking over deze gegevens met alle gevolgen van dien.
- [33] Zie “Grootschalige kraak onlinebankrekeningen ontdekt”, *Het Nieuwsblad*, 24 juli 2010 (www.nieuwsblad.be).

en kredietkaarten witgewassen in Rusland en Oekraïne. Hoeveel de totale schade bedroeg werd niet gemeld maar volgens de verslaggever hadden vier criminelen in amper twee weken tijd 300.000 tot 500.000 euro verdiend. Verder bleek ook dat deze criminele activiteiten zich niet louter hadden beperkt tot de Europese regio, want er waren ook slachtoffers geïdentificeerd in alle uithoeken van de wereld.

Verder is uit onderzoek gebleken dat de frauduleus verkregen gegevens door *carders* in ondergrondse internet-chatfora verkocht worden aan criminele groeperingen.^[34] In de periode april tot juni 2010 bestond 28 % van alle ondergronds geadverteerde goederen en diensten uit 'kredietkaartgegevens'.^[35] Dat is een significante stijging in vergelijking met 2009 (19 %).^[36]

Hoewel het gissen blijft naar de totale omvang van de ondergrondse virtuele misdaadeconomie, blijkt de totale schade steeds toe te nemen. De Nederlandse ICT-waakhond Govcert rapporteerde dat de omvang en de ernst van cybercrime op Nederlandse doelwitten fors toeneemt. "Vooral bank- en creditcardgegevens, burgerservicenummers, inlognamen en wachtwoorden zijn waardevolle data voor cybercriminelen", aldus Elly van den Heuvel, de directeur van Govcert.^[37]

Ook uit de cijfers van de Anti Phishing Working Group is gebleken dat, van alle in 2009 gerapporteerde *phishing* aanvallen, de meerderheid gericht was tegen financiële en betaaldiensten, respectievelijk 39 % en 33 %.^[38]

De International Mass-Marketing Fraud Working Group raamde de globale verliezen door *mass-marketing fraud* op tientallen miljarden dollars per jaar.^[39] In een recent rapport van het Amerikaanse Internet Crime Complaint Centre stond dat de nettocybercrimeschade in 2009 geraamd werd op 560 miljoen dollar,

Criminelen bedenken niet alleen slimme en innovatieve manieren om gegevens van betaalkaarten frauduleus te gebruiken, maar ze tasten daarmee ook de integriteit van het elektronisch betalen aan.

wat een verdubbeling betekende met het jaar voordien.^[40] In België zou de totale schade door internetoplichting in 2009 variëren tussen 25 en 68 miljoen euro.^[41]

Ruimte voor geïntegreerde – publiek-private – strategieën?

Aan de hand van de hiervoor beschreven summieri, volstrekt onvolledige schets van de ontwikkelingen met de bankkaarten is het duidelijk dat het betalingsverkeer in Europa bijzonder snel verandert. Nieuwe toepassingen van informatie- en communicatietechnologie doen niet alleen tijd en ruimte verdwijnen, ze creëren ook een (vermeende) behoefte aan nieuwe betaalmiddelen.

Elektronisch betalingsverkeer is voor de consument en het bedrijfsleven nagenoeg onmisbaar geworden. Hoewel het papieren geld nog steeds stevig verankerd is in onze detailhandel, stellen we toch een toename van onze 'kleine' betalingen via betaalpassen vast. Ook voor het betalen van rekeningen en andere betalingen 'op afstand' is internetbankieren de norm geworden.

Het vertrouwen in ons Europees geldsysteem is daardoor mee afhankelijk geworden van de veiligheid en de betrouwbaarheid van onze betaalkaarten. Samen met de innovaties die het elektronisch betaalverkeer efficiënter en veiliger maken, zien we echter dat criminelen niet alleen slimme en innovatieve manieren bedenken om gegevens van betaalkaarten frauduleus te gebruiken, maar daarmee ook de integriteit van het elektronisch betalen aantasten.

Misdrijven met betaalkaarten, ooit misschien louter nationale fraude, zijn in de loop der jaren ontwikkeld tot een internationale, georganiseerde vorm van fraude. Betaalkaartfraude kan overal gepleegd worden: zowel aan betaal- en geldautomaten als op het internet.

De hedendaagse betaalkaartfraude kenmerkt zich door de betrokkenheid van 'specialisten' die hun activiteiten organiseren. Het raffinement en de internationalisering van deze criminele netwerken vragen om een efficiënt en effectief optreden tegen deze vorm van horizontale fraude en hiermee zijn we dus aangekomen bij de beleidsvraag over de rol van de kaartindustrie en die van de overheid in het voorkomen van en de bestrijding van betaalkaartfraude.

Om hierop een antwoord te vinden heb ik mij laten inspireren door de manier waarop de overheid maatregelen

[34] R. Vamosi, "How 'carders' trade your stolen personal info", *Defense in Depth*, 2008 (http://news.cnet.com/8301-10789_3-10053523-57.html) en K. Peretti, *Data Breaches: What the underworld of 'carding' reveals*, US Department of Justice, Computer Crime and Intellectual Property Section, Santa Clara Computer & High-tech. LJ, 2008, p. 6.

[35] Zie *Symantec Intelligence Quarterly*, EMEA April-June 2010 (www.symantec.com).

[36] Zie *Symantec Global Internet Security Threat Report. Trends for 2009*, Volume XV, april 2010 (www.symantec.com).

[37] Zie "Meer criminaliteit op internet", www.onebizz.nl, 15 juni 2010.

[38] Zie Anti-Phishing Working Group, *Phishing Activity Trends Report. 4th Quarter 2009*, oktober-december 2009 (www.antiphishing.org).

[39] International Mass-Marketing Fraud Working Group, *Mass-Marketing Fraud: A Threat Assessment*, 2010, p. 5 (www.stopfraud.gov/news/immfta.pdf).

[40] Internet Crime Complaint Centre (IC3), *2009 Internet Crime Report*, 2010 (www.ic3.gov).

[41] Federale gerechtelijke politie, *Jaarverslag 2009 van de directie economische en financiële criminaliteit*, 2010, p. 89.

len treft om de sociale veiligheid te vergroten.^[42] Voor mij ondermijnt betaalkaartfraude de sociale veiligheid, want het is een vorm van criminaliteit waarmee burgers en bedrijven, veelal in de publieke ruimte, worden geconfronteerd.

Het bevorderen van veiligheid en het beperken van normafwijkend gedrag, waaronder fraude, staat hoog op de politieke agenda. Niet alleen in België, maar ook in andere Europese landen worden overheidsinitiatieven genomen, onder meer tot verbetering van de preventie en de bestrijding van fraude. In dit verband constateer ik dat de overheidsmaatregelen in grote mate teruggebracht kunnen worden tot een veiligheidsbeleid gebaseerd op drie hoofdstrategieën: vooral rechtshandhaving, ondersteuning en hulpverlening en gelegenheidsbeperking. De overheid neemt bovendien ondersteunende systeemmaatregelen.

Maatregelen genomen in de rechtshandhaving hebben hoofdzakelijk betrekking op het herstel van de rechtsorde. Centraal in deze strategie staan opsporing, vervolging, sanctionering en de nazorg van daders. In het domein van ondersteuning en hulpverlening komen vooral initiatieven voor die bedoeld zijn om risicofactoren op (individueel) frauduleus gedrag aan te pakken of om (individueel of collectief) slachtofferschap te vermijden. Met gelegenheidsbeperkende maatregelen wordt voornamelijk ingezet op het aanpassen van de gelegenheidsstructuur om fraude te voorkomen. Ten slotte worden er ook maatregelen getroffen om de initiatieven die binnen de drie hoofdstrategieën zijn genomen (onderling) beter te laten functioneren (management van processen). Deze laatste maatregelen worden ook omschreven als initiatieven tot verbetering van de ketenbenadering waarmee het versterken van de relaties tussen *stakeholders* ontegensprekelijk tot een kritisch aandachtspunt binnen deze categorie behoort.

De reeds beschreven socialeveiligheidsbeleidstructuur leent zich uitstekend om de rol van de kaartindustrie en die van de overheid in het voorkomen en de bestrijding van betaalkaartfraude diepgaander te analyseren.

De eerste strategie, de rechtshandhaving, is vooral bedoeld om personen verdacht van (betaalkaart)fraude op te sporen, te vervolgen en na berechting ook te straffen. Binnen deze strategie speelt de politie een hoofdrol in het bijzonder wat de opsporing betreft.

De politie mag dan in de afgelopen decennia al enorme verandering hebben ondergaan met betrekking tot haar plaats en rol in de preventie en bestrijding van criminaliteit^[43], zij behield in de rechtshandhaving een leidende rol.

Traditioneel gebruikt de politie voor de handhaving bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten. Sinds de

jaren tachtig van de vorige eeuw zien we echter de geleidelijke introductie van nieuwe, veelal in het buitenland ontwikkelde, concepten zoals conflictbemiddeling, *crime watch* of *neighborhood watch*, nultolerantiebeleid, *community oriented problem solving* of ‘gemeenschapspolitie’ alsook *public-private partnerships*. De opkomst van deze nieuwe rechtshandhavinginstrumenten heeft geleid tot het feit dat er voor vele concepten een invulling moe(s)t worden bedacht. Dus ook voor publiek-private samenwerking.

In het kader van betaalkaartfraude zou de samenwerking tussen politie en private actoren primair gericht moeten zijn op de (verdere) ondersteuning van politionele onderzoeken. Ook op het vlak van politionele beeld- en beleidsvorming kan de inbreng van de private sector een meerwaarde betekenen. Ik licht dat nader toe.

De politie heeft, in vergelijking met andere fraudedomeinen, nog steeds een behoorlijk aantal (fraude)opsporingsonderzoeken in regie. Een directe private opsporingsconcurrentie hoeft het in het domein van betaalkaartfraude, volgens mij, niet te vrezzen. De nood aan ondersteuning door de private sector om politionele onderzoeken tot een goed einde te brengen is in de afgelopen jaren echter toegenomen.

Enerzijds is de betaalkaartindustrie een complex speelveld geworden. Het betaalsysteem kenmerkt zich door de ontwikkeling van gesegmenteerde nationale structuren en producten, naast pan-Europese en internationale. Anderzijds onderscheiden we een veelheid van marktpartijen, zoals de uitgevers (banken, internationale kredietkaartmaatschappijen), de gebruikers (natuurlijke en/of rechtspersonen), de ontvangers (handelaars) en de verkrijger (infrastructuursystemen, ICT-bedrijven, banken).^[44]

Bovendien hebben marktpartijen een schat aan informatie – bijvoorbeeld persoonsgegevens, gegevens over geldstromen, tegoeden, kaartnummers – die nuttig kan zijn voor het politionele onderzoek en voor politionele beeld- en beleidsvorming (bv. inzicht in fraude, trends en patronen).

Ook op het vlak van criminaliteitsbeheersing en recherchekunde bieden er zich volgens mij verschillende *windows of opportunity* aan.

De grote betaalkaartmaatschappijen hebben ondertussen een lange geschiedenis van fraudebestrijding opgebouwd. Waar ze aanvankelijk hun antifraudedepartementen uitbreidden met gewezen politiemensen – hoofdzakelijk aangehouden wegens hun toegang tot het *old boys network* binnen de publieke opsporingssector – constateren we een groeiende professionalisering in de richting van meer ICT-geschoolde *fraud investigators*.

[42] Zie L. Van Noije & K. Wittebrood, *Sociale veiligheid ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van het veiligheidsbeleid*, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau, 2008 (www.scp.nl).

[43] Voor een ruimer inzicht zie L. Johnston & C. Shearing, *Governing Security. Explorations in Policing and Justice*, Londen, Routledge, 2003.

[44] Europese Commissie, *Een actiekader voor de bestrijding van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten*, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, de Europese Centrale Bank en het Economisch en Sociaal Comité, COM(1998)395 def., Brussel, 1998, p. 5.

Deze beweging is onder andere het gevolg van een toenemende druk van strengere *compliance*-regels opgelegd door de kredietkaartmaatschappijen. Betaalkaarttransacties moeten automatisch en volgens bepaalde beveiligingsstandaarden verlopen.^[45] Aan de andere kant vergt de groeiende ‘digitalisering’ van de fraude ook een aangepaste *IT governance* gestoeld op geautomatiseerde realtime fraude-detectie en risicomanagement.

Deze evolutie zorgt ervoor dat de antifraudediensten van privébedrijven nu over hooggespecialiseerde kennis en ervaring beschikken die wellicht ook nuttig aangewend kunnen worden in, bijvoorbeeld, de opleiding van computer-crimespecialisten bij de politie of in de verbetering van digitale onderzoeksstrategieën en -tactieken.

Aan de andere kant kan politionele kennis over criminele (onderwereld)structuren en (net)werking ook interessant zijn voor collega’s uit de private sector. Een kruisbestuiving van technische en strategische informatie zou onder meer een opstapje kunnen zijn naar meer gerichte (private) fraudedetectie en monitoring wat vervolgens kan resulteren in een toename van kwalitatieve in plaats van kwantitatieve fraudemeldingen bij de politie. Zo kan overleg tussen politie en privésector impulsen genereren voor de ontwikkeling van een efficiëntere afstemming van de preventie en de bestrijding van de fraude.

Met betrekking tot de tweede strategie, de ondersteuning en de hulpverlening, zie ik ook mogelijkheden tot privaatpublieke samenwerking.

Om te voorkomen dat bijvoorbeeld jongeren in de toekomst frauduleus gedrag vertonen of gewillige slachtoffers worden van betaalkaartcriminelen zouden privaatpublieke voorlichtingscampagnes – bijvoorbeeld in scholen – kunnen bijdragen tot de sociale en cognitieve ontwikkeling van deze jongeren. Ook andere bevolkingsgroepen zoals senioren zouden, ter voorkoming van (individueel of collectief) slachtofferschap een soortgelijke en aangepaste ondersteuning wellicht beter appreciëren dan bijvoorbeeld een algemene (eenzijdige) bankmaatregel waardoor hun pinlimiet aan de geldautomaat drastisch wordt teruggeschroefd of beperkt.^[46]

Overleg tussen politie en privésector kan impulsen genereren voor de ontwikkeling van een efficiëntere afstemming van de preventie en bestrijding van fraude.

In het geval van de jongeren kan de politie hen leren hoe om te gaan met verdachte handelingen, bijvoorbeeld aan een geldautomaat, en – vooral – wat te doen (melding politie). De betrokkenheid van de politie in hulp en ondersteuning in de groep van de senioren kan belangrijk zijn om enerzijds de weerbaarheid van senioren tegen potentiële fraudeurs of criminelen te vergroten en anderzijds om het (subjectieve) onveiligheidsgevoel van deze bevolkingsgroep te verminderen alsook het vertrouwen in de politie te versterken.

De derde strategie is bedoeld om de gelegenheid tot betaalkaartfraude zo veel mogelijk te beperken.

In dit verband ben ik van oordeel dat de private sector als geheel (en de deelnemende marktpartijen afzonderlijk) de primaire verantwoordelijkheid draagt en elke gelegenheid tot fraude tot een minimum dient te beperken. Dat kan bijvoorbeeld door de ontwikkeling van veiliger betalingsinstrumenten en toepassingen, het garanderen van de integriteit van het netwerkverkeer bij de opslag, de detectie van fraude evenals de schadeloosstelling van slachtoffers.

De overheid, de politie, kan hierin ook een nuttige bijdrage leveren. Politionele informatie over de criminele werkwijze (modus operandi), de profielen van fraudeurs en criminele

netwerken kunnen voor private maatschappijen van onschatbare waarde zijn en kunnen bijvoorbeeld bijdragen tot productverbetering of het upgraden van preventie- en detectiemiddelen.

Behalve deze drie hoofdstrategieën neemt de overheid ook systeemmaatregelen. Ook in dit domein stel ik vast dat er nog groeipotentieel is voor een efficiëntere ketenbenadering tussen vertegenwoordigers van de overheid en de betaalkaartindustrie.

Om dat te verduidelijken verwijs ik naar een recent programma – *Public sector and other relevant stakeholders engagement* – ontwikkeld binnen de kredietkaartmaatschappij Visa Europe. Deze kredietkaartmaatschappij^[47] heeft namelijk ervaren dat beleids mensen in verschillende landen een gebrekkige kennis hebben, of minstens slecht geïnformeerd zijn, over de werking en de organisatie van de betaalkaartindustrie. Ook kennis over betaalproducten en ondersteunde transactiesystemen, en informatie over de eventuele fraudegevoeligheid van deze instrumenten, ontbreekt veelal op deze echelons.

Dit (chronische) gebrek aan voorlichting en kennis uit zich vervolgens in (overheids)maatregelen waardoor de organisatie van efficiënte, effectieve preventie en bestrijding van betaalkaartfraude mank loopt of zelfs niet bestaat. Ontgensprekelijk heeft dat ook een impact op de kwaliteit van eventuele systeemmaatregelen.

De doelstelling van dit programma is, volgens Piet Lakeman van Visa Europe, het organiseren, in samenwerking met

[45] Binnen de kredietkaartmaatschappijen werd de Payment Card Industry Data Security Standard (PCI DSS) uitgewerkt. Dat is een voortdurend vernieuwende standaard waarmee geprobeerd wordt de moeilijkheidsgraad steeds hoger te maken voor criminelen die proberen frauduleuze transacties uit te voeren of hieraan mee te werken. Voor meer informatie zie A. Bettini, “PCI DSS: beter dan niets”, *McAfee Security Journal* 2009, zomer, 10-12 (http://secure.nai.com/us/local_content/misc/threat_center/mcafee_security_journal_summer09_nl.pdf).

[46] Zie “ING België: limiet van €1000 voor ouderen geschrapt”, *De Telegraaf*, 3 augustus 2010, www.telegraaf.nl.

[47] Zie www.visa.be.

de universiteit van Dublin, van een gericht opleidings-traject voor beleidsmensen, hoge politiefunctiearissen, rechters en procureurs.^[48] Door betere voorlichting beoogt deze kredietkaartmaatschappij, behalve de verdere ondersteuning van politionele onderzoeken van betaalkaartfraude, ook een betere samenwerking of afstemming te realiseren in beleidsbepalende aspecten. Zo probeert deze organisatie om via opleiding de ontwikkeling van een betere, geïntegreerde ketenbenadering tussen vertegenwoordigers van de publieke overheid en de kredietkaartindustrie tot stand te brengen.

Persoonlijk juich ik een dergelijk initiatief toe. Niet alleen moeten publieke autoriteiten de verantwoordelijkheid van private actoren stimuleren, ze moeten ook, als gevolg van de fundamentele positie van het betalingsverkeer in het maatschappelijke en economische leven, meehelpen aan het opzetten van het nodige raamwerk dat vroegtijdige opsporing (preventie) mogelijk maakt en garanties biedt voor een efficiënte bestrijding en bestraffing van de fraudeurs. Alleen door samen aan de tafel te gaan zitten, kan de ‘ketenbenadering’ waarin de strafrechtelijke handhaving het sluitstuk vormt op private fraude detectie, excellent functioneren.

Europese initiatieven ter bevordering van publiek-private samenwerking in de aanpak van betaalkaartfraude

Uit een aantal ontwikkelingen op Europees vlak blijkt dat er in het domein van de horizontale fraudebestrijding een en ander beweegt met betrekking tot de relatie tussen private actoren en publieke recherche. Ik beperk mij weliswaar tot die initiatieven die door de Europese Commissie en door Europol werden genomen ter bevordering van preventie en fraudebestrijding.

Zonder overdrijving durf ik stellen dat de Europese Commissie richtinggevend is geweest in het nemen van initiatieven in het domein van de preventie en de bestrijding van betaalkaartfraude.

Zo was zij ze niet alleen instrumenteel voor de harmonisatie van de strafwet van betaalkaartfraude en het daarbij aansluitend thema van de bevordering van de politionele/justitiële samenwerking maar was ze ook bijzonder belangrijk in de organisatie van een permanent discussieplatform met alle betrokken, private en publieke, partijen.

Binnen de toenmalige eerste pijler van de Europese Commissie werden op deze wijze enkele nuttige initiatieven opgezet die mee de aanzet gegeven hebben voor de verdere opbouw van een kader ten behoeve van betere private en politionele samenwerking tegen betaalkaartfraude.

Ook recente ontwikkelingen op het niveau van Europol geven hoop op de (uiteindelijke) realisatie van een excellente samenwerking met de privémaatschappijen in fraudebestrijding.

[48] Gesprekken gevoerd met dhr. Piet Lakeman van Visa Europe, augustus 2010.

Europese Commissie

In juni 1997 keurde de Europese Raad in Amsterdam een actieplan ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit goed.^[49] Een onderdeel van dit plan was een verzoek van de Raad aan de Commissie om het punt van fraude en vervalsingen in verband met alle betaalmiddelen, met inbegrip van elektronische, voor 1998 te onderzoeken en aan te pakken. Op 1 juli 1998 diende de EU-Commissie bij de Raad de mededeling “Een actieplan voor de bestrijding van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten” in.^[50]

In dit plan pleitte de commissie voor een beleid van de Unie, dat zowel preventie als repressieve aspecten van het vraagstuk bestreek. De commissie drong erop aan dat een antwoord op de fraude met betaalkaarten diende gezocht te worden in een aanpak: “waarbij alle partijen betrokken zijn, en niet in geïsoleerde deelinitiatieven” en waarbij: “de verantwoordelijkheid wordt gedeeld”. Aldus mag gesteld worden dat het beleid van de Unie over preventie en bestrijding van betaalkaartfraude in 1998, voorzorg in een alomvattende aanpak waarin zowel publieke en private sector een gedeelde verantwoordelijkheid hadden.^[51]

Deze mededeling behelsde ook een ontwerp van gemeenschappelijk optreden en dat als uitgangspunt heeft gediend voor het kaderbesluit van de Raad van 28 mei 2001 betreffende de bestrijding van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten.^[52]

Dit kaderbesluit leidde uiteindelijk tot een harmonisering van de strafwetbepalingen tussen de verschillende lidstaten van de Europese Unie wat uiteraard noodzakelijk was voor een verbeterde politionele en justitiële samenwerking in de bestrijding van betaalkaartfraude.

In uitvoering van haar actieplan ‘preventie van fraude en vervalsing van girale betaalmiddelen’^[53] richtte de Europese Commissie in 2002 de Fraud Prevention Expert Group (FPEG)

[49] Actieplan ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, door de Raad van Europa goedgekeurd op 28 april 1997, *Pb C* 251, 97/c251/01, 15 augustus 1997.

[50] Actieplan voor de bestrijding van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten, gepubliceerd door de EU-Commissie op 1 juli 1998, COM(1998) 395 def.

[51] In haar mededeling van 1998 verzocht de commissie de marktdeelnemers de beveiliging van de betaalinstrumenten en onderliggende systemen te verbeteren.

[52] Kaderbesluit van de Raad van 28 mei 2001 betreffende de bestrijding van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten (2001/413/JBZ), *PB L* 149, gepubliceerd op 2 juni 2001.

[53] Mededeling van de Europese Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, de Europese Centrale bank, het Economisch en Sociaal Comité en Europol, *Preventie van fraude en vervalsing van girale betaalmiddelen* COM(2001) 11 def., Brussel, 9 februari 2001.

op. De doelstelling van dit forum was het tot stand brengen van een permanente dialoog tussen alle betrokken partijen – privé en overheid waaronder politie en justitie – om het al in 1998 voorgestelde partnerschap concrete vorm te geven en betalingsfraude en namaak optimaal te bestrijden.^[54]

In de FPEG werden zeven werkgroepen opgericht die elk als voornaamste opdracht kregen om aanbevelingen te formuleren en acties voor te stellen die kunnen leiden tot een betere preventie en detectie van en reactie tegen betaalkaartfraude en gerelateerde fraudefenomenen.^[55] Elke werkgroep – samengesteld uit zowel vertegenwoordigers van privé als overheidsinstanties – werkte rond een welbepaalde thema.

Een van de werkgroepen behandelde ook het vraagstuk over hoe politionele samenwerking verbeterd kon worden.^[56] Hierbij werd nagegaan of er geen mogelijkheid was om de opsporing van betaalkaartfraude te centraliseren in een daartoe speciaal opgerichte of aangewezen politiedienst. Als model werd ook de in 2002 opgerichte Dedicated Cheque and Plastic Crime Unit (DCPCU) in het Verenigd Koninkrijk besproken. Bijzonder aan dit model was de doorgedreven samenwerking tussen de publieke politiedienst – de City of London and Metropolitan Police – en de private sector.^[57] Het werkingsbudget van de DCPCU wordt volledig gedragen door de betaalkaartindustrie. Bij de DCPCU werken twintig politiemensen permanent samen met private fraudebestrijders.^[58]

Uit een rondvraag in de toenmalige EU-lidstaten bleek dat de oprichting van een soortgelijk initiatief in diverse landen simpelweg niet mogelijk was. Als reden werd veelal verwezen naar wettelijke beperkingen op het gebied van samenwerking tussen private en publieke fraudebestrijders, meer in het bijzonder de uitwisseling van persoonlijke informatie.

[54] Zie http://ec.europa.eu/internal_market/fpeg/about-fpeg_en.htm: “*The FPEG was established by the Commission under its Action Plans to prevent fraud in non-cash means of payment. It is an experts’ group at EU level which includes representatives of different parties involved in fraud prevention: i.e. national and EU payment schemes, banks, national public authorities, European and international law enforcement agencies (e.g. Europol, Interpol) retailers, consumer groups, network operators etc. The FPEG provides a platform where stakeholders can effectively exchange information and best practice to prevent fraud. It contributes to intensify co-operation between interested parties, especially at cross-border level. It provides advice to the Commission.*”

[55] In het kader van de FPEG werd ook de problematiek van bijvoorbeeld identiteitsdiefstal en -fraude behandeld.

[56] De overige zes werkgroepen hadden als centrale thema: “*identity theft/fraud, security evaluation, ATM and POS security, commerce issues, data management en communication issues.*”

[57] Zie www.dpcu.org.uk.

[58] Zie *DCPCU marks its 8th anniversary with £ 340m of fraud savings*, 29 april 2010 (www.theukcardsassociation.org.uk/media_centre/press_releases_new/-/page/950).

Aan de andere kant bleek uit de FPEG-samenkomsten dat er in diverse deeldomeinen wel nog een betere samenwerking tussen private maatschappijen en publieke overheden kon worden gerealiseerd, in het bijzonder op het vlak van opleiding en beeldvorming.

Dat laatste was bijzonder interessant omdat betrouwbare fraudecijfers nergens te vinden waren. Het realiseren van betere fraudestatistieken bleek een zeer interessante uitdaging omdat elke verbetering van het fraudebeeld een bijzondere meerwaarde zou opleveren voor de prioriteitstelling op het gebied van opsporing en bestrafing. Tevens zouden de statistieken een grondslag kunnen vormen voor een betere publiek-private beleidsafstemming.

In de loop van 2007 besliste de Commissie om de Fraud Prevention Expert Group te ontbinden.

Europol

Ook in de kantoren van de Europese politiedienst aan de Raamweg in Den Haag (Nederland) staat samenwerking met publieke actoren betreffende fraudebestrijding op de agenda.

Het doel van Europol^[59] is het ondersteunen en versterken van initiatieven genomen door bevoegde instanties van de lidstaten, alsook van hun wederzijdse samenwerking op het vlak van preventie en bestrijding van georganiseerde criminaliteit, terrorisme en andere vormen van ernstige criminaliteit waarbij twee of meer lidstaten betrokken zijn.^[60]

Europol heeft hierdoor een informatieve, ondersteunende en analyserende opdracht volgens het concept van ‘informatiegestuurde politie’. Dat blijkt onomstotelijk uit de bijgaande Verklaring over de politie, gevoegd bij het Europol-verdrag, waarin alleen sprake is van de oprichting van databanken, ondersteuning van nationale opsporingsonderzoeken, analyse van informatie en ontwikkeling van preventieve strategieën.

Hoewel Europol geen ‘onderzoekende’ bevoegdheden heeft zoals nationale politiediensten, blijft niettemin de vaststelling dat er toch een beweging is ingezet tot een sterkere operationalisering. De vervanging van de Europol-overeenkomst door een Beslissing van de Raad bevestigde deze groeiende tendens naar meer ‘operationele inbreng’ van Europol, onder meer door de participatie in gemeenschappelijke onderzoeksteams, met uitsluiting van deelname in het gebruik van

[59] Europol is gebaseerd op art. K I.9 van het verdrag van Maastricht. Zie “*Consolidated version of the Treaty of 7 February 1992 on European Union (as amended by the Treaty of Nice and the Protocol on the enlargement of the European Union).*”

[60] Artikel 3 van Beslissing van de Raad van 6 april 2009 tot oprichting van de Europese politiedienst (Europol) (2009/371/JHA), *PB L 121*, 15 mei 2009: “*The objective of Europol shall be to support and strengthen action by the competent authorities of the Member States and their mutual cooperation in preventing and combating organised crime, terrorism and other forms of serious crime affecting two or more Member States.*”

dwangmiddelen. Of dat, zoals Vermeulen stelt, de eerste stap is op de onvermijdelijke weg naar een echt ‘onderzoekend’ Europol, blijft echter nog maar de vraag.^[61]

Sinds de oprichting van Europol onderging de organisatie verschillende uitbreidingen van haar opdrachten en werd zij onder meer bevoegd voor valsmunterij en vervalsing van betaalmiddelen evenals voor oplichting en fraude.^[62] Kort na deze bevoegdheidsuitbreiding werden in het domein van betaalkaartfraude achtereenvolgens twee analyse-werkbestanden^[63] opgericht om politionele informatie te verzamelen, te verwerken en te analyseren ter ondersteuning van strafrechtelijke onderzoeken in de lidstaten. Er is lange tijd onzekerheid en onduidelijkheid geweest over het toesturen van informatie van private partijen – zoals kredietkaartmaatschappijen of transactieverwerkende bedrijven – naar de analysewerkbestanden. De inwerking-treding van het Europol-besluit op 1 januari 2010 heeft hierin echter duidelijkheid gecreëerd.

Krachtens artikel 25 derde lid a) van het Europol-besluit moeten gegevens afkomstig van private partijen die zijn opgericht volgens het recht van een lidstaat, via de nationale eenheid aan Europol worden toegezonden.^[64] Evenzo geldt voor private partijen in derde landen waarmee Europol een samenwerkingsovereenkomst heeft, dat zij persoonsgegevens slechts via het nationale contactpunt beschikbaar kunnen stellen aan Europol.^[65]

De situatie is daarmee niet wezenlijk veranderd, maar is slechts meer expliciet geregeld: ook onder de Europol-

overeenkomst konden nationale opsporingsdiensten informatie die zij van private partijen ontvingen ten behoeve van opsporingsonderzoeken aan Europol ter beschikking stellen. Met de nieuwe regeling werd tegemoetgekomen aan de opmerking van de Europese Toezichthouder Gegevensbescherming dat de correctheid en rechtmatigheid van de informatie gegarandeerd moeten worden: door de informatie door te sturen nemen de Nationale Eenheden, respectievelijk de nationale contactpunten de verantwoordelijkheid op zich voor de correctheid en rechtmatigheid van de informatie.

Er werd binnen Europol echter al voor de inwerkingtreding van het Europol-besluit samengewerkt met vertegenwoordigers uit de kaartindustrie evenals uit de petroleumsector.^[66] Uiteraard volgde een en ander uit de al bestaande contacten en ontmoetingen binnen de door de EU-Commissie opgerichte FPEG.

Hoewel het wettelijk niet mogelijk was om, binnen de FPEG, operationele informatie uit te wisselen, werd er vooral gewerkt aan het opmaken van een opleidingstraject voor politiemensen in de Europese Unie en aan de samenstelling van een opleidingshandboek waaraan zowel politiemensen – van Europol en uit verschillende lidstaten – als vertegenwoordigers van de betaalkaartsector hun volle medewerking verleenden.^[67]

Verschiedende vormingsdagen werden – veelal in samenwerking met de EU-Commissie/DG Enlargement (Taiex) – georganiseerd in verschillende toenmalige kandidaat-lidstaten, in het kader van de uitbreiding van de Europese Unie op 1 mei 2004.^[68]

Vervolgens verleende Europol ook zijn medewerking aan de verbetering van de beeldvorming van betaalkaartfraude. Zo lag Europol mee aan de basis van de oprichting in 2004 van het European ATM Security Team (EAST), een netwerk van Europese operatoren van betaalautomaten en netwerken ter verbetering van de samenwerking op het vlak van fraudebestrijding.^[69] Alle 27 lidstaten zijn vertegenwoordigd in het netwerk, alsook vier niet-EU-lidstaten (Liechtenstein, Zwitserland, Noorwegen en Rusland). Europol en Eurojust zijn ook vertegenwoordigd. EAST produceert tweemaal per jaar een rapport waarin een overzicht gegeven wordt van de evolutie van de Europese situatie op het gebied van fraude aan betaalautomaten.^[70] De

[61] Vermeulen, G., *Aspecten van Europees formeel strafrecht*, Antwerpen, Maklu, 2002, p. 20.

[62] Beslissing van 29 april 1999 tot uitbreiding van het mandaat van Europol met valsmunterij en andere betaalmiddelen en de Beslissing van 28 november 2001 tot uitbreiding van het mandaat van Europol met ernstige vormen van internationale criminaliteit zoals vastgelegd in de bijlage van de Europol-overeenkomst (in deze bijlage komt ook ‘misdrijven tegen eigendommen, openbare goederen en fraude’ voor).

[63] Eén werkbestand was hoofdzakelijk gefocust op het gebruik van valse kredietkaarten door hoofdzakelijk Aziatische criminele groeperingen. Het tweede – nog actieve – werkbestand is hoofdzakelijk bestemd voor de analyse van politionele informatie van *skimming* en gerelateerde criminaliteit.

[64] Artikel 25 van Beslissing van de Raad van 6 april 2009 tot oprichting van de Europese politiedienst (Europol) (2009/371/JHA), *PB L* 121, 15 mei 2009.

[65] Voor private partijen uit derde landen waarmee Europol geen overeenkomst heeft, geldt – volgens artikel 25 lid 3 c) – dat die moeten worden opgenomen in een lijst die wordt vastgesteld door de Raad van Bestuur van Europol en dat Europol er een Memorandum of Understanding (MoU) mee moet afsluiten, waarin bepalingen worden opgenomen over de rechtmatigheid van het verzamelen en uitwisselen van de gegevens. Dit MoU behoeft de goedkeuring van de Raad van Bestuur, die eerst de mening van het Gemeenschappelijk Controleorgaan moet vragen.

[66] Sommige petroleummaatschappijen (bv. Esso, BP) geven ook hun eigen tankkaarten uit waaraan een betaalfunctie is gekoppeld.

[67] Europol, *Combating non-cash payment fraud within the European Union – module Credit cards and traveller’s cheques. A joint effort between Europol, the European payment card companies and Media Instituut Eindhoven*, maart 2005, niet gepubliceerd.

[68] Zie <http://ec.europa.eu/enlargement/taix>.

[69] Zie <https://www.european-atm-security.eu>.

[70] Het ‘European ATM Crime Report’ is bestemd voor politiediensten en EAST-leden en is gebaseerd op statistieken aangeleverd door 23 Europese landen die gezamenlijk 368 559 geïnstalleerde betaalautomaten vertegenwoordigen.

gegevens worden direct aangeleverd door de privémaatschappijen en worden als relevant en betrouwbaar beschouwd wat uiteraard bijzonder nuttig is voor politiediensten met het oog op de beleidsvorming van fraudebestrijding.

De samenwerking met EAST voldoet perfect aan de *multi-source*-benadering en geeft concrete invulling aan het publiek-private partnerschap bij, bijvoorbeeld, het opstellen van het Organised Crime Threat Assessment (OCTA)^[71] en – bij uitbreiding – in de verdere uitwerking van een Europese architectuur van interne veiligheid. De bevindingen en besluiten van de OCTA zijn onder meer bepalend in de door de Europese Raad vastgelegde Europese prioriteiten betreffende bestrijding van georganiseerde criminaliteit zoals bepaald door de Europese Raad.^[72]

Tot slot vermelden we ook nog dat de verdere uitbreiding van de samenwerking met de private sector ook tot doelstelling is verheven binnen de 2010-2014-strategie van Europol. Het maken van effectieve afspraken voor samenwerking met de private sector is onderdeel van Europol's streven om de voornaamste Europese ondersteuningsdienst te worden betreffende politionele operaties.^[73] Dat het Europol menens is, blijkt ook uit het Europol-werkprogramma 2010 waarin duidelijk vermeld wordt dat de bestrijding van betaalkaartfraude verder aangehouden blijft. Uit de lijst van producten en diensten die dit jaar gepland zijn, kan aangenomen worden dat de betrokkenheid van de betaalkaartsector verzekerd is.^[74]

[71] In de Europese Raad van november 2004 werd, in aansluiting aan het Haagse Programma, besloten om het *Organised Crime Report* van Europol te vervangen door een dreigingsanalyse op het gebied van georganiseerde criminaliteit, wat een meer toekomstgerichte visie moest inhouden.

[72] Volgens de Beslissing van de Raad van 4 juni 2009 behoort de markt van de fraude tot een van deze Europese prioriteiten betreffende bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Zie Council of the European Union, *Council conclusions on setting the EU's priorities for the fight against organised crime based on the OCTA 2009 and the ROCTA*, 2946th Justice and Home Affairs Council meeting, Luxemburg, 4 juni 2009.

[73] Council of the European Union, *Europol Strategy 2010-2014*, Brussel, 22 februari 2010, p. 12.

[74] Het werkprogramma voorziet onder meer in de opmaak van een strategisch rapport over de betaalkaartfraude, operationele ondersteuning in de vorm van *early warning*-berichten betreffende betaalkaartfraude, technische analyserapporten van vervalste betaalkaarten, technische analyse van *skimming*-apparaten, een mobiele gereedschapskist voor de ondersteuning van betaalkaartfraude-onderzoeken en een handboek over de bestrijding van fraude met niet-contante betaalmiddelen. Meer info zie Council of the European Union, *Europol Work Programme 2010*, Brussel, 2 oktober 2009.

Sleutelvoorwaarden voor een geslaagd publiek-privaat partnerschap

Doordat er slechts weinig concrete ervaring bestaat in publiek-private betaalkaartfraudebestrijding is er nog veel onzekerheid over de wijze waarop een publiek-privaat of privaat-publiek initiatief kan worden georganiseerd. Dat kwam veelvuldig tot uiting in verschillende discussies gevoerd in het kader van de Fraud Prevention Expert Group.

Uit gesprekken met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en politie werden een aantal sleutelvoorwaarden geïdentificeerd waaraan moet worden voldaan om een publiek-private aanpak op het vlak van preventie of bestrijding van betaalkaartfraude een kans op slagen te gunnen.

De eerste voorwaarde is het bestaan van een efficiënte ketenbenadering. Verschillende aanzetten of pogingen om een publiek-privaat initiatief op te zetten zijn vaak stukgelopen op ingewikkelde institutionele verhoudingen tussen de betrokken overheidsinstanties (o.m. politie en openbaar ministerie) en de privésector. Van zeer groot belang in dit aspect is het bestaan van wederzijds respect en de afwezigheid van een te strikte (verstikkende) hiërarchie tussen de verschillende partners. Ook het opzetten en onderhouden van goede communicatielijnen doet de slaagkansen sterk toenemen.

De tweede voorwaarde is de wetgeving. Publiek-private samenwerking is soms onmogelijk door het gebrek aan noodzakelijke wetgeving of precies door beperkende maatregelen. De privacywetgeving is in dit kader voor sommigen een doorn in het oog. Aangepaste en uitgebalanceerde wetgeving is noodzakelijk voor de bepaling van de verantwoordelijkheden van zowel publieke recherche als private recherche alsook van de garantie van de rechtszekerheid van de burgers.

Ook de cultuur die heerst in de verschillende organisaties is bepalend voor de aanname of afwijzing van een publiek-privaat initiatief. Vaak is de cultuur intern gericht, niet snel geneigd om samen te werken bij gebrek aan vertrouwen of omdat men verkiest om (opsporings)prioriteit te geven aan andere activiteiten in domeinen waar de vraag tot publiek-private samenwerking minder acuut is of helemaal niet bestaat.

Ten slotte is het noodzakelijk dat er voldoende initiatieven komen van de sector en van de overheid. De laatste voorwaarde spreekt uiteraard voor zich en wijst op het feit dat zowel de overheid als de private maatschappijen door-drongen moeten zijn van de meerwaarde die publiek-private samenwerking of afstemming kan bieden.

Conclusie

De oude Chinese muren, die voorheen een belemmering vormden voor een adequate publiek-private fraudebestrijding, zijn verre van volledig gesloopt. Ik moet Bart De Bie en Antoinette Verhage bijtreden in hun vaststelling dat publiek-private samenwerking – ook in het domein van fraude met betaalkaarten – voornamelijk een oefening ‘koorddansen’ blijft.

Hoewel er in de afgelopen jaren bijzonder veel inspanningen geleverd zijn om de kloof tussen private en publieke fraudebestrijders te overbruggen, lijkt in vele lidstaten een volledig geïntegreerd optreden, zeker in de rechtshandhaving (opsporing), geen optie. Voor vele lidstaten is het wettelijk kader niet voorhanden om een dergelijke doorgedreven samenwerking mogelijk te maken.

Alleen in het Verenigd Koninkrijk is men erin geslaagd om gestalte te geven aan echte publiek-private samenwerking op het vlak van de opsporing van betaalkaartfraudebestrijding in de vorm van de DCPCU. Hier werd het mogelijk gemaakt om een poule te vormen waarin politiemensen samenwerken met private fraudebestrijders en waarbij de werkingskosten van deze dienst volledig gefinancierd worden door de betaalkaartindustrie. Naar ik vernomen heb bestaat in het Verenigd Koninkrijk de overweging om een soortgelijk initiatief te nemen op het vlak van de opsporing van verzekeringsfraude. Hiertoe zou een vergaande samenwerking tussen de politie en de verzekeringsindustrie georganiseerd worden. Ik pleit er dan ook voor om dit samenwerkingsmodel in een ruimer Europees kader te analyseren en om een haalbaarheidsstudie uit te voeren.

Aan de andere kant merk ik ook een steeds toenemende interesse vanuit de hoek van de publieke fraudebestrijding om de banden met de collega's uit de private sector nauwer aan te halen. Het groeiende besef dat een efficiënte en effectieve bestrijding van georganiseerde criminaliteit niet mogelijk is zonder de steun van de private sector, lijkt de overheid ertoe aan te zetten om bepaalde – lang verdrongen – beslissingen te nemen. Zo interpreteer ik de recente wijzigingen, doorgevoerd met het Europol-besluit, waardoor ook informatie uit de private sector aangeleverd kan worden ten dienste van de analysewerkbestanden, een teken dat de weg open is om een betere criminaliteitsanalyse te realiseren.

Ook buiten het domein van rechtshandhaving is samenwerking tussen publieke en private sectoren in het kader van horizontale fraudebestrijding mogelijk. Dat is onder meer gebleken uit de door de EU-Commissie opgerichte FPEG. Het faciliteren van een draagvlak, het samenbrengen van de verschillende partijen en de discussie aangaan om samen initiatieven te ontwikkelen tot verbetering van kennis en expertise betreffende preventie en repressie van betaalkaartfraude, zijn enerzijds vormen van samenwerken enerzijds, en van afstemmen anderzijds.

Hoewel dit forum niet meer bestaat – en volgens mij opnieuw binnen de EU-Commissie zou moeten worden opgericht – ben ik ervan overtuigd dat verschillende nieuwe of bestaande initiatieven verder bouwen op grondslagen die in dat forum werden gelegd.

Zo blijft het vraagstuk van betere opleiding een steeds terugkerend onderwerp in discussies tussen vertegen-

woordigers van private en publieke partijen. Zowel binnen de politie als binnen de private sector blijft de nood bestaan aan gedegen kennis en expertise. De verschillende trainingsinitiatieven ontwikkeld binnen Europol in samenwerking met vertegenwoordigers van politiediensten uit verschillende lidstaten en van de betaalkaartindustrie hebben onomstotelijk hun meerwaarde en nut meermaals bewezen. Gezamenlijke opleidings sessies met vertegenwoordigers van de betaalkaartindustrie en politie dragen ertoe bij dat 'experts' dezelfde 'taal' spreken waarmee uiteraard de eerste voorwaarde is vervuld voor het bereiken van een efficiënte en effectieve operationele samenwerking in de opsporing van fraudeurs. Anderzijds is verdere samenwerking nodig voor het versterken van het vertrouwen tussen vertegenwoordigers van overheid en privésector. Het initiatief van Visa Europe is in die zin lovenswaardig.

Ook qua beeldvorming blijft er ruimte voor samenwerking tussen marktpartijen en publieke instanties. De geregistreerde criminaliteitsstatistieken zijn onvoldoende om een gedegen beeld te vormen van horizontale fraude. De input van de private sector is en blijft vereist. Een dergelijke geïntegreerde samenwerking is noodzakelijk voor de vorming van accurate beleidsplannen. Aan de andere kant is er bij de private sector een blijvende behoefte aan technische informatie (gegevens over modus operandi, profielen van fraudeurs of de werking van criminele netwerken) nuttig voor de verbetering van veiligheid (product- of systeembeveiliging), preventie en detectie.

Hoewel er al eerste stappen in die richting zijn gezet is er nog voldoende marge voor de publieke sector om een sterkere rol te vervullen. De meerwaarde van EAST ligt onbetwistbaar in het feit dat politionele diensten nu beschikken over betrouwbare en relevante cijfers over de fraude met betaalautomaten. Onder andere op basis van de *European Crime reports* van EAST, beschikt Europol over excellent materiaal voor het produceren van zijn *Organised Crime Threat Assessment*, een document dat vervolgens door de Raad aangewend wordt ter bepaling van de Europese prioriteiten in de bestrijding van georganiseerde criminaliteit.

Dat brengt mij tot de algemene conclusie dat de politie een *flexible friend* kan gebruiken.^[75] Zoals er diverse pasjes bestaan voor verschillende – debet of krediet – betalingsvormen, lijkt het erop dat publieke en private fraude-

[75] Een *flexible friend* is ook synoniem voor een kredietkaart. Dat werd onder meer geïllustreerd tijdens een fragment in de reeks van 'Mr. Bean' vertolkt door Rowan Atkinson, Mr. Bean zit in een park zijn broodje te smeren met een kredietkaart, terwijl hij naar een toekijkende parkbezoeker zegt: 'my flexible friend'. Ik gebruik deze term als symbool voor 'vertegenwoordigers van de betaalkaartindustrie'.

bestrijders ook verschillende instrumenten zullen moeten aanwenden voor de realisatie van betere fraudebestrijding. Hierbij zal gestreefd moeten worden naar maatwerk,

waarbij voor de verschillende facetten, namelijk preventie en rechtshandhaving, passende afspraken dienen te worden gemaakt.

Bibliografie

- Banksys, *Van kaarten en automaten. 25 jaar elektronisch betalen in België*, Brussel, Concordia Bvba, 2004.
- Bettini, A., "PCI DSS: beter dan niets", *McAfee Security Journal* 2009, zomer, 10-12.
- Council of the European Union, *Council conclusions on setting the EU's priorities for the fight against organised crime based on the OCTA 2009 and the ROCTA*, 2946th Justice and Home Affairs Council meeting, Luxemburg, 2009.
- Council of the European Union, *Europol Work Programme 2010*, Brussel, 2009.
- Council of the European Union, *Europol Strategy 2010-2014*, Brussel, 2010.
- Cools, M., Ponsaers, P., Verhage, A. & Hoogenboom, B., *De andere Rechtsorde. Demonopolisering van fraude-onderzoek*, Brussel, Politeia, 2005.
- De Bie, B., "Private fraudebestrijding, anders bekeken. Een pleidooi voor een zelfstandige positie van de private fraudebestrijding", p. 93-108 in *Publiek-private fraudebestrijding. Over de mogelijkheden van samenwerking tussen publieke en private actoren in de strijd tegen de fraude*, Brussel, Politeia, 2001.
- Demets, F., *Frauderen is kinderspel. Een reisgids door de zwarte economie en de wereld van witwassen*, Leuven, Davidsfonds, 2004.
- De Moor, A. & Vermeulen, G., "Europol, quid novis? Kritische exploratie van het Europol-Besluit", *Panopticon* 2010, 1.
- De Vries, B. et al., *Identiteitsfraude: een afbakening. Een internationale begripsvergelijking en analyse van nationale strafbeoordelingen*, Utrecht, Universiteit Utrecht, 2007.
- Europese Centrale Bank, *Het Gemeenschappelijk Eurobetalingsgebied: een geïntegreerde markt voor retailbetalingen*, Frankfurt-am Main, 2006.
- Europese Commissie, *Een actiekader voor de bestrijding van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten*, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, de Europese Centrale Bank en het Economisch en Sociaal Comité, Brussel, Europese Commissie COM(1998) 395 def., 1998.
- Europese Commissie, *Preventie van fraude en vervalsing van girale betaalmiddelen*, Mededeling van de Europese Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, de Europese Centrale bank, het Economisch en Sociaal Comité en Europol, Brussel, Europese Commissie COM(2001) 11 def., 2001.
- Europol, *Combating non-cash payment fraud within the European Union – module Credit cards and traveller's cheques. A joint effort between Europol, the European payment card companies and Media Instituut Eindhoven*, Den Haag, Europol, 2005.
- Evans, D. & Schmalensee, R., *Paying with Plastic. The Digital Revolution in Buying and Borrowing*, Cambridge, The MIT Press, 2000.
- Federale gerechtelijke politie, *Jaarverslag 2009 van de directie economische en financiële criminaliteit*, Brussel, 2010.
- Federale Politie, *Politiële Criminaliteitsstatistieken per kwartaal. 'Een barometer voor de criminaliteit in België'*, Brussel, 2010.
- Findlay, M., *The Globalisation of Crime. Understanding Transitional Relationships in Context*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- Glenny, M., *McMaffia. Misdaad zonder grenzen*, Antwerpen, Manteau, 2008.
- Hance, O. & Balz, S., *The new virtual money: law and praktijk*, Den Haag, Kluwer Law International, 1999.
- International Mass-Marketing Fraud Working Group, *Mass-Marketing Fraud: A Threat Assessment*, 2010.
- Internet Crime Complaint Centre (IC3), *2009 Internet Crime Report*, 2010.
- Johnston, L. & Shearing, C., *Governing Security. Explorations in Policing and Justice*, Londen, Routledge, 2003.
- Peretti, K., *Data Breaches: What the underworld of 'carding' reveals*, US Department of Justice, Computer Crime and Intellectual Property Section, Santa Clara Computer & High-tech. LJ, 2008.
- Platform Bijzondere Opsporingsdiensten, *Fraude in Beeld*, 2006.
- Ponsaers, P. & Mulers, J., "Pragmatisme met aandacht voor het algemeen belang. Over kansen en gevaren van publiek-private samenwerking bij fraudebestrijding", p. 51-64 in: *Publiek-private fraudebestrijding. Over de mogelijkheden van samenwerking tussen publieke en private actoren in de strijd tegen de fraude*, Brussel, Politeia, 2001.
- Prins, J. et al., *Trust in Electronic Commerce. The Role of Trust from a legal and Organizational and a Technical Point of View*, Den Haag, Kluwer Law International, 2002.
- Raad van Europa, "Actieplan ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit", *Publicatieblad van de Europese Unie Pb C* 251, 97/c251/01, 1997.
- Raad van Europa, "Kaderbesluit van de Raad van 28 mei 2001 betreffende de bestrijding van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten" (2001/413/JBZ), *Publicatieblad van de Europese Unie PB L* 149, 2001.
- Raad van Europa, "Beslissing van de Raad van 6 april 2009 tot oprichting van de Europese politiedienst (Europol)" (2009/371/JHA), *Publicatieblad van de Europese Unie PB L* 121, 2009.
- Radu, C., *Implementing electronic card payment systems*, Norwood, Artech House, 2003.

- Rondelez, R., *Plastic payment fraud in Europe. Europol: which card to draw?*, Universiteit Gent, 2001, onuitgegeven.
- Scharenborg, M., *Fraude & Onderzoek*, Den Haag, Sdu uitgevers, 2006.
- Schudelaro, T., *Electronic Payment Systems and Money Laundering. Risks and Countermeasures in the Post-Internet Hype Era*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2003.
- Symantec, *Symantec Global Internet Security Threat Report. Trends for 2009*, Volume XV, 2010.
- Vamosi, R., "How "carders" trade your stolen personal info", *Defense in Depth*, 2008.
- Van der Kaaden, J., "Horizontale fraude", p. 50-56 in *Financieel onderzoeken. Verbetering van samenwerking door integratie van discipline*, Rotterdam, Gouda Quint, 1998.
- Van der Meulen, N., "The Spread of Identity Theft: Developments and initiatives within the European Union", *The Police Chief* 2007, 74, 5.
- Van der Ploeg, R. & Veenemans, C., *De invloed van ICT op maatschappij en overheid. Naïef vooruitgangsgeloof of harde werkelijkheid?*, Amsterdam, Salomé, 2001.
- Van Noije, L. & Wittebrood, K., *Sociale veiligheid ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van het veiligheidsbeleid*, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau, 2008.
- Vermeulen, G., *Aspecten van Europees materieel strafrecht*, Antwerpen, Maklu, 2002.
- Wils, J., *Betrapt op Fraude. Een onthullende blik achter de schermen van een detectivebureau*, Leuven, Uitgeverij Van Haelewyck, 2001.

De illegale handel in edelmetalen

FREDERIK VERHASSELT ^[1]

“All that glisters is not gold” (Shakespeare)

Dit artikel behandelt de diefstal van primaire edelmetaalhoudende grondstoffen en de illegale handel in deze materialen door georganiseerde criminele en terroristische netwerken.^[2] Deze vorm van criminaliteit combineert zowel verticale fraude (diefstal van bedrijfseigendommen en interne fraude) als horizontale fraude (smokkel, corruptie, valse aangiftes, witwassen, ...) en verloopt over verscheidene landen gelegen in verschillende continenten. Fraudebestrijding in België, maar ook in andere Europese landen, loopt niet steeds van een leien dak. De afhandeling van grote financiële en fiscale dossiers loopt vaak spaak en publiek-private samenwerking staat nog in de kinderschoenen. Een gedegen aanpak van de illegale handel in edelmetalen veronderstelt dan ook de nodige inspanningen van nationale en internationale overheden en van het bedrijfsleven.

Edelmetalen oefenen al eeuwenlang een onweerstaanbare aantrekkingskracht uit op de mens, voornamelijk door hun hoge monetaire waarde, de eenvoudige transporteerbaarheid en de universele acceptatie als betaalinstrument. Deze eigenschappen trekken echter ook allerhande malafide figuren aan, resulterend in diefstallen en spectaculaire overvallen. Bovendien lenen edelmetalen zich ook tot het uitvoeren van onofficiële betalingstransacties, het witwassen van crimineel geld^[3] en het opzetten van btw-carrouzels.^[4]

De belangrijkste actoren binnen de industrie van de edelmetalen kunnen ingedeeld worden in twee categorieën:

- Zo zijn er de mijnbedrijven die de edelmetaalhoudende ertsen uit de grond halen en opereren vanuit Rusland, Zuid-Afrika en Noord-Amerika.
- De tweede groep bestaat uit raffinaderijen/verwerkers die voornamelijk in West-Europa, de Verenigde Staten, Japan en China gevestigd zijn. Deze laatste categorie verwerkt zowel de delfstoffen aangeleverd door de mijnbedrijven (primaire grondstoffen) als edelmetaalhoudende afval zoals e-schroot en gebruikte autokatalysatoren (secundaire grondstoffen) tot zuivere edelmetalen.

De gestolen materialen vinden uiteindelijk hun weg naar de grote industrieën die ze verwerken in juwelen, elektronica, oplaadbare batterijen en allerhande katalysatoren. Illegale

handel in edelmetalen is een voorbeeld van een toenemende georganiseerde transnationale criminaliteit die de soevereiniteit van de natiestaten en de internationale rechtsorde bedreigt.^[5]

Georganiseerde transnationale criminaliteit

Traditioneel worden de edelmetalen onderverdeeld in zilver, goud en de zogenaamde *platinum group metals* (PGM's) bestaande uit platinum, rhodium, iridium, palladium, ruthenium and osmium. Goud en PGM's worden op verschillende wijze ontgonnen en verwerkt. Uit een vrij recente studie uit Zuid-Afrika^[6] blijkt dat het ontginnen van goud kwetsbaar is voor diefstal, aangezien de grondstof gemakkelijk te herkennen, te ontginnen en te raffineren is. Bovendien kan het gestolen goud op eenvoudige wijze vermengd worden met legaal goud en als dusdanig zijn weg vinden in de boven-

grondse economie. PGM's daarentegen zijn veel moeilijker herkenbaar tijdens de ontginning en vereisen complexe raffinagetechnieken om tot een zuiver metaal te komen. Diefstal van PGM's vindt voornamelijk bovengronds plaats, na een eerste raffinage waarbij de ontgonnen ertsen verwerkt worden tot een tussenproduct met een hoog gehalte aan edelmetalen.

De diefstal van en de illegale handel in edelmetalen beleefde een grote expansie in het begin van de jaren

Illegale handel in edelmetalen is een voorbeeld van een toenemende georganiseerde transnationale criminaliteit die de soevereiniteit van de natiestaten en de internationale rechtsorde bedreigt.

[1] Umicore.

[2] “IMF Project to Help Africa Crack Down on Illicit Diamond Trade”, Washington, 12 maart 2010.

[3] FATF-GAFI, *RBA Guidance for dealers in precious metal and stones*, Parijs, 17 juni 2008, 7.

[4] Bové, L., “België verdient aan BTW-carrouzels. Fraudeurs lichten Britse schatkist op. Belgische justitie neemt buit in beslag”, *De Tijd*, 4 augustus 2009.

[5] J. Giraldo & H. Trinkunas, “Transnational Crime”, p. 346-355 in A. Collins, *Contemporary Security Studies*, Oxford, Oxford University Press.

[6] B. Coetzee & R. Horn, *The theft of precious metals from South African mines and refineries*, Tshwane, Institute for Security Studies, 2006.

negentig.^[7] Georganiseerde criminele netwerken hebben een nieuw businessmodel ontdekt waarbij ruwe grondstoffen en tussenproducten van edelmetalen worden gestolen uit de mijnen en van de verwerkers in Rusland en Zuid-Afrika. De illegale handel in edelmetalen gaat hand in hand met andere vormen van georganiseerde criminaliteit (mensenhandel, drugsmokkel, wapenhandel en proliferatie) en wordt toegeschreven aan grensoverschrijdende criminele organisaties bestaande uit onder andere Zuid-Afrikanen, Nigerianen, Russen, Duitsers, Balten, Indiërs en Chinezen.^[8]

Edelmetalen, net zoals edelstenen, vormen een aantrekkelijk instrument voor witwaspraktijken. Deze goederen zijn gemakkelijk te transporteren, hebben een hoge waarde en kunnen op een eenvoudige manier verhuuld worden binnen legitieme transacties. Uit verschillende studies blijkt dat financiers van Al Qaida gebruikmaken van edelmetalen en edelstenen uit de Democratische Republiek Kongo, Tanzania en Zuid-Afrika.^[9] Terroristische groeperingen gebruiken dezelfde methodes als georganiseerde criminele groeperingen om hun goederen te verstopten, te versluizen en vervolgens wit te wassen.^[10] Een veelgebruikte methode bestaat uit het transfereren van geld via het zogenaamde alternatieve bancaire systeem, *hawalla* genaamd, waarbij baar geld, edelmetalen en edelstenen gebruikt worden als onderpand.

De illegale export van deze materialen naar voornamelijk Europa en Noord-Amerika voor raffinage is uitgegroeid tot een omvangrijke activiteit. Een groot deel van de materialen wordt verzonden via Zwitserland, waar tevens de opbrengsten worden witgewassen.^[11] Als de gestolen materialen eenmaal hun weg hebben gevonden naar de reguliere markt van de raffinaderijen is het zeer moeilijk om de criminele oorsprong te achterhalen. Zo wordt er gebruikgemaakt van complexe smokkelroutes, vervalste exportdocumenten, stromannen en tussenstations om een legitieme oorsprong te verlenen aan de materialen.^[12]

[7] A. Perelygin e.a., "Criminalistic identification of PGM-containing products of mining and metallurgical companies", *Forensic Science International* 2008, 174, 1, 12-15.

[8] J. Irish & K. Qhobosheane, *Penetrating state and business: Organised crime in Southern Africa*, in ISS Monograph 89, Institute for Security Studies, Pretoria, november 2003.

[9] Goredema C., *Organised crime and terrorism: Observations from Southern Africa*, ISS Paper 101, Institute for Security Studies, Pretoria, maart 2005.

[10] J. Rollins & L.S. Wyler, *International Terrorism and transnational crime: security threats, US Policy and considerations for Congress*, Congressional Research Service, USA, maart 2010.

[11] M.A. Caroccio, "Recent developments: A chronology of organised crime, drug trafficking and money laundering in South Africa: november 1994 to October 1997", *Transnational Organised Crime* 1997, 3, 2, Summer.

[12] A. Perelygin, A. Selin & V. Ivanov, *Metal Fingerprint: countering illicit trade in precious metals and gemstones*, s.l., Policy Paper 4, 2008.

Uit cijfers van de Zuid-Afrikaanse^[13] en Russische^[14] overheid blijkt dat ongeveer 10 % van de edelmetaalhoudende erts verloren gaat door criminele activiteiten. Het ontbreekt echter aan voldoende onderbouwd cijfermateriaal om de omvang en impact van deze criminaliteitsvorm accuraat te kwantificeren.

Initiatieven ter bestrijding van de illegale handel

Maatschappelijk verantwoord ondernemen

Maatschappelijk verantwoord ondernemen is een begrip dat niet meer weg te denken is uit de hedendaagse samenleving. Zowel consumenten als overheden, investeerders en actiegroepen verlangen in toenemende mate dat bedrijven rekening houden met de impact van hun activiteiten op mens en natuur. Zo heeft de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) aanbevelingen voor maatschappelijk verantwoord ondernemen opgesteld^[15] die onder meer verband houden met arbeidsomstandigheden, milieu en corruptie. Vooruitstrevende ondernemingen hebben deze trend niet alleen vertaald naar hun productieproces, maar ook naar hun aankoop- en verkoopproces. Dat houdt in dat deze bedrijven uitsluitend zaken doen met handelspartners die dezelfde regels respecteren.

In dit kader heeft de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties in december 2000 een resolutie aangenomen betreffende het verbod van het exporteren en verhandelen van diamant uit conflictgebieden in Angola^[16] (de zogenaamde bloeddiamanten). De handel in bloeddiamanten resulteert in illegale financiering van allerhande rebellengroepen en terroristische organisaties.^[17] Als gevolg hiervan werd de zogenaamde Kimberley-certificatie ingevoerd met steun van de belangrijkste spelers uit de diamantindustrie. Deze certificatie probeert de handel in bloeddiamanten aan banden te leggen door het uitgeven van oorsprongscertificaten.^[18]

De illegale handel in edelmetalen is onderhevig aan de economische wetmatigheden van vraag en aanbod. De zwakke plek in de illegale handel van edelmetalen bevindt zich in de verwerking of raffinage van de gestolen materialen. Slechts een beperkt aantal bedrijven kunnen complexe materialen raffineren tot zuivere edelmetalen.

[13] B. Coetzee & R. Horn, *The theft of precious metals from South African mines and refineries*, Tshwane, Institute for Security Studies, 2006.

[14] ENFSI, *Report of the CIP forensic review board*, Den Haag, 28 april 2008.

[15] *OECD Guidelines for multinational Enterprises*, 2008.

[16] United Nations Security Council, resolution 1306 (2000).

[17] Goredema C., *Organised crime and terrorism: Observations from Southern Africa*, ISS Paper 101, Institute for Security Studies, Pretoria, maart 2005.

[18] Kimberley Process, Kimberley Certification Process Scheme (www.kimberleyprocess.com).

De International Platinum Group Metals Association (IPA) is een non-profitvereniging die de belangrijkste mijnbedrijven, producenten en raffinaderijen van PGM's vertegenwoordigt. De vereniging is een draagvlak voor informatie-uitwisseling tussen de leden en de buitenwereld betreffende duurzaam ondernemen, milieunormen, recycling en veiligheid.^[19] Het veiligheidscomité van de IPA heeft een gedragscode opgesteld die is goedgekeurd door de aangesloten leden. Deze gedragscode geeft richtlijnen met betrekking tot het screenen van zakenpartners, transacties en materialen om zo proactief de illegale handel in edelmetalen tegen te gaan.

Forensische wetenschap

Zowel Rusland als Zuid-Afrika heeft, naar analogie van de Kimberley-certificatie,^[20] forensische methodes uitgewerkt om de oorsprong van edelmetaalhoudende materialen te achterhalen.^[21] Het eenduidig identificeren van de oorsprong van verdachte materialen is echter niet vanzelfsprekend.

Een van de struikelblokken is het gebrek aan internationaal erkende procedures voor het analyseren van de materialen.

Van materialen die niet vermengd of gedeeltelijk verwerkt zijn kan op vrij eenvoudige wijze de oorsprong achterhaald worden. In veel gevallen echter worden gestolen materialen vermengd met andere substanties om zo de oorsprong te verdoezelen.

In het verleden zijn er verschillende grensoverstijgende gerechtelijke onderzoeken geweest naar de illegale handel in edelmetalen naar Europa. De Europese rechtbanken en opsporingsautoriteiten zijn echter niet of weinig vertrouwd met de problematiek. Bovendien is de forensische techniek voor het achterhalen van de oorsprong van edelmetaalhoudende ertsen complex, tijdrovend en duur wat de bewijsvoering niet altijd ten goede komt.

De oprichting van een internationaal netwerk van gecertificeerde forensische laboratoria en experts die over de nodige kennis en materiaal beschikken om de oorsprong van gestolen ertsen eenduidig vast te stellen en het opstellen van een referentieregister betreffende edelmetaalhoudende ertsen als ijkpunt tijdens forensische analyses vormen het sluitstuk in de strijd tegen de illegale handel.

Nodale veiligheid en publiek-private samenwerking

Natiestaten *an sich* kunnen deze criminaliteit niet preventief noch repressief controleren en/of beheersen omdat deze vorm van criminaliteit verscheidene landen en continenten omspant. De noodzaak aan een 'nodale oriëntatie'^[22] als nieuwe veiligheidsstrategie inzake de illegale handel in edele metalen en aanverwanten is een evidentie geworden.

De illegale handel in edelmetalen wordt gekenmerkt door een aantal globale stromen van personen, goederen, kapitalen en diensten die op welbepaalde geografische plaatsen een knoop of knooppunt^[23] vormen. De 'nodale oriëntatie' inzake veiligheid verwijst naar de supervisie, de aanwezige informatie en het risicomanagement om dit geografisch punt en haar stromen vanuit een veiligheidsperspectief te beheersen.

De overkoepelende private organisaties zoals de IPA vervullen een coördinerende en informerende rol om de problematiek te duiden en op de agenda van de verschillende private en publieke organisaties te zetten.

Ook in deze problematiek mag het belang van een gedegen publiek-private samenwerking niet vergeten worden. Dat kan concreetiseerd worden door het oprichten van een Joint Intelligence Committee waarin zowel publieke als private vertegenwoordigers zetelen, uit de verschillende landen die betrokken zijn in de illegale handel. De voornaamste taak zou bestaan uit het verzamelen, analyseren en doorgeven van inlichtingen betreffende criminele netwerken en modus operandi met betrekking tot de illegale handel.

De noodzaak aan een 'nodale oriëntatie' als nieuwe veiligheidsstrategie inzake de illegale handel in edele metalen en aanverwanten is een evidentie geworden.

Besluit

Een gedegen aanpak van de problematiek vereist inspanningen van zowel bedrijfsleven als overheden. Een verbeterde politionele en gerechtelijke samenwerking tussen de verschillende betrokken landen evenals een gecoördineerde aanpak, gerichte douanecontroles en publiek-private samenwerking zijn essentieel in de strijd tegen de illegale handel. Voorts moet de industrie zelfregulerend optreden door het ontwikkelen van een register van legale handelaars in edelmetalen en de uitbreiding van een gedragscode waarbij de nadruk wordt gelegd op het screenen van zakenpartners, transacties en materialen naar alle private spelers.

[19] www.ipa-news.com/about/index.htm.

[20] Feldt, H., *Natural Resources and Conflict*, Berlijn, Heinrich Böll Stiftung, s.d.

[21] A. Perelygin, A. Selin & V. Ivanov, *Metal Fingerprint: countering illicit trade in precious metals and gemstones*, s.l., Policy Paper 4, 2008.

[22] M. Cools, G. Randelshofer & F. Verhasselt, *Het theoretisch kader van de 'nodale oriëntatie' inzake veiligheid toegepast op 2 casussen: de haven van Antwerpen en de illegale handel in edele metalen*, xxx.

[23] C. Shearing & J. Wood, *Imaging Security*, Portland, Willan Publishing, 2007, 27.

Jaarrekeningfraude: voordat je gaat trouwen, eerst naar de kapper

MARCEL PHEIJFFER ^[1]

In de locomotieftekst wordt het onderscheid geduid tussen twee vormen van fraude, gebaseerd op het verschil in slachtofferschap. Bij verticale fraude is er sprake van publiek slachtofferschap, in de vorm van overheden of de gemeenschap in brede zin. Bij horizontale fraude is er daarentegen sprake van privaat slachtofferschap, waarbij bedrijven of personen de gedupeerde zijn. Voorts wordt in de locomotieftekst gesteld dat de keuze voor deze tweedeling niet toevallig is, omdat ze nagenoeg zou samenvallen met een andere tweedeling. Namelijk: de publieke versus de private fraudebestrijder.

Terecht wordt in de locomotieftekst echter geconstateerd dat het onderscheid tussen verticale en horizontale fraude niet zwart-wit is. Bij fraude gaat het vaak om een mengvorm en zijn er slachtoffers aan zowel de publieke als de private zijde. En ook de suggestie dat verticale fraude louter iets is voor publieke fraudebestrijders en horizontale fraude vooral voor de private collega's zou ik willen relativeren. Zo schaar ik de bancaire medewerkers die verantwoordelijk zijn voor de naleving van de meldplicht inzake witwastransacties weliswaar onder de private fraudebestrijders, maar zij dienen ook een publiek doel. Het gaat er bij de witwasbestrijding immers om dat geldstromen die binnen de onderwereld bewegen, en die daarmee als 'zwart' geld zijn te betitelen, aan de oppervlakte komen, zodat er bijvoorbeeld belasting over kan worden geheven, wat een publiek belang betreft. Omgekeerd is het zo dat publieke fraudebestrijders er ook zijn om horizontale fraude te adresseren, zeker in die gevallen waarvan de overheid zelf profiteert van de horizontale fraude.

Dat laatste is bijvoorbeeld het geval als het gaat om jaarrekeningfraude. Bij deze fraudevorm wordt de balans en/of verlies- en winstrekening van een onderneming 'opgepoetst'. Veelal wordt de winst gunstiger voorgesteld om beleggers te verleiden te beleggen in aandelen van die onderneming. Op het moment dat het bedrag van de opgepompte winsten uitkomt, zal de beurskoers echter snel inzakken en blijken dat er is belegd in gebakken lucht. En die is van weinig waarde voor de private gedupeerden. En de overheid? Die heeft ondertussen belastinggeld geïncasseerd over de opgepompte winsten; ze heeft als het ware samen met de fraudeur geprofiteerd, een en ander over de rug van beleggers. Alleen daarom al heeft de overheid in dergelijke gevallen de morele verplichting achter de fraudeurs aan te gaan, om ervoor te zorgen dat gedupeerden zo veel mogelijk hun geld terugkrijgen: de publieke fraudebestrijders ten bate van het private belang. En eigenlijk lezen we dat ook al in de locomotieftekst: "Jaarrekeningfraude heeft doorgaans een impact die de bedrijfsmuren overstijgt doordat er

potentieel heel wat belanghebbenden (klanten, leveranciers, beleggers) getroffen worden. In dergelijke gevallen is het dan ook vaak zo dat er een publiekeonderzoekstraject wordt opgestart, waarbij echter private experts ingeschakeld kunnen worden."

Voorgaand voorbeeld relateert dus sterk het belang van het – geforceerde en kunstmatige – onderscheid tussen verticale en horizontale fraude, alsook tussen publieke en private fraudebestrijders. Het gaat om fraude en die moet waar mogelijk door samenwerking worden bestreden. En waar dat niet mogelijk is, kan ten minste sprake zijn van afstemming tussen publiek en privaat. Alles beter dan solistisch optreden en in hokjes denken. Kortom: niet ieder voor zich en god voor ons allen.

***Ondernemingen
tonen naar buiten toe
graag wat beleggers
en analisten het liefst
zien: winstgrafieken
die eruitzien als een
'stairway to heaven'.***

Terug naar jaarrekeningfraude. Ik maak dat tot het onderwerp van deze bijdrage, met daarbij ruimschoots oog voor de rol die accountants daarbij spelen. Reeds door het gebruik van die term – ik gebruik niet de in België gebruikelijke term *revisor* of het in het Angelsaksische taalgebied gehanteerde *auditor* – laat ik zien dat deze bijdrage vanuit Nederlands perspectief is geschreven.

In de tweede paragraaf wordt het onderwerp creatief boekhouden en frauduleus rapporteren besproken. Ter illustratie komen enkele markante voorbeelden – Lernout & Hauspie, Enron en Lehman Brothers – in de derde paragraaf aan de orde. Accountants hebben een belangrijke taak als het gaat om de preventie en detectie van fraude. Dat zij die taak echter niet altijd naar behoren vervullen blijkt uit de vierde paragraaf. Ik sluit af met een conclusie.

Creatief boekhouden en frauduleus rapporteren

De titel van deze tekst oogt wellicht vreemd, maar is – uiteraard – bewust gekozen. Als je gaat trouwen, ga je naar de kapper. Op trouwfoto's moet je immers blinken. Ondernemingen doen hetzelfde: op het moment dat de jaarreke-

[1] Marcel Pheijffer is hoogleraar Accountancy (Nyenrode Business Universiteit) en Forensische Accountancy (Universiteit Leiden).

ning naar buiten wordt gebracht, poetsen ze de cijfers op. Ondernemingen tonen naar buiten toe graag wat beleggers en analisten het liefst zien: winstgrafieken die eruitzien als een *stairway to heaven*. Daarbij wordt – onder het toezien oog van hun accountants – creativiteit niet geschuwd. Posten in de jaarrekening die niet keihard zijn maar op subjectieve inschattingen zijn gebaseerd, lenen zich daar goed voor. Energieconcern Enron deed het anders, namelijk via het buiten de balans plaatsen van allerhande transacties. Iets soortgelijks – ik kom op beide zaken in de volgende paragraaf terug – zien we bij Lehman Brothers, de financiële reus die viel en de kredietcrisis aanwakkerde. Er verscheen een rapport van ruim 2200 pagina's over de door Lehman Brothers toegepaste boekhoudkundige trucs. Met daarin een hoofdrol voor accountant Ernst & Young. Soms gaat het van kwaad tot erger en gaat het om frauduleus rapporteren: het bewust geven van een misleidende voorstelling van zaken.

Creatief boekhouden kenmerkt zich door een aantal even beeldende als veelzeggende omschrijvingen. Wat te denken van *cooking the books*? Ook fraai zijn: *accounting sleight of hand, to massage the figures, cosmetic reporting, accounting hocus-pocus* en tot slot noem ik *smoke & mirror accounting*. Maar welke elementen in de jaarrekening zijn nu precies 'oppoetsbaar'? Het antwoord daarop is eenvoudig: die waarvan de verslaggevingsregels ruimte toestaan voor subjectiviteit, voor het maken van inschattingen. Bijvoorbeeld de hoogte van een debiteurenvoorziening, de waarde van onroerend goed en de toerekening van kosten en opbrengsten over een aantal verslagleggingsperiodes.

Het is goed verklaarbaar dat verslagleggingsregels ruimte laten voor het maken van inschattingen. Zelfs binnen de grenzen van wet- en regelgeving kunnen de cijfers van een onderneming dan ook op diverse – conservatieve en opportunistische – wijzen worden weergegeven. Accountancy is nu eenmaal geen exacte wetenschap. Het punt is echter wel dat die ruimte opportunistische bestuurders in het bedrijfsleven kansen geeft om 'scherp aan de wind te zeilen'. Zulke bestuurders zijn echter aan de hand van hun jaarverslag herkenbaar. Indien het winstcijfer hoog is, maar tot stand komt door herwaarderingen en dergelijke, in plaats van door kasinkomsten, is de *kwaliteit* van de winst laag. De winst die dan door schattingen – sommigen zeggen *kunstmatig* – tot stand is gekomen, moet zich immers nog gaan materialiseren, gaan uitbetalen. Zolang dat niet daadwerkelijk gebeurt, kleeft er onzekerheid aan het winstcijfer. Daarom is een zogenaamde kasstrooianalyse aan de hand van de jaarrekening aan te bevelen naast de beoordeling van het winstcijfer, de *bottom line* van de verlies- en winstrekening. Het is dan ook niet voor niets dat wordt gesteld *cash is a fact, profit an opinion*.^[2]

[2] Zie voor een diepgaandere beschouwing en literatuurverwijzingen: Pheijffer, 2008.

Cash is a fact, profit an opinion

- "It's a lot harder to manipulate cash flow from operations than it is earnings per share."
- "Unlike some items that can be clouded with financial reporting issues, cash is real, finite, and measurable. Cash is cash."
- "In an environment where reported earnings are viewed with some degree of skepticism, cash dividends will provide a very strong signal to investors of true financial strength and the credibility of earnings reports."
- "While it is relatively easy for companies to adjust profits to suit their own purposes by enhancing profits at the expense of the balance sheet, creating cash is virtually impossible."
- "Cash is reality and therefore the purest event."

Zoals gezegd is de behoefte de *stairway to heaven* in de winstgrafieken te tonen een belangrijke reden voor het oppoetsen van de cijfers:

"The expression 'creative accounting' has been developed mainly by practitioners and people who report and comment on market activity (media commentators and journalists). Their concerns comes from observing the market, not from any theory. They understand that creative accounting is motivated by the desire to mislead investors by presenting what they want to see, for example, a steadily increasing profit figure" (Stolowoy & Breton, 2003).

Er zijn echter nog veel meer redenen die de creativiteit van bestuurders stimuleren. Niet-limitatief noem ik:

- de winstafhankelijke beloning van de ondernemingsleiding;
- het verhullen van een zwakke performance van de ondernemingsleiding;
- winstverlagende maatregelen die opportuun zijn uit bijvoorbeeld concurrentieoverwegingen, dan wel voor het verhullen van kartelposities;
- fiscale argumenten;
- het voldoen aan de druk en verwachtingen van (institutionele) beleggers;
- ten behoeve van ratio's die bijvoorbeeld bij het aantrekken van vreemd vermogen van belang zijn;
- het beïnvloeden van (potentiële) aandeelhouders en financiële analisten;
- het verminderen van onzekerheid en risico.

Dat alles is de reden waarom het voor de belanghebbenden – daaronder: accountants, commissarissen, beleggingsanalisten, beleggers, bankinstellingen en andere financiers (*hedge funds, private equity*), media – bij de jaarrekening van een onderneming of andere organisatie, van belang is door en achter de cijfers te kijken. Zij moeten kritische vragen stellen zoals:

- Welke dilemma's hebben zich voorgedaan ten aanzien van de gemaakte verslaggevingskeuzes?
- Is er intern of extern juridisch advies ingewonnen? Zo ja: waarom en ten aanzien van welke punten?
- Is in de beschouwingen niet alleen de letter maar ook de geest van de regelgeving meegenomen?

- Waar zitten de (on)zekerheden en hoe ben je daarmee omgegaan?
- Heeft er winststuring of bijsturing van ratio's plaatsgevonden? Zo ja: waarom en op welke wijze?
- Welke punten hebben intern tot discussie geleid met bijvoorbeeld de *controller internal audit* en/of de *compliance officer*?
- Welke punten hebben tot discussie geleid met de externe accountant?
- Welke overwegingen zijn er geweest ten aanzien van het materialiteitsbegrip?
- Welke aanpassingen zijn aan het einde van een verslagperiode gepleegd?
- Welke aanpassingen zijn op instigatie van de centrale leiding of het hoofdkantoor gepleegd?

Het voorgaande dient ertoe de mate van *creative accounting* goed in beeld te krijgen. Van creativiteit is sprake zolang de ondernemingsleiding zich houdt aan de grenzen die in wet- en regelgeving worden gesteld. Indien deze worden overschreden komen we op het gebied van *fraudulent reporting*, verslaggevingsfraude. In algemene zin kan worden gesproken van fraude indien aan drie elementen is voldaan: (1) opzet; (2) misleiding; (3) waarbij een wederrechtelijk voordeel wordt beoogd of behaald. Binnen de Amerikaanse context is verslaggevingsfraude door de Sarbanes-Oxley Act strafbaar gesteld. In Nederland zien we iets soortgelijks in artikel 336 Wetboek van Strafrecht. Dat handelt over het openbaar maken van een 'onware jaarrekening', een delict waarvoor maximaal zes jaar gevangenisstraf kan worden opgelegd.

Enige voorbeelden

Lernout & Hauspie

Op het gebied van de ontwikkeling van spraaktechnologie bouwden Jo Lernout en Pol Hauspie een mooi bedrijf op. Het raakte zelfs beursgenoteerd aan de Amerikaanse Nasdaq. Daarmee werd de druk om te presteren en fraaie cijfers te tonen groot. Wellicht de reden om tot manipulatieve boekhoudkundige trucs over te gaan. Want dat deed Lernout & Hauspie. Op kunstmatige wijze werden de omzet- en winstcijfers naar boven toe bijgesteld. Bijvoorbeeld door in het in de tijd naar voren halen van omzet, maar ook door het genereren van omzet via bedrijfsonderdelen die tot de eigen Lernout & Hauspie-familie behoorden.

In september 2010 valt – na anderhalf jaar beraadslaging – de eindbeslissing op het proces Lernout & Hauspie voor het hof van beroep te Gent. Ik wil daar niet op vooruitlopen. Daarom laat ik het op deze plaats bij een verwijzing naar de beschrijving van René de Witte, Luc van Aelst en Luc van Peteghem in hun boek *De L & H Files* (2001).

Enron

Wereldwijd bezien zal de naam van voormalig energiereus Enron vermoedelijk het meest in verband met boekhoudkundige fraude zijn gebracht. En dat is niet verwonderlijk. Het concern ging ten onder aan de eigen manipulaties. Net als accountant Arthur Andersen dat de boeken van Enron controleerde. Met de 'ogen dicht', naar later bleek. Waar het de taak van de accountant is om ten behoeve van het maatschappelijk verkeer te waken voor fraudeurs en hen de wacht aan te zeggen, gingen de accountants van Arthur Andersen bij hun cliënt 'op schoot zitten'.

Een manier waarop Enron de cijfers manipuleerde was het verstoppertje van allerhande (risicodragende en verlieslatende) activiteiten en financieringsconstructies, door ze buiten de balans te plaatsen (*off balance*) of onder te brengen in *Special Purpose Vehicles*. Camouflagetechnieken. Daardoor toonde de balans van Enron niet de ware stand van alle rechten en voornamelijk verplichtingen die de onderneming ten opzichte van derden had.

Ook voor deze casus verwijs ik naar wat door anderen goed beschreven is. Vooral de volgende boeken geven veel inzicht en zijn daarom lezenswaardig:

- McLean, B. & Elkind, P., *The smartest guys in the room. The amazing rise and scandalous fall of Enron*, Penguin Books, 2003.
- Eichenwald, K., *Conspiracy of fools*, Broadway Books, 2005.
- Salter, M.S., *Innovation corrupted. The origins and legacy of Enron's collapse*, Harvard University Press, 2008.

Overigens tonen de boeken aan hoe gemakkelijk het voor ondernemers en bestuurders is om de buitenwereld een rad voor ogen te draaien, bijvoorbeeld via uitingen zoals gedragscodes of die inzake de waarden die men nastreeft. Meestal gaat het om marketingdocumenten met gelijkwaardige inhoud: holle frasen, zonder tastbare inhoud.

***Er kan worden
gesproken van fraude
indien aan drie
elementen is voldaan:
opzet en misleiding,
waarbij een weder-
rechtelijk voordeel
wordt beoogd of
behaald.***

“Our values

- *Respect: We treat others as we would like to be treated ourselves. We do not tolerate abusive or disrespectful treatment. Ruthlessness, callousness, and arrogance don't belong here.*
- *Integrity: We work with customers and prospects openly, honestly, and sincerely. When we say we will do something, we will do it; when we say we cannot or will not do something, then we won't do it.*
- *Communication: We have an obligation to communicate. Here, we take the time to talk with one another ... and to listen. We believe that information is meant to move and that information moves people.*
- *Excellence: We are satisfied with nothing less than the very best in everything we do. We will continue to raise the bar for everyone. The great fun here will be for all of us to discover just how good we can really be.”*
(Enrons jaarverslag 1998)

Lehman Brothers

De vorige twee voorbeelden stammen uit de periode (begin deze eeuw) van de boekhoudschandalen. Nu bevinden we ons in de periode van een ernstige, zo niet de ernstigste, financiële crisis. Het zal de lezer niet verbazen dat juist in de laatstbedoelde periode diverse vormen van creatief boekhouden en/of frauduleus rapporteren opdoemen. Tot nog toe is de belangrijkste casus die van Lehman Brothers. Op 15 september 2008 viel deze bankgigant om en nam vele andere financiële instellingen in de val mee. Er was sprake van ‘bankendomino’. Sommige instellingen konden met behulp van forse financiële injecties van de overheid ternauwernood overeind worden gehouden. Des te erger is het indien zou blijken dat Lehman Brothers zelf (mee) schuldig is aan de eigen ondergang. Bijvoorbeeld door boekhoudkundig het ene gat met het andere te dichten en door naar buiten toe zo de schone schijn op te houden. Dat nu, lijkt te zijn gebeurd. Er verscheen op 11 maart 2010 een onderzoeksrapport van de curator over deze zaak, van meer dan 2200 pagina’s^[3] met daarin harde woorden voor het topmanagement van Lehman én accountantskantoor Ernst & Young.

De impact van de ondergang van Lehman is veel groter dan die van Enron. In het kielzog van Enron viel accountant Arthur Andersen. Het is niet te hopen dat Ernst & Young iets soortgelijks overkomt. Zover is het nog lang niet, maar de alarmbellen rinkelen weer binnen de accountancy, want de curator spreekt harde woorden. Heeft het over financiële verslaggeving die *materially misleading* is. Wat is het geval? Lehman poetste aan het einde van een verslagperiode de balansen en vooral de uiterst belangrijke *leverage-ratio*’s op. Door bezittingen te verkopen vlak voor het einde van een verslagperiode en die verkooptransacties kort daarna weer terug te draaien. Zogenaamde repotransacties. De omvang? Laatste kwartaal 2007: 39 miljard dollar. In het eerste en tweede kwartaal 2008 respectievelijk 49 en 50 miljard dollar.

Ernst & Young stelt in een verklaring:

“Our last audit of the company was for the fiscal year ending Nov. 30, 2007. Our opinion indicated that Lehman’s financial statements for that year were fairly presented in accordance with GAAP, and we remain of that view.”

Een standaardreactie, en meer mogen we op dit moment nog niet verwachten. Ernst & Young, en het advocatenteam, zullen eerst de 2200 pagina’s van het rapport willen consumeren. Daar valt veel over te zeggen, maar ik beperk me tot twee knelpunten in de richting van de accountant.

Ten eerste de materialiteitsissue.^[4] De curator verwijt de accountant *de facto* een ontoereikende controle van de repotransacties. Het materialiteitsvraagstuk speelt daarbij een rol. Desgevraagd stelt de accountant (pagina 955 van het verslag) dat de materialiteit voor de controle over het fiscale jaar 2007 door Ernst & Young als volgt was gesteld: *“any transaction that would move Lehman’s firm-wide net leverage by 0.1 or more”*. Vervolgens toont het rapport dat de leverage-ratio per 30 november 2007 (einde fiscaal jaar) door de repotransacties op 16,1 wordt vastgesteld. Zonder die transacties zou het 17,8 zijn, een verschil van 1,7. Ofwel ruimschoots boven de materialiteitsgrens.

Het tweede punt betreft een klokkenluidersbrief van Matthew Lee, Senior Vice President Finance Division. Ernst & Young werd door Lehman gevraagd de aantijgingen van de klokkenluider te onderzoeken en sprak met Lee. Accountant Hansen van Ernst & Young tekent in het gespreksverslag onder meer aan:

“Lee’s allegation that Lehman moved \$50 billion of inventory off its balance sheet quarter end through Repo 105 transactions and that these assets returned to the balance sheet approximately a week later.”

De meerdere van accountant Hansen, partner Schlich, weet zich in een gesprek met de curator desgevraagd niet te herinneren dat Lee in hun gesprek iets heeft gezegd over de repotransacties. Maar Schlich weerspreekt de aantekeningen van zijn collega niet.

Wat Schlich ook niet doet – en dat wordt hem door de curator verweten – is de zaak bespreken met het *audit committee*, zijn opdrachtgever inzake het Lee-onderzoek. Wat hij wel doet is het zonder een kritische aantekening aftekenen van de tweede kwartaalcijfers 2008, het zogenaamde 10-Q:

“based upon our review, we are not aware of any material modifications that should be made to the consolidated financial statements.”

Het curatorenverslag laat zien dat Schlich intern binnen Ernst & Young in een voetnoot wel over de brief van Lee rept:

“We are also dealing with a whistleblower letter, that is on its face pretty ugly and will take us a significant amount of time to get through. I am confident from what I have seen it shouldn’t result in any significant issues around financial reporting, but again there is a lot of work to do yet. This combined with some very difficult accounting issues around off-balance sheet items is adding stress to everyone.”

Enfin, de conclusie van de curator is helder:

[3] Report examiner A. Valukas inzake Lehman Brothers Holding, 11 maart 2010.

[4] Het begrip materialiteit betreft accountantsjargon. Iets is materieel in de jaarrekening indien het daadwerkelijk van belang is voor de oordeelsvorming en besluitvorming – bijvoorbeeld ten aanzien van onderwerpen zoals kredietverstrekking of de aanschaf van aandelen – van de gebruikers van de jaarrekening.

“The examiner concludes that sufficient evidence exists to support colorable claims against Ernst & Young LLP for professional malpractice arising from Ernst & Young’s failure to follow professional standards of care with respect to communications with Lehman’s Audit Committee, investigation of a whistleblower claim, and audits and reviews of Lehman’s public filings.”

De curator heeft zijn stelling onderbouwd in ruim 25 pagina’s (pagina 1027 tot en met 1053 van het rapport). Hij eindigt met het wijzen op het feit dat Ernst & Young nog feitelijk verweer dient te voeren. Een verweer dat meegenomen moet worden bij de beoordeling van claims die tegen Ernst & Young ingediend kunnen – en naar mijn verwachting ook zullen – worden.

Accountants

Het voorbeeld inzake Lehman Brothers slaat de brug naar de rol die accountants vervullen als het gaat om de preventie en detectie van fraude. Een rol die belangrijk is maar die te vaak wordt verzaakt. Zo zijn in de kwestie Lernout & Hauspie claims tegen accountant KPMG ingediend. Zoals gezegd ging Arthur Andersen door eigen falen met Enron ten onder. Het voorbeeld Lehman Brothers laat zien dat accountant Ernst & Young de nodige verwijten worden gemaakt. Wat daar allemaal ook van zij: het ligt voor de hand dat accountants duidelijker en harder kunnen en moeten optreden tegen de vormen van *creative accounting* en *fraudulent reporting* die ze tegenkomen.

De beroepsgroep doet echter veel te weinig om het tij te keren.^[5] Accountants verkeren in een ontkenkende fase en komen nauwelijks tot hervormingen. Veranderingen zijn echter wel noodzakelijk. Wat de maatschappij – klanten, werknemers, toeleveranciers, beleggers – nodig heeft, is een accountantsberoep dat op vitale punten beter functioneert. Anders kunnen we de voor veel ondernemingen verplichte accountantscontrole net zo goed afschaffen. Nationaal en internationaal had de leiding van de grote accountancyorganisaties en de diverse beroepsorganisaties moreel leiderschap moeten tonen. Het leiderschap ontbreekt echter. In plaats van moed te tonen en zelf initiatief te nemen, blijven de accountants stilzitten. Bang wellicht dat een actievere houding wordt beschouwd als een schuldbekenenis, die kan resulteren in claims. Het gaat mij echter niet zozeer om de schuldvraag. Het gaat om de vraag of het accountantsberoep zich wil verantwoorden en bereid is veranderingen door te voeren. Het eerste is gewenst, het tweede noodzakelijk.

Accountants vervullen een belangrijke rol als het gaat om de preventie en detectie van fraude. De beroepsgroep doet echter veel te weinig om het tij te keren.

Een professionele beroepsgroep dient uit te stijgen boven de eigen beperkingen. Indicaties te over dat die beperkingen in ruime mate aanwezig zijn. Zo concludeert de commissie-De Wit, die in Nederland de kredietcrisis onderzocht, dat de accountant zijn maatschappelijke taak om voor een begrijpelijke en toereikende toelichting op de jaarrekening te zorgen, niet heeft kunnen waarmaken. De toezichthouder op het Nederlandse accountantsberoep, de AFM (Autoriteit Financiële Markten), sprak in een eind 2009 verschenen rapport van “relevante tekortkomingen” bij de controle van financiële instellingen. De toezichthouder concludeerde dat accountants onvoldoende blijkt hebben gegeven van “de vereiste professioneel-kritische instelling”. In plaats van de grenzen tussen goed en kwaad te bewaken, zoeken accountants die grens met hun cliënten juist vaak op.

Een deel van het probleem is dat het topsegment van de accountantsmarkt wordt gedomineerd door vier grote accountantskantoren, de ‘big four’. Vanuit de samenleving klinkt regelmatig stevige kritiek op de situatie waarin de gecontroleerde zelf zijn controlerend accountant kiest, na een offerteronde waarin de prijs van de controle zeer belangrijk is. Indien het accountantsbestel opnieuw mocht worden uitgetekend, zou het er zonder twijfel geheel anders uitzien. Ik zie bijvoorbeeld meerwaarde in een bestel waarbij het ‘wettelijk monopolie’ op accountantscontrole en de controleplicht vervalt. Dan is het vervolgens aan de markt om te bepalen wat de toegevoegde waarde van accountantscontrole is. Het leveren en concurreren op basis van *kwaliteit* in plaats van op *prijs* komt dan meer dan nu het geval is, centraal te staan.

Voormalig AFM-bestuurder Paul Koster heeft gepleit voor een centraal orgaan dat accountants kan inhuren en aan controleplichtige instellingen kan toewijzen om afhankelijkheidsproblemen te voorkomen. Prominent accountant Jules Muis pleit voor een deels generationaliseerd accountantsregime met een sterke rol voor de Rekenkamers. Internationaal klinken eveneens kritische geluiden ten aanzien van het businessmodel binnen de accountancy. De belangrijkste daarvan binnen Europa is waarschijnlijk afkomstig van Eurocommissielid Michel Barnier, die heeft aangekondigd met een *green paper* te komen over de rol van accountants, de concentratie op de accountancymarkt en het Europees toezicht. In Engeland speelt een discussie over de *governance* van accountantskantoren. Die moet anders, met meer invloed van stakeholders.

Het beroep zal dan ook eens gaan veranderen, afgedwongen door de buitenwacht indien accountants niet uitkijken. Wellicht niet op korte termijn. Er zijn momenteel immers ernstiger problemen dan de organisatie van het accountantsberoep; bijvoorbeeld de moeilijke positie van financiële instellingen en landen als Griekenland en de wankelende euro. Maar moeten we voor de noodzakelijke hervormingen binnen de accountancy wachten op een volgende crisis, die wel het juiste momentum geeft voor ingrijpen van buiten-

[5] De kern van deze paragraaf verschijnt op 29 juni 2010 in het *Financieele Dagblad*, bijlage FD Outlook. Daarin verschijnt een essay waarin dieper op de hier aangestipte accountants-thematiek wordt ingegaan.

af? Of kunnen er nu al zaken veranderen door beweging van binnenuit, gevoed door een langetermijnvisie? Wat mij betreft het laatste.

Waar moet het dan naar toe? Welnu, naar een businessmodel binnen accountantsorganisaties zonder perverse beloningsprikkel, ingebed in een cultuur waarin kwaliteit werkelijk centraal staat. Waarin cliënten niet alleen binnenskamers worden tegengesproken, maar waarbij de accountant zijn kritische houding ook naar buiten toe toont, bijvoorbeeld in zijn verklaring en toelichting bij de jaarrekening. Een cultuur waarin de accountant zichtbaarder verantwoording aflegt en wetgeving niet alleen ziet als een *compliance*-vehikel. Kortom: een beroepsethos waar gezag van uitgaat en die breed wordt gewaardeerd. Accountants zijn van ‘dominee tot koopman’ verworden. Te vaak wekken ze de indruk ‘mee te denken’ met de cliënt in het opzoeken van grenzen en oprekken van regels. Buitenstaanders krijgen – al dan niet terecht – te vaak de kans te denken dat het adagium ‘wie betaalt, bepaalt’ van toepassing is.

Gegeven de maatschappelijke kritiek op accountants en de publieke discussie over hun taakopvatting, moet de beroeps-

groep zelf proactief reageren, voordat de politiek of toezichhouders met draconische maatregelen ingrijpen. Verbeteringen zijn in het belang van iedereen. Accountants kunnen nog extra waarde toevoegen door een kritischer en waarschuwend houding aan te nemen. Juist als het gaat om het detecteren en tegengaan van het in deze bijdrage centraal staande creatief boekhouden en frauduleus rapporteren. Maar willen de accountants dat eigenlijk wel?

Tot slot

Jaarrekeningfraude betreft een fraudevorm die ernstig is. Het kan aanzienlijke schade veroorzaken onder een grote groep belanghebbenden. Denk aan degenen die hun pensioengeld bij een pensioenfonds hebben ondergebracht dat heeft geïnvesteerd in bij fraude betrokken ondernemingen. Hun ‘appeltje voor de dorst’ raakt daardoor vergiftigd. Maar ook de steunoperaties die overheden moeten plegen om door fraude getroffen ondernemingen te redden kosten uiteindelijk de belastingbetaler – ons allen – geld.

Kortom: jaarrekeningfraude dient bestreden te worden. Publiek of privaat. Door individuen, na afgestemde keuzes of in een samenwerkingsverband van opsporingsdiensten, accountants en private fraudebestrijders.

Bibliografie

- Eichenwald, K., *Conspiracy of fools*, Broadway Books, 2005.
 McLean, B. & Elkind, P., *The smartest guys in the room. The amazing rise and scandalous fall of Enron*, Penguin Books, 2003.
 Pheijffer, M., ‘The cruelest lies are told in silence’ in Pheijffer, M. & van Eenennaam, F., *Commissaris van nu*, Van Gorcum, 2008.
 Salter, M.S., *Innovation corrupted. The origins and legacy of Enron’s collapse*, Harvard University Press, 2008.
 Stolowy, H. & Breton, G., *Accounts manipulation: a literature review and proposed conceptual framework*, eighth draft, 2003.
 Valukas, A., *Report examiner inzake Lehman Brothers Holding*, 11 maart 2010.
 Witte, R., de; Aelst, L. van & Peteghem, L. van, *De L & H Files*, Lannoo, 2001.
 www.accountant.nl, diverse weblogs M. Pheijffer.

Juridische knelpunten in private fraudebestrijding in België anno 2010

STIJN DE MEULENAER^[1]

Na een scherpe analyse te hebben gemaakt van het fraudefenomeen in België, komen Bart De Bie en Antoinette Verhage in hun overigens zeer lezenswaardige artikel 'Fraudebestrijding in België anno 2010: quo vadis' tot de conclusie dat er – ondanks de eerste reeks van initiatieven in die richting – nog heel wat werk aan de spreekwoordelijke winkel is om 'fraude' in de breedste zin van het woord effectief en efficiënt te bestrijden.

Daarbij komen zij tot de vaststelling dat, zeker wat de horizontale fraude betreft, de fraudebestrijding in het veld steeds meer het werkdomein van de private sector is geworden, en stellen zij zich openlijk de vraag "of het niet hoog tijd wordt dat meer helderheid wordt geschapen over de rol die de overheid kan en moet spelen inzake fraudebestrijding en wat van andere partijen mag dan wel moet worden verwacht".

In het daarop volgende betoog komen zij ten slotte tot de bevinding dat er behoefte is aan een betere publiek-private samenwerking (PPS) waar nodig, en een publiek-private afstemming (PPA) waar mogelijk.

In het licht hiervan zullen wij in wat volgt eerst een analyse maken van het huidige wettelijk kader waarbinnen de private sector aan fraudebestrijding doet, om vervolgens kort stil te staan bij de – ook door Bart De Bie en Antoinette Verhage reeds aangeraakte – wetgevende intenties van de FOD Binnenlandse Zaken op dit vlak.

Private fraudebestrijding: het wettelijk kader anno 2010

Het door Bart De Bie en Antoinette Verhage besproken dienstenaanbod van 'private forensische auditoren' is in België relatief nieuw, en beschikt daardoor nog niet over een eigen wettelijk kader.

Wel heeft België, naar aanleiding van een aantal schandalen, al in het midden van de jaren tachtig van de vorige eeuw het initiatief genomen om de zogenaamde private veiligheidssector te reguleren.

Het eerste initiatief werd reeds in 1986 genomen door de toenmalige regering-Martens, die een zogenaamde wet houdende verscheidene maatregelen ter verhoging van de veiligheid van de burger aankondigde.^[2] Dit omstandige wetsontwerp omvatte in feite een aantal ontwerpen, zoals de wet op wapens en munitie, een eerste 'privacywet' alsook een wet op de bewakings- en beveiligingsondernemingen.

Hoewel dit wetsontwerp het nooit tot wet bracht, is het wel dit ontwerp waarop zowel de latere wet op de private veiligheid van 10 april 1990 (BS 29 mei 1990) als de wet op de privédetective van 19 juli 1991 (BS 2 oktober 1991) is gebaseerd.

In wat volgt onderzoeken wij in welke mate de private forensische dienstverlening in België onder het toepassingsgebied van een van deze wetten valt.

De wet op de privédetective (WPD)

Omdat het de uitdrukkelijke bedoeling was van de wetgever om een sanering door te voeren in de sector van de privédetectives, werd ervoor gekozen om het beroep van privédetective te definiëren aan de hand van een reeks limitatief in de wet omschreven *activiteiten*, waaronder bijvoorbeeld het wel erg breed omschreven "verzamelen van bewijsmateriaal voor het vaststellen van feiten die aanleiding geven of kunnen geven tot conflicten tussen personen, of die aangewend kunnen worden voor het beëindigen van die conflicten".

Voorts bepaalt de wet dat "elke natuurlijke persoon die gewoonlijk, al of niet in ondergeschikt verband, tegen betaling en voor een opdrachtgever" een van deze activiteiten uitoefent als privédetective wordt beschouwd, en dus aan alle voorschriften van de WPD moet voldoen.

Ten slotte maakt de wetgever ook een aantal uitzonderingen voor een reeks specifiek opgesomde beroepsgroepen die uit het toepassingsgebied van de WPD worden gelicht. Het betreft de zogenaamde 'vrijgestelde' beroepen van journalist, gerechtsdeurwaarder, notaris, advocaat, genealoog (art. 1 § 2 WPD), alsook die van maatschappelijk assistent, van door de hoven en rechtbanken benoemd expert en van expert waarvan de toegang tot het beroep door de wet geregeld is (KB 30 juni 1994).

Wanneer we dat aftoetsen aan de activiteiten die een forensische auditor verricht, kunnen we niet om de vaststelling heen dat – vooral door het opzet van de wetgever om een zo breed mogelijk spectrum van activiteiten te viseren – nagenoeg elke vorm van repressief persoonsgericht fraudeonderzoek onder het toepassingsgebied van de WPD dreigt te vallen, tenminste wanneer de private forensische auditor dergelijke activiteiten 'gewoonlijk',

[1] Advocaat-vennoot Everest advocaten, departement fraude-recht en tevens docent in de MANAMA Forensic Auditing aan de UAMS en wetenschappelijk medewerker aan de VUB.

[2] *Parl.W.* Senaat, 1985-86, nr. 298.

‘tegen betaling’ en ‘voor een opdrachtgever (zijn werkgever dan wel een derde)’ verricht.

Deze vaststelling brengt mee dat een private forensische auditor vandaag, wil hij binnen het hem aangeboden wettelijke kader blijven, de keuze heeft om ofwel zich te conformeren aan de WPD, of te werken in de vorm of in opdracht van een vrijgesteld beroep (bv. het beroep van advocaat).

Wanneer de private forensische auditor ervoor kiest om zich te conformeren aan de WPD, dan brengt dat toch een aantal niet onbelangrijke problemen mee.

In de eerste plaats zal de private forensische auditor zich moeten laten vergunnen als privédetective, wat alleen kan nadat hij een opleiding heeft gevolgd om ... privédetective te worden. Deze opleiding biedt echter slechts een zeer geringe meerwaarde aan een private forensische auditor, nu ze sterk gericht is op de klassieke benadering van het beroep van privédetective.

Voorts – en misschien het meest fundamentele beletsel voor een degelijke uitoefening van de private forensische audit – wordt de private forensische auditor op basis van artikel 16 § 2 *in fine* WPD onderhevig aan een zwaarwegende meldingsplicht, die hem/haar meer in het bijzonder verplicht om, “zodra hij door zijn opdrachtgever (lees: werkgever of een derde) wordt belast met opsporingen en onderzoeken betreffende feiten die misdaden of wanbedrijven opleveren of die, bij het vervullen van zijn opdracht, kennis krijgt van feiten die misdaden of wanbedrijven opleveren, de procureur des Konings bij de rechtbank binnen het rechtsgebied waarvan die misdaad of dat wanbedrijf is gepleegd, hiervan dadelijk en schriftelijk op de hoogte stellen”.

Een en ander resulteert er vandaag de dag in dat de meeste, zo niet alle, forensische auditoren in de praktijk (vrijgestelde beroepen uitgesloten) de spreekwoordelijke kantjes van de wet aflopen en proberen buiten het vaarwater van de wet te blijven door daar waar nodig te werken met een vergunde privédetective of een vrijgesteld beroep, of erger nog, het risico nemen om zelf privaat forensisch onderzoek te doen zonder te beschikken over een vergunning van privédetective met alle mogelijke gevolgen van dien. Zo is de kans niet denkbeeldig dat het volledige verslag van de private forensische auditor onwettig wordt verklaard en onbruikbaar wordt als bewijsmateriaal in een eventuele latere procedure.

De wet op de private en bijzondere veiligheid (WPBV) – de ondernemingen voor veiligheidsadvies

Sinds de wet van 7 mei 2004 vallen de zogenaamde ‘ondernemingen voor veiligheidsadvies’ onder het toepassingsgebied van de wet op de private en bijzondere veiligheid van 10 april 1990 (WPBV), die onder meer ook de bewakingsdiensten, de wapenhandelaars en dergelijke van een wettelijk kader voorziet.

Sindsdien wordt onder ‘onderneming voor veiligheidsadvies’ begrepen (art. 1 WPV):

“elke rechtspersoon of natuurlijke persoon die een activiteit uitoefent bestaande uit het aan derden verstrekken van diensten van advies ter voorkoming van strafbare feiten tegen personen of goederen, met inbegrip van het uitwerken, uitvoeren en evalueren van doorlichtingen, analyses, strategieën, concepten, procedures en trainingen op veiligheidsgebied.”

Net als bij de WPBV valt op dat deze definitie zeer ruim is.

Zo luidt het bijvoorbeeld in de memorie van toelichting bij de WPBV dat onder het begrip “adviesverlening die betrekking heeft op het voorkomen van misdrijven tegen personen of goederen” onder meer dient te worden begrepen^[3]:

- het leveren van diensten van veiligheidsmanagement (meestal tijdelijk);
- het verstrekken van veiligheidsadviezen;
- het analyseren van veiligheidsproblemen en veiligheidsrisico’s; deze analyses houden onder meer ook de levering in van sommige diensten, die bekend zijn onder hun Engelstalige benaming *forensic accountability*, en die tot doel hebben op het vlak van de boekhouding ondernemingen te helpen fraude te voorkomen;
- het verrichten van doorlichtingen (audits) om veiligheidsmaatregelen te nemen of te verbeteren;
- het ontwerpen, uitwerken en evalueren van veiligheidsconcepten, -strategieën en -plannen;
- het begeleiden bij de implementatie en realisatie van deze concepten en plannen; en
- het ontwerpen en organiseren van trainingen op veiligheidsgebied.

Voorts merkt de wetgever in dezelfde memorie van toelichting nog op “dat de dienstverlening van ondernemingen voor veiligheidsadvies uitermate gediversifieerd is en vaak verder gaat dan loutere adviesverlening inzake het voorkomen van misdrijven tegen personen of goederen. (...) Dit is op zich geen bezwaar. Zij vallen onder het toepassingsgebied van deze wet zodra zij taken uitoefenen die geviseerd worden door de ontworpen definitie”.

Ook hier kan met andere woorden niet worden uitgesloten dat de private forensische auditor onder het toepassingsgebied van de WPBV valt, tenminste wanneer hij aan preventieve fraudebestrijding doet (al dan niet na een repressief fraudeonderzoek te hebben uitgevoerd)^[4], en dus ook hiervoor vergund zal moeten zijn.

[3] *Parl.W.* Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2002-03, 2328/1, p. 15.

[4] Volledigheidshalve merk ik op dat ook hier een aantal wettelijke uitzonderingen gelden, zoals bepaald in art. 1 § 6 WPV.

Deze vaststelling is ook hier problematischer dan ze op het eerste gezicht lijkt, nu de WPBV in artikel 5, 4° voorziet in een verbod voor “de personen die de werkelijke leiding hebben van een onderneming voor veiligheidsadvies om tegelijkertijd werkzaamheden van privédetective uit te oefenen”.

Herziening noodzakelijk

Bart De Bie en Antoinette Verhage stellen in hun bijdrage: “Het doel van een private forensische audit is immers drieledig:

- 1) het bekomen van waarheidsvinding en bewijsvoering in verband met bestaande vermoedens van fraude;
- 2) het eventueel vrijpleiten van personeelsleden die ten onrechte werden verdacht op basis van ongegronde verdachtmakingen;
- 3) het voorkomen dat soortgelijke onregelmatigheden worden herhaald of zelfs aangemoedigd door het uitblijven van een gericht feitelijk onderzoek.”

Deze doelstelling wordt op zijn zachtst gezegd niet in de hand gewerkt door de bestaande reeds beschreven wetgeving, die niet alleen de repressieve uitoefening van privaat forensisch onderzoek sterk bemoeilijkt, maar die zelfs een belemmering vormt voor de private forensische auditor om zijn opdrachtgever na het blootleggen van een ontdekte fraude te adviseren over welke preventieve maatregelen kunnen worden genomen om soortgelijke problemen te voorkomen.

Een dringende herziening van de bestaande wetgeving is dan ook noodzakelijk.

Private fraudebestrijding: naar een hernieuwd wettelijk kader?

In de locomotieftekst geven Bart De Bie en Antoinette Verhage te kennen dat er momenteel bij de FOD Binnenlandse Zaken en meer in het bijzonder bij de Directie private veiligheid een ontwerp tekst van een ‘voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid’ circuleert, die zowel de WPD als de WPBV zou herzien.

Het idee op zich dat de bestaande – minstens wat de toepassing ervan binnen de sector van de private forensische audit betreft – verouderde wetgeving mogelijk zal worden herzien kan, in het licht van wat reeds werd uiteengezet, alleen maar worden toegejuicht.

Ook het feit dat de hernieuwde wet de intentie zou hebben om ditmaal wel degelijk de volledige sector van het ‘privaat onderzoek’ te viseren lijkt een veeleer positieve evolutie, die de lacune waarin de private forensische auditor zich momenteel bevindt mogelijk (en hopelijk) definitief kan oplossen.

Bart De Bie en Antoinette Verhage melden echter eveneens dat het op tafel liggende ontwerp – dat blijkbaar (nog?) niet met de sector werd besproken – niet alleen een verbreding, maar ook een verstrenging inhoudt die de positieve dynamiek die de laatste jaren is gegroeid in de sector van de private forensische audit in de kiem dreigt te smoren.

Zo zou de nu reeds bestaande en nochtans aan hevige kritiek onderhevige meldingsplicht niet alleen worden behouden (tenminste wat de modaliteiten ervan betreft), maar ook – gelet op het grotere toepassingsgebied van de te hernieuwen wet – aanzienlijk worden verbreed, niet alleen naar de beroepsgroep van de forensische auditoren, maar ook bijvoorbeeld naar de interne auditoren en *de facto* zelfs naar elke natuurlijke persoon die in opdracht en tegen betaling een persoonsgebonden fraudeonderzoek zou uitvoeren, zelfs in bijvoorbeeld een kmo-context.

Deze voorgestelde denkpiste gaat erg ver en verbaast enigszins.

Zo werd reeds in 2003 door mevrouw Els Van Weert een wetsvoorstel ingediend dat precies tot doel had om de bestaande en dus minder vergaande meldingsplicht te versoepelen door aan de privédetectives een zekere beoordelingsvrijheid te geven.^[5] Als motivering voor dit wetsvoorstel werd geponereerd dat de parketten zouden worden overspoeld met meldingen waarvan achteraf blijkt dat die grotendeels ongegrond zijn, een vaststelling die ook vandaag nog wordt bevestigd in de praktijk.

Men kan zich dan ook afvragen of er wel nood is aan en capaciteit is voor een grotere toestroming van meldingen, en dus of de nu ter tafel liggende wetswijziging op dat vlak niet veeleer dient te worden herdacht.

Deze opmerking geldt eveneens voor tal van andere verstrengingen die in de nieuwe tekst zouden zijn geslopen, en die veeleer contraproductief lijken te zijn dan dat ze werkelijk een toegevoegde waarde leveren aan de fraudebestrijding.

Ten slotte lijkt het de evidentie zelve dat, wanneer men de bestaande wetgeving toch wenst te herzien, men dat momentum ook zou aanwenden om de door Bart De Bie en Antoinette Verhage als oplossing naar voren geschoven publiek-private samenwerking en afstemming in de tekst te incorporeren.

Dat zou bijvoorbeeld kunnen door bepaalde vandaag reeds in de praktijk van de private forensische audit gehanteerde standaarden een wettelijke verankering te geven in de wet, opdat rechtbanken en andere publieke actoren – door na te gaan of het uitgevoerde privaat forensisch onderzoek beantwoordt aan de wettelijke normen – in de toekomst gemakkelijker kunnen verder bouwen op het resultaat van een dergelijk onderzoek.

[5] Cf. *Parl. W. Kamer van Volksvertegenwoordigers*, 2003-04, 1129/001.

Fraudebestrijding in België anno 2010: preventie en detectie in financiële instellingen

FRANS THIERENS ^[1]

Meer nog dan andere ondernemingen is een financiële instelling onderworpen aan een immense vloed van reglementering, die voor onderhavig artikel kan worden samengebond in de uitdrukking “het voeren van een gezond en voorzichtig beleid”, zoals dat in de financiële wetgeving^[2] en in het bijzonder in het toezicht van de Commissie voor Bank, Financier- en Assurantiëwezen^[3] wordt geëxpliciteerd. Een belangrijk aspect van dit gezonde en voorzichtige (financiële) beleid is het (preventief) optreden tegen interne en externe fraude, het opzetten van controlemaatregelen én het aanwenden van de vereiste middelen voor detectie van fraude en onregelmatigheden.^[4]

In de context van fraude en fraudebestrijding in de ruime zin van deze woorden komt het spanningsveld tussen een financiële instelling als private onderneming en diverse betrokken overheidsinstanties tot uiting op verschillende vlakken.

Een aantal van de in de locomotieftekst aangehaalde stellingen schragen dit spanningsveld: de problematiek van de bancaire discretieplicht, de discussie rond (ernstige en georganiseerde) fiscale fraude en de verplichte medewerking van financiële instellingen aan het bestrijden van witwassen van geld en financiering van terrorisme. Ook de privacywetgeving, de reglementering inzake (onderzoek m.b.t.) elektronische communicatiemiddelen, de meldingsplicht van diverse misdrijven, de voorgenomen wijziging van de wetgeving inzake privédetectives, zijn evenzoveel vraagstukken die het speelveld van de private onderzoeker omkaderen en bepalen.

Vele van de in de locomotieftekst aangehaalde punten zijn zonder meer herkenbaar, andere roepen een vrij kritische reactie op, zoals verder zal blijken.

Elementary, my dear Watson

Fraude en ethiek

Los van een gedetailleerde juridische/strafrechtelijke omschrijving, wordt ‘fraude’ *as such* gepercipieerd als een daad of (non-)actie die op één of andere manier een bewust/intentioneel element in zich draagt en tevens enige vorm van financieel of ander voordeel voor de dader nastreeft.

‘Klassieke’ misdrijven laten zich gemakkelijk in dit keurslijf persen: bij een eenvoudige (interne) diefstal neemt de dader bewust geld of goederen weg om zich rechtstreeks te verrijken; bij het stelen van bedrijfsgeheimen heeft de dader bewust de bedoeling die te gebruiken voor eigen gewin, weze het rechtstreeks in cash, weze het om er concurrentievoordeel uit te halen.

Moeilijker wordt het wanneer de regel en het intentionele element op zich al minder concreet zijn en er bij de dader bovendien een bepaald psychologisch element speelt. Zo gebeurt het dat zelfs in het duidelijke voorbeeld van diefstal, de dader toch blijft beweren dat het slechts een tijdelijke lening ‘uit de kas’ betrof, die onmiddellijk zou worden terugbetaald zodra het eerstvolgende loon is gestort.

Er is een onderscheid tussen ‘echte’ fraude en ethische inbreuken; op ethisch vlak zijn de principes minder concreet omdat ze onderhevig zijn aan interpretatie en evaluatie.

Nog delicateser wordt het wanneer men zich op het *ethische vlak* begeeft, waar de principes nog minder concreet zijn en waar ze een beroep doen op de interpretatie en evaluatie van de betrokkenen.

Gezien deze essentiële nuance blijf ik daarom in tegenstelling tot de locomotieftekst een onderscheid maken tussen ‘echte’ fraude en ethische inbreuken.

Inbreuken tegen ethiek, deontologie en gedragslijnen zijn immers gerelateerd aan de intern in de onderneming geformuleerde waarden en normen en ze worden op zich gekenmerkt door een zekere marge van interpretatie, steevast eindigend in een beroep op het ‘gezond verstand’.

Denk bijvoorbeeld maar aan het privégebruik van door de werkgever ter beschikking gestelde communicatie-

middelen. De meeste ondernemingen hebben ondertussen wel één of andere regeling die het privésurfgedrag, het privégebruik van telefoon, computer en dergelijke regelen, gaande van een compleet verbod (wat ook het gemakkelijkst te controleren is) tot een zeker gedoogbeleid (uitzonderlijk toegelaten binnen zekere grenzen). Dat laatste laat dan een interpretatiemarge open, zonder dat een concrete benchmark kan worden gesteld (één uur, twee uur, alleen tijdens pauzes?).

[1] Hoofd Cel Ethiek&Fraude KBC Groep.

[2] Wet van 22 maart 1993 op het statuut van en het toezicht op de kredietinstellingen (BS 19 april 1993).

[3] Zie bv. Circulaire CBFA DI 97/4 van 30 juni 1997 over interne controle en interne audit.

[4] Zie art. 20 § 1 wet 22 maart 1993: “Iedere kredietinstelling moet beschikken over een voor haar werkzaamheden of voorgenomen werkzaamheden passende beleidsstructuur, administratieve en boekhoudkundige organisatie, controle- en beveiligingsmaatregelen met betrekking tot elektronische informatieverwerking, en interne controle.”

De praktijk wijst echter uit dat concrete sancties en maatregelen pas worden genomen in duidelijk uitgesproken gevallen, gaande van bijvoorbeeld surfen naar op het werk onaanvaardbare websites (pornografie, pedofilie, racisme, xenofobie enz.), tot werkelijke tijdsdiefstal waarbij de betrokkene zich tijdens arbeidstijd gedurende uren onledig houdt met het privé afschuimen van het internet.

(Corporate) governance

Vooraf in het kader van de recente economische crisis is de roep naar meer *corporate governance* er alleen maar groter op geworden: verwezen wordt naar de bonussen en graai-cultuur in de hoogste regionen van het bedrijfsleven, het nemen van onaanvaardbare risico's, de bescherming van consument en belegger, vermijden van belangenconflicten en de noodzaak om meer *compliant* te handelen.

Deze problematiek blijft vaak een spiegel van de tijdgeest en laat zich niet vatten in een strikte definitie: wat is een aanvaardbare beloning voor een topmanager of topdealer; hoe ver kan en mag een klokkenluidersregeling gaan, gegeven de gevoeligheid in het kader van de privacy, tegenover de terechte uitnodiging van de klokkenluider om wantoestanden aan te kaarten? Hoe kunnen gedragscodes worden afgedwongen enzovoort?

Ook in deze context geldt dat de grond van de zaak door niemand zal worden betwist, maar dat de concrete invulling van de in de locomotieftekst toegejuichte attitude- en gedragsverandering voorwerp is van interpretatie, evaluatie en constante afweging.

De kat en de melk

Een tiental jaren geleden gaf een bank-directeur na een fraude van ettelijke miljoenen euro's publiekelijk te kennen dat dit eigenlijk mee de schuld van de bank was, omdat zij 'de kat bij de melk had gezet'.

Zo'n uitspraak is echter toch wel iets te kort door de bocht. Bankieren is essentieel gebaseerd op een vertrouwensrelatie. En het is daarvan dat sommige gewiekste manipulators gebruikmaken om – vaak oudere en argeloze – cliënten op te lichten. Het is opvallend dat het vertrouwen vaak zo groot is dat zelfs in duidelijke gevallen de gedupeerde cliënten na een fraudegeval blijven geloven in 'hun' relatiebeheerder, die hen steeds goed heeft gesoigneerd.

Dergelijke negatieve ervaringen, maar ook verplichtingen opgelegd door nationale en internationale instanties (Bazel II) nopen de financiële instellingen tot een proactief preventiebeleid en verplichten hen om hun operationele risico's, daaronder begrepen het risico van (interne) fraude^[6]

[6] Interne fraude vereist de betrokkenheid van een persoon die wordt tewerkgesteld door de entiteit of een persoon die ter beschikking staat van of optreedt voor de entiteit via een uitbestedings- (of andere) overeenkomst. Dat betekent dat de persoon werkt in naam van en onder (feitelijke) controle en toezicht van de entiteit. Deze term wordt gebruikt voor

onder controle te houden. Als gevolg daarvan worden bestaande maatregelen versterkt of nieuwe ingevoerd en worden manuele of automatische controles opgesteld om (interne) fraude preventief aan te pakken.

Een voorbeeld van dergelijke preventieve maatregelen is de zogenaamde duale controle, of het vierogenprincipe: om te vermijden dat één medewerker *end-to-end* verantwoordelijk is voor het afwerken van een verrichting, wordt voorzien in de tussenkomst van een tweede medewerker (meestal de leidinggevende) die een verrichting (boven een bepaald limietbedrag) bijkomend moet fiatteren (en dus controleren).

Een ander voorbeeld is het inbouwen van *system enforced* blokkerende maatregelen: bepaalde verrichtingen worden preventief door het informaticasysteem geblokkeerd (bv. het uitvoeren van een verrichting op eigen rekening of het registreren van volmachten voor zichzelf), wat op zich in ieder geval meer sluitend is dan een louter papieren procedure.

Zoals al vermeld zorgen het soms zelfs blindelings vertrouwen van cliënten in hun adviseur en de eeuwige menselijke hebzucht er echter voor dat interne fraude onmogelijk volledig uit te sluiten is.

Net zoals het acceptatiebeleid bij het bestrijden van witwassen (zie verder) een adequate maatregel is om ongewenste cliënten buiten te houden, is ook een *pre-employment screening* dat voor (ex-)personeelsleden die elders interne fraude hebben gepleegd. Ten gevolge van hun daden is het logisch dat zij toch gedurende minstens een bepaalde tijd uit het financiële bestel zouden worden geweerd. De mogelijkheden om in dit geval een *pre-employment screening* uit te voeren en daarvoor informatie in te winnen bij de ex-werkgevers

stuit echter nog al te vaak op beletsel. Zo verhindert de privacywetgeving uitwisseling van bepaalde gegevens en in het bijzonder gerechtelijke gegevens. Uitsluitend regulerend overheidsoptreden kan hier wellicht soelaas brengen.

Beam me up Scotty: cyberbeperkingen en internationalisering

De vaststelling dat de financiële wereld net zoals de andere geledingen van de hedendaagse maatschappij wordt ge-

elke opzettelijke oneerlijke daad, zoals diefstal, verduistering van geld, het vervalsen van documenten, corruptie, omkoping, verduistering, verboden gebruik van vertrouwelijke gegevens, het vervalsen van documenten, samenzwering, collusie, bedrog, oplichting, verkeerdelijke toe-eigening van rechten of eigendom, misbruik van systemen, loonkostenfraude, aankoopfraude, frauduleuze financiële rapportering, evenals pogingen om dergelijke handelingen te stellen, die met frauduleus opzet wordt uitgevoerd om een voordeel te krijgen, een verplichting te ontlopen of schade te berokkenen aan anderen, zij het de eigen entiteit, klanten, collega's of andere individuen en organisaties.

kenmerkt door een toenemende automatisering is een deur die al door velen is geopend. Dat dit voor een criminele geest nieuwe opportuniteiten biedt, zowel voor de potentiële interne als voor de externe fraudeur, is eveneens een holle frase.

Meer nog dan vroeger heeft de internationale criminaliteit haast geen geografische beperkingen meer en zijn grenzen voor de internationaal georganiseerde cybercrimineel zo goed als niet-bestaande. Waar de crimineel slechts een muisklik verwijderd is van zijn volgend contact en slachtoffer, blijft zowel de private als de publieke onderzoeker gebonden door de regels met betrekking tot internationale samenwerking en rogatoire commissies die hem een snelle interventie beletten.

De private onderzoeker ziet zich bij zijn onderzoek naar de *interne fraudeur* die zich bedient van het interne computersysteem om malversaties te plegen onder meer geplaatst voor de bepalingen die het onderzoek naar en de bescherming van het gebruik van elektronische communicatiemiddelen beheersen. Gelukkig heeft cao nr. 81^[7] in dit verband een aanvaardbaar compromis gevonden tussen de enerzijds strafrechtelijk gestrafte verbodsbepalingen en de anderzijds terechte aanspraken van werkgevers om een minimale controle uit te oefenen op het gebruik van moderne communicatiemiddelen die aan de werknemers ter beschikking worden gesteld.

De vaststelling is dat het privégebruik en het misbruik van deze middelen vaak niet meer is dan een uiting van het klassieke gebrek aan werklust. Waar in het verleden de medewerker die ‘geen goesting’ had om te werken, beperkt werd door de fysieke sociale controle, wanneer hij ostentatief de krant zat te lezen of iets te vaak het toilet of de koffiemachine frequenteerde, is een dergelijke controle veel minder aanwezig in geval van privésurfgedrag op internet. Een kundige opstelling van het scherm maakt het immers mogelijk om rustig hetzelfde (niet) te doen als weleer, zonder dat het nog in het oog springt.

Uiteraard maakt het sporadische privégebruik van internet daarom van de medewerker nog geen fraudeur, maar wanneer wordt overdreven en het privégebruik zo veelvuldig is dat het neerkomt op een vorm van tijdsdiefstal, moet opgetreden worden. De mogelijkheden die cao 81 in dit verband bieden stellen de werkgever dan toch in staat om alsnog de ergste wantoestanden te detecteren en waar nodig te sanctioneren.

De publiek-private samenwerking

Eenrichtingsverkeer?

De locomotieftekst toont al aan dat de publiek/private samenwerking tussen de overheid en gerechtelijke instanties enerzijds en de financiële sector anderzijds er meestal

[7] Collectieve Arbeidsovereenkomst nr. 81 van 26 april 2002 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de werknemers ten opzichte van de controle op de elektronische onlinecommunicatiegegevens, algemeen verbindend verklaard bij KB 21 juni 2002 (BS 29 juni 2002).

een is van eenrichtingsverkeer: onder meer in het kader van bestrijding van witwassen van geld wordt aan de instellingen een actieve meldingsplicht opgelegd en moeten misdrijven in het kader van marktmisbruik (*insider trading*) worden gemeld, terwijl er vanuit de overheid weinig terugkoppeling is/kan zijn.

Melden of niet?

In de locomotieftekst wordt gewezen op de mogelijke terughoudendheid van de private sector om dossiers door te melden aan de overheid. Enkele specifieke verplichtingen buiten beschouwing latend, zoals die inzake bestrijding van witwassen van geld en terrorismefinanciering, geldt in België voor private personen immers geen meldingsplicht van ‘gewone’ misdrijven, behoudens voor getuigen van een aanslag, tegen de openbare veiligheid of op iemands leven of eigendom.^[8]

Bij de overweging om al dan niet te melden aan de gerechtelijke instanties speelt niet alleen het reputatieaspect, maar ook vaak het tijdsaspect. Wanneer fraude wordt vermoed, kan een werkgever immers niet wachten op een langdurig gerechtelijk onderzoek alvorens maatregelen te nemen. Artikel 35 van de Arbeidsovereenkomstenwet schrijft in dit verband trouwens voor dat een ontslag om dringende reden moet volgen binnen drie dagen nadat de zware feiten die aanleiding zijn tot het ontslag bekend werden.

Ook voor private onderzoekers is het respect voor de essentiële rechten van verdediging en ‘scheiding der machten’ echter een onbetwistbaar gegeven. Dat impliceert onder andere dat onderzoek en sanctionering twee essentieel te onderscheiden aspecten van het fraudeonderzoek moeten zijn. Het onderzoek wordt uitgevoerd door onafhankelijke en objectieve onderzoekers die hun bevindingen documenteren en rapporteren aan het lijnmanagement en de personeelsfunctie. Het is aan deze laatsten om op basis van de aangebrachte onderzoeksresultaten een beslissing over eventuele sanctionering te nemen. De onderzoeker zal zich daarin niet moeien.

Door een dergelijke diligente handelwijze moet de negatieve bijklank van het begrip *private justice* dan ook worden weerlegd.

Bestrijding van witwassen

Zoals in de locomotieftekst vermeld zit de bestrijding van witwassen van criminele gelden en financiering van terrorisme op de wip tussen verticale en horizontale fraude.

Hoewel, toen de antiwitwaswetgeving in 1993 in navolging van internationale (lees: Amerikaanse) voorbeelden in België werd geïntroduceerd, was een van de basismotieven dat met witwaspraktijken een hoop geld te verdienen is. In opleidingen werd en wordt er in dit verband meermaals op gewezen dat de desinteresse van de (nieuwe) cliënt voor kosten en tarieven, of de welklinkende boodschap ‘dat de tussenpersoon er ook wel iets mag aan verdienen’ juist een

[8] Art. 30 Wb. Sv.

signaal is dat tot verhoogde alertheid voor witwassen moet aanzetten. Of met andere woorden los van het straf- en administratiefrechtelijk aspect en de onmiskenbare negatieve connotatie voor de reputatie heeft witwassen juist het kenmerk dat het ook voor de tussenpersoon wel eens winstgevend kan zijn ...

In deze materie loopt de private sector (en niet alleen meer de financiële instellingen) spitsroeden voor de publieke vervolging van witwassen en financiering van terrorisme. Het is aan de onderworpen instellingen en personen om hun cliënten te identificeren en signalen van verdachte transacties op te pikken, ze te analyseren (de rol van de antiwitwasverantwoordelijke, de *Money Laundering Reporting Officer* of *Compliance Officer*) en door te melden aan de bevoegde instanties.

Essentieel voor de antiwitwasverplichtingen is het opstellen van een acceptatiebeleid, waarin cliënten moeten worden gecategoriseerd aan de hand van criteria gesteund op een risico-evaluatie. Een van de cruciale elementen daarbij is uiteraard de (mogelijk criminele) voorgeschiedenis van een bepaalde cliënt. Als uitgemaakt is dat een toekomstige cliënt zich heeft beziggehouden met witwassen van criminele gelden of financiering van terrorisme, dan is dergelijke informatie uiteraard cruciaal voor de beoordeling van het al dan niet aangaan van een zakenrelatie. Dergelijke informatie wordt echter niet (mee)gedeeld, noch uitgewisseld, zodat het voor de financiële instelling pas op het ogenblik dat een witwasser zijn trucs uithaalt, duidelijk wordt wie ze heeft binnengehaald.

Zowel de witwaswetgeving als de wet tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer belemmeren in dit verband dat persoonsgegevens over witwassers worden uitgewisseld. Enige vorm van uitwisseling of zelfs het opstellen van een officiële ‘zwarte lijst’ zou echter alleen maar bijdragen tot het uiteindelijke doel van de antiwitwaswetgeving, namelijk het weren van dergelijke criminelen uit het financieel bestel.

Eenzelfde bedenking geldt voor de identificatie van de zogenaamde Political Exposed Persons (PEP), zoals die in de derde antiwitwasrichtlijn^[9] wordt opgelegd en werd vertaald in Belgische wetgeving. De definitie van zo’n PEP klinkt in de gegeven context misschien wel logisch, maar is in de praktijk niet altijd even gemakkelijk te implementeren. De terechte vraag van de praktijk om een lijst van geïdentificeerde personen op te stellen stuit echter stevast op de politieke gevoeligheid in de materie.

En ook al wordt een (embargo)lijst van ongewenste individuen en organisaties ter beschikking gesteld, dan is het nog steeds aan de instellingen om de nodige interpretatie en creativiteit aan de dag te leggen: denk in dit verband maar aan de anekdote van de massale verdachtmaking van een

[9] Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme (*Pb. L* 309, 25 november 2005, 15).

aantal eenvoudige kruidenierswinkels in Duitsland na de 11 septemberaanval, alleen omdat dergelijke winkeltjes in het Duits nu eenmaal ‘laden’ heten...

Een andere terechte bekommernis in de strijd tegen witwassen van geld is de identificatie van de zogenaamde uiteindelijke begunstigen van vennootschappen, rechtspersonen en structuren.^[10] Ook hier beschikt de overheid over de mogelijkheden om achterliggende natuurlijke personen te verplichten om hun identiteit kenbaar te maken en daarvan lijsten ter beschikking te stellen. Maar ook hier blijven de onderworpen instellingen echter in de kou en is het aan hen om ‘alle middelen’ aan te wenden om de achterliggende rechthebbenden te kennen en te identificeren.

Daar tegenover moet wel gezegd worden dat het water ondertussen toch wat minder diep is geworden: feedback van de autoriteiten blijft – onder invloed van het beroeps- en onderzoeksgeheim – nog (te) beperkt, maar iets is nog altijd beter dan niets; bovendien wordt de verplichting om de uiteindelijke begunstigen te identificeren sinds de antiwitwaswet van 18 januari 2010^[11] geruggensteund door een wijziging in het Wetboek der Vennootschappen, waarbij aan aandeelhouders extra verplichtingen worden opgelegd om belangrijke deelnemingen sneller kenbaar te maken. De mogelijkheid tot uitwisseling van gegevens intra groep en tussen instellingen werd eveneens versoepeld.

Het overleg is er, maar de weg is nog lang.

Externe fraude

Gespecialiseerde commentaren hadden ervoor gewaarschuwd dat de financiële crisis (de detectie van) interne en externe fraude zou aanwakkeren, al is het maar omdat ook de controles in tijden van tekorten worden aangescherpt (bv. om kosten te beperken) en daardoor de pakkans vergroot. Hierna volgt een kleine en onvolledige bloemlezing van vaststellingen met betrekking tot externe fraude.

[10] Worden in de zin van artikel 8 van de Belgische antiwitwaswet (wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme (*BS* 28 januari 1993 en *BS* 9 februari 1993), zoals herhaaldelijk gewijzigd door opeenvolgende wetten) in het bijzonder als uiteindelijke begunstigen van een vennootschap beschouwd: degene die rechtstreeks of onrechtstreeks de uiteindelijke eigenaar is van meer dan 25 % van de aandelen van een vennootschap of op een andere wijze de feitelijke controle heeft over het bestuur van een vennootschap.

Voor andere rechtspersonen, zoals een stichting of een vereniging zonder winstoogmerk, dan wel een trust, een fiducie of een soortgelijke juridische constructie, die gelden beheert of uitkeert gelden soortgelijke verplichtingen.

[11] Wet van 18 januari 2010 tot wijziging van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, en het Wetboek van vennootschappen (*BS* 26 januari 2010)

Vervalsing van (bank)documenten

Onder meer als gevolg van de nieuwe mogelijkheden die de technologie biedt, is het vaak een klein kunstje om een elektronisch aangemaakt rekeningafschrift te vervalsen met het oog op het creëren van een bewijs van betaling ten aanzien van een schuldeiser (soms slechts voor enkele tientallen euro). In vele gevallen blijkt dat dan pas op het ogenblik dat de schuldeiser komt klagen bij zijn instelling dat die er toch wel lang over doet om de beweerdelijk overgeschreven gelden op zijn rekening te crediteren.

De reactie van de financiële instelling is hier meestal categorisch: ten gevolge van het geschonden vertrouwen wordt de relatie met de cliënt met onmiddellijke ingang beëindigd en de gedupeerde schuldeiser wordt aangeraden strafklacht neer te leggen.

Wie is de ezel?

Privémailboxes en mailservers van talloze bedrijven worden overspoeld met mails die het ronselen van zogenaamde *money mules* beogen met de belofte van een snel verdiende aantrekkelijke vergoeding voor een actie die eigenlijk neerkomt op het ter beschikking stellen van hun rekening om enkele duizenden euro's te ontvangen en die mits afhouding van een commissie door te storten.

De achterliggende operatie is vaak een hacking waarbij dan gebruik wordt gemaakt van de muilezels om het gestolen geld te transfereren.

Zowel het technische als het uitgesproken internationaal karakter bemoeilijken vervolging aanzienlijk. Wanneer een Nederlandse bank zou worden gehackt door een Amerikaanse hacker, aangestuurd door een in Oekraïne gevestigde organisator, die een Belgische *money mule* gebruikt om via een *money transmitter* geld over te maken naar een Oezbeekse bank, dan zijn zowel vanuit private context (voor zowel slachtoffer als de vaak argeloze ezel), als voor een publieke onderzoeker, de middelen van reactie uiterst beperkt en vergt onderzoek vooral veel tijd en inspanning. De klassieke opdracht om de man achter de schermen te pakken te krijgen wordt hierbij exponentieel moeilijker door de gebruikte technieken en strategie.

De melding van de betrokkene en de mogelijkheid tot de beëindiging van de cliëntenrelatie zal in dit verband in ieder geval overwogen worden.

Marktmisbruik en in het bijzonder misbruik van voorkennis

Misbruik van voorkennis is een van die 'nieuwere' vormen van financiële fraude die de laatste tijd ruim in de belangstelling staan. Hét grote probleem is echter om het bewijs te leveren van alle constitutieve bestanddelen van het misdrijf. Ook hier rust op de financiële instelling een meldplicht, die haar echter niet altijd in dank wordt afgenomen (denk maar aan de krantenkoppen van midden 2009,

waarbij de banken ronduit als verklikkers werden gebrandmerkt). Ook in deze gevallen zal het al dan niet behouden van de cliëntenrelatie overwogen worden.

In de praktijk blijkt dat ondanks de geleverde inspanningen, het aantal effectieve veroordelingen vrij beperkt blijft.

Hebzucht, het aas van de fraudeur

De zogenaamde 419-*scams* – zo genoemd naar het artikel in het Nigeriaanse Strafwetboek dat oplichting sanctioneert – doen een beroep op de hebzucht van de via mail of fax aangesproken personen. Het uitgangspunt is dat de schrijver op een of andere manier de ontvanger van de boodschap uitnodigt zijn rekening ter beschikking te stellen voor de transfer van meestal ettelijke miljoenen dollars, waarover de schrijver beweert te kunnen beschikken, meestal na een vermeend overlijden.

De bedoeling is de ontvanger warm te maken om zo veel mogelijk gegevens mee te delen (*phishing*) en geld te laten overmaken (bv. voor de betaling van transferkosten, belastingen, zelfs omkoping van ambtenaren, ...). Schrijvende gevallen die in dit verband hun hebben en houden aan de oplichters zijn verloren, zijn bekend.

Eenzelfde techniek wordt gebruikt met zogenaamde Spaanse loterijen, die de ontvanger opnieuw uitnodigen om gegevens en geld over te maken.

In al deze gevallen kan de bankier de cliënt slechts wijzen op het ongebruikelijke en ongeloofwaardige van deze voorstellen. Hij staat echter machteloos wanneer de cliënt zijn wil toch wil doordrukken.

Gezien het internationale karakter, de immense omvang van het systeem, de snelle manier van opereren en de tamelijk kleine bedragen, staan ook de over-

heid en de gerechtelijke autoriteiten in dit kader vaak voor een onoverkomelijke opdracht en behoort dit soort pogingen tot oplichting wellicht niet tot hun hoofdprioriteiten.

Het enige juiste advies is een consequent gebruik van de deleteknop.

Conclusie

Zoals uit de tekst blijkt, is een van de hoofdvragen van de private sector bij de bestrijding van interne en externe fraude de beschikking over die informatie en terugkoppeling, die hen in staat stelt hun verplichtingen te vervullen dan wel preventieve maatregelen te nemen en controles uit te voeren. De privacywetgeving zowel als de politieke gevoeligheid zijn hiervoor echter vaak te hoge struikelblokken.

Het in de locomotieftekst vermelde besluit 'naar een nieuw evenwicht' kan zonder meer onderschreven worden. Wanneer men erin slaagt de verzuchtingen van de private sector en de mogelijkheden waarover de overheid beschikt nader tot elkaar te brengen, kan dat alleen maar resulteren in een betere fraudebestrijding.

De crimosofie van fiscale fraude: 'Who is John Galt?'

MARC COOLS^[1]

"I just finished your novel today. I will start by saying that all of us in the Circle Bastiat are convinced, and we were convinced very early in the reading, that *Atlas Shrugged* is the greatest novel ever written." (Murray Rothbard)^[2]

Crimosofie en Batman

Als geen ander wist Willem Frederik Hermans de literaire kwaliteiten van de Nederlandse criminologe en filosoof Connie Dessaur, vooral en vaak beter bekend onder haar 'nom de plume' Andreas Burnier, cynisch te duiden als het personage Evariste Dumortier in een van zijn Groningse romans, *Onder Professoren*. Met zijn stelling: "er zal opnieuw tweeduizend jaar moeten verstrijken vooraleer ze iemand die geen aanhanger van Karl Marx is, als een bekwaam en fatsoenlijk mens accepteren"^[3] verwijst hij naar onze mening naar de talrijk aanwezige 'crimosofische' beschouwingen van C. Dessaur/A. Burnier.

Op zoek naar en gefascineerd door het 'kwaad', de archetypische zondeval en bijvoorbeeld de kapitalistische structuren als een geabstraheerde duivel^[4], aanvaardt C. Dessaur/A. Burnier de normatieve criminologische wetenschapsbeoefening toch als mogelijk.^[5] Ze blijft echter pleiten voor inzicht en begrip van grote, macrosociale en culturele of filosofische^[6] processen^[7] om zinvol criminaliteit te kunnen bestuderen. Tevens wijst ze op de positieve functies van het kwaad. In haar 'brief aan de juridische magiër' ziet ze het kwaad en de vrije wil als een noodzaak voor morele evolutie.^[8]

De culturele en filosofische processen die ons een criminologisch inzicht en begrip kunnen bijbrengen, zouden we in de culturele criminologie mogen vinden. Deze vrij recente stroming die het "accent legt op groepen, fenomenen, percepties, maar ook op menselijke gevoelens, angsten en fascinaties met misdaad" is uitermate geschikt om de kunst^[9], de literatuur^[10] en het theater^[11] als criminologisch nuttig en nodig te benaderen. De aanvankelijke strip- en latere filmfiguren Batman en de Joker, die al sinds 1939^[12] opgeld maken, werden onlangs nog als metafoor gehanteerd om het hedendaags kwaad van de Joker en vooral de "extra juridische bijstand" te verduidelijken. Batman staat voor de "vele maatregelen en bijzondere wetgeving die voor uitzonderlijke gebeurtenissen in onze samenleving worden ingeroepen om de orde en de bestaande wetgeving beter te doen naleven".^[13] Deze crimosofische en cultureel criminologische ideeën brengen ons *primo* bij de auteurs van de locomotieftekst waarop we *secundo* wensen te reflecteren. Hopelijk lokt deze bijdrage wat discussie uit. Of zoals Marcel Pheijffer het terecht stelt: "wetenschap is immers debat"^[14], zeker als het over fiscale fraude(bestrijding) gaat.

In hun 'Fraudebestrijding in België anno 2010: quo vadis?' vertrekken Bart De Bie en Antoinette Verhage, gewapend met recente en up-to-date aanwezige, maar normatieve criminologische kennis en inzichten, aan een zoektocht waarheen het met de fraudebestrijding in ons land naartoe

[1] Professor in de vakgroep strafrecht en criminologie, Universiteit Gent en professor in de vakgroep criminologie, Vrije Universiteit Brussel.

[2] L. Mises & M. Rothbard, "Mises and Rothbard Letters to Ayn Rand", *Journal of Libertarian Studies* 2007, 21, 4 (Winter), 12.

[3] W.F. Hermans, *Onder Professoren*, Amsterdam, De Bezige Bij, 1996, 92.

[4] C. Dessaur, *De droom der rede. Het mensbeeld in de sociale wetenschappen. Een poging tot crimosofie*, 's-Gravenhage, Martinus Nijhoff, 1982, 229.

[5] C. Dessaur, *De droom der rede. Het mensbeeld in de sociale wetenschappen. Een poging tot crimosofie*, 's-Gravenhage, Martinus Nijhoff, 1982, 251.

[6] C. Dessaur, *De achtste scheppingsdag*, Arnhem, Gouda Quint bv, 1988, 28.

[7] C. Dessaur, "Terug naar de moedervakken" in G. Bruinsma, W. Huisman & R. van Swaaningen, *Basisteksten in de criminologie III. Historische en klassieke teksten*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2005, 324.

[8] C. Dessaur & A. Burnier, *De rondgang der gevangenen. Een essay over goed en kwaad, in de vorm van zeven brieven aan de platoclub*, Amsterdam, Querido, 1987, 69.

[9] J. Verrips, "Kunst en ('copycat') moord" in D. Siegel, F. van Gemert & F. Bovenkerk, *Culturele Criminologie*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2008, 211.

[10] D. Siegel, "Crime, Music and Politics: Classical Music and Jazz" in C. Brants & S. van der Poel, *Diverse Kwesties. Liber Amicorum prof. dr. Frank Bovenkerk*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2009, 361.

[11] B. Hoogenboom, "De dramaturgie van corporate governance" in B. Hoogenboom & M. Pheijffer, *Financiële decadentie, toezicht en compliance*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2009, 21.

[12] M. Benton, *The Illustrated History Crime Comics*, Dallas, Taylor Publishing Company, 1993, 17.

[13] P. Van Calster, T. Krikke & P. ten Have, "Iedere samenleving krijgt de criminaliteit(sbeheersing) die zij verdient: over de Joker (en de Batman)", *Panopticon* 2010, 2, 72.

[14] M. Pheijffer, "Nogmaals de foute belastingadviseur" in M. Pheijffer & B. Hoogenboom, *Accountancy en andere zaken onder de loep*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2009, 188.

moet. Deze zeer verdienstelijke bijdrage zet aan tot reflectie, te meer daar ze oog heeft voor bijvoorbeeld het gegeven fiscale fraude en de complexe publiek-private samenwerking en afstemming die de bestrijding ervan vereisen. Een stelling die ook nauw aansluit bij de huidige Nederlandse praktijk, kennis en inzichten.^[15]

Onze persoonlijke criminologische en culturele beschouwingen echter zullen lijnrecht ingaan tegen de *mainstream* aanwezige normatieve criminologische kennis en inzichten over fiscale fraude (bestrijding) in België. We zullen de fiscale fraude eerder als het ‘goede’ beschouwen met een positieve morele evolutieve waarde en de fiscale fraudebestrijding als het kwade met de randiaanse John Galt als literaire gids op onze tocht. Het is een “revendication d’un droit à l’expérimentation” in het criminologische ‘Babel’^[16] waar er ook plaats is, kan en moet zijn voor een ‘objectivistische’, ‘anarcho-kapitalistische’ en/of ‘libertarische’ criminologie. Bijgevolg zijn er ook criminologen en criminologische discours die vanuit hun objectivistische “aard van het zijn als mens in relatie tot hun bestaan” vrij en verantwoordelijk kiezen om “radicalen voor het kapitalisme”^[17] te worden. Ook al leidt dat doorgaans tot een eenzame uitoefening van het recht om in ‘isolisme’ het kwaad^[18] als criminologisch relevant te bestuderen en te duiden.

“It usually begins with Ayn Rand”^[19]

In het intellectueel-criminologische ‘Theleme’, vrij naar François Rabelais, is er in de zoektocht naar kennis over “la vérité divine”^[20] doorgaans geen plaats voor de Joods-Russische en latere Amerikaanse filosofe A. Rand. Het is dan ook met zeer veel intellectuele interesse dat we het recentste boek van Hans Achterhuis op de ‘markt’ verwelkomen. In zijn *De utopie van de vrije markt* ontdekt deze filosoof en theoloog eindelijk *Atlas Shrugged* als de “kapitalistische utopie ten voeten uit”.^[21] Het leek ons dan ook wetenschappelijk verantwoord, en voor sommigen mis-

[15] R. Westra, *Fiscale fraudebestrijding: grenzen aan sturing*, Amsterdam, Pantheon Publishing, 2006, 366-369.

[16] L. Villerbu, “Unde Babel criminologique ou la richesse inexploitée de la criminology française dans ses enseignements”, P. Tournier, *La Babel Criminologique*, Parijs, L’Harmattan, 2009, 130.

[17] A. Rand, *Kapitalisme: het onbegrepen ideaal*, Laren, Novapers, s.d., 7.

[18] R. Safranski, *Het kwaad. Het drama van de vrijheid*, Amsterdam, Uitgeverij Atlas, 1998, 164.

[19] J. Burns, *Goddess of the Market. Ayn Rand and the American Right*, Oxford, Oxford University Press, 2009, 247.

[20] F. Rabelais, *Gargantua*, Saint-Amand-Montrond, Editions du Seuil, 1996, 385.

[21] H. Achterhuis, *De utopie van de vrije markt*, Rotterdam, Lemniscaat, 2010, 7.

schien wel nieuw, om Rand te introduceren in het criminologisch en cultureel criminologisch discours. Deze piste is ver verwijderd van zij die dit domein claimen als een nieuwe kritische criminologische speeltuin met vergaande ‘roots’ in het verleden.^[22] Al begin jaren zeventig was het ‘objectivisme’ als inspiratiebron voor het ‘libertarisme’ immers al aanwezig en actief in het Nederlandse taalgebied.^[23]

De van oorsprong Joods-Russische Alisa Rosenbaum werd op 2 februari 1905 geboren in het tsaristische Sint-Petersburg en zou overlijden op 6 maart 1982 te New York onder de naam A. Rand O’Connor. Na haar vertrek uit de Sovjet-Unie in 1925 verwierf ze in 1931 het Amerikaans staatsburgerschap. Aanvankelijk werd ze bekend als script- en romanschrijfster om vervolgens als ‘de’ filosofe van het objectivisme te worden erkend. Haar romans: *We the living* (1936 – *De vrijheid gloorde*)^[24], *Anthem* (1938 – *Loflied*)^[25] en *The Fountainhead* (1943 – *De eeuwige bron*)^[26] zouden steeds de strijd van het individu tegen het collectivisme behandelen en als prologen^[27] kunnen worden gelezen op haar meesterwerk *Atlas Shrugged* (1957 – *Atlas in staking*).^[28] In deze bijdrage zullen we vooral putten uit dit laatste werk.

Haar filosofisch leerstelsel van het objectivisme, “the world is there, it exists, it is objective”^[29] kan worden samengevat als een “ingenious synthesis of ethical selfishness and Aristotelian rationality” zonder dat deze moraal gebaseerd is op “theological assumptions”. Het geïntegreerde mens- en maatschappijbeeld verwijst naar “man as a rational creature who used his mind to survive. The rational faculty required independence and individuality to operate properly: therefore an ethics of selfishness was appropriate for rational man”.^[30]

[22] D. Zaitch, “Culture, Power and Markets: the Challenges of Cultural Criminology” in C. Brants & S. van der Poel, *Diverse Kwesties. Liber Amicorum prof. dr. Frank Bovenkerk*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2009, 352-355; Y. Saerens, *Cultural Criminology: een meerwaarde voor de kritische criminologie?*, Universiteit Gent, ongepubliceerde scriptie in de criminologische wetenschappen, Gent, 2007-2008, 100.

[23] S. van Glabbeek, “Geschiedenis van het libertarisme in de Lage Landen” in A. de Wolf & S. van Glabbeek, *De markt voor vrijheid. 25 jaar libertarisme en klassiek-liberalisme in de Lage Landen*, Pöszneck, Libertarisch Centrum, 2001, 61-66.

[24] A. Rand, *De vrijheid gloorde*, Laren, Uitgeverij Luitingh, s.d., 464 p.

[25] A. Rand, *Loflied*, Laren, Uitgeverij Luitingh, s.d., 96 p.

[26] A. Rand, *De eeuwige bron*, Uitgeverij Luitingh, Amsterdam, 2002, 749 p.

[27] J. Britting, *Ayn Rand*, New York, Overlook Duckworth, 2004, 79.

[28] A. Rand, *Atlas in staking*, Doorn, Boekenmaker, 2007, 1006 p.

[29] A. Gotthelf, *On Ayn Rand*, Belmont, Wadsworth, 2000, 7.

[30] J. Burns, *Goddess of the Market. Ayn Rand and the American Right*, Oxford, Oxford University Press, 2009, 147-148.

Dat impliceert tevens een noodzakelijk *laissez-faire*-kapitalisme^[31], waarin de mens vrij kiest en creëert^[32], met een strikte scheiding tussen staat en markt. De enige taak van de overheid beperkt zich tot het beschermen van individuele rechten^[33], zoals “life, liberty and property”.^[34] Deze in haar romans aanwezige stellingen werden later verder uitgewerkt in een aantal essays.

Dat haar filosofie ten dele een financieel-economische realiteit werd, is de verdienste geweest van een van haar bekendste aanhangers, de jarenlange voorzitter van de Federal Reserve Board, Alan Greenspan.^[35] Hij was als jonge economische consultant^[36] lid van het zogenaamde Collectief – de naamgeving werd vooral als een *practical joke* beschouwd – rond Rand, dat wekelijks samenkwam in haar appartement aan de East 34th Street te New York.^[37] Hij zou er de bijnaam de ‘undertaker’ aan overhouden,^[38] intellectueel echter gaf hij mee gestalte aan haar *Capitalism: the Unknown Ideal* (1966 – *Kapitalisme: het onbegrepen ideaal*)^[39] en publiceerde regelmatig in de *The Objectivist Newsletter* over economische thema’s.^[40] A. Greenspan zou zijn andere toenmalige bijnaam, de ‘sleeping giant’^[41], later meer dan waar maken. Haar oorspronkelijke intellectuele opvolger en minnaar, Nathaniel Branden, viel in ongenade^[42], waardoor na haar dood de objectivistische filosofie verder werd ontwikkeld door Leonard Peikoff.^[43]

Fiscale fraudes is vooral een delict tegen de staat waardoor het net als alle andere criminaliteit(scontrole) per definitie een politiek probleem wordt.

Fiscale fraude en haar bestrijding in België, alsnog zonder commentaar

In het kader van onze bijdrage wensen we geenszins een gedetailleerde weergave van het concept fiscale fraude in al haar verschijningsvormen dito criminaliteitscijfers te behandelen noch lang stil te staan bij de fiscalefraudebestrijding en het fiscale straf- en strafprocesrecht. Andere auteurs hebben deze taak op zich genomen. We beperken ons hier slechts tot een aantal basisgegevens die alleen nuttig zijn voor onze eigen latere randiaanse criminologische reflecties.

Fiscale fraude in België is naar onze mening een ‘open textured’^[44] begrip waaronder heel wat kan worden verstaan. Van belastingontduiking^[45] als het niet aangeven van belastbare inkomsten^[46] tot deze misdrijven die in het fiscaal strafrecht worden weergegeven.^[47] Het is vooral een delict tegen de staat^[48] waardoor het net als alle andere criminaliteit(scontrole) per definitie een politiek probleem wordt.^[49] De strijd tegen de fiscale fraude in België is recentelijk ‘verblijd’ geweest met twee opmerkelijke politieke initiatieven. Er zijn de actieplannen van Carl Devlies, de Vlaamse christendemocratische staatsecretaris voor de coördinatie van de fraudebestrijding en de parlementaire onderzoekscommissie belast met het onderzoek van de grote fiscalefraudedossiers onder het voorzitterschap van de Brusselse liberaal François-Xavier de Donnea.

De staatssecretaris voor de coördinatie van de fraudebestrijding heeft een dubbele opdracht. Enerzijds dient hij te zorgen voor een betere coördinatie van de strijd tegen de fiscale en sociale fraude, alsook de afstemming van het gevoerde beleid door de instellingen die hierin betrokken zijn. Anderzijds waakt hij over de eenvormige toepassing van de fiscale en sociale wetgeving. Hij beschikt daarbij over twee organen:

- het college voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude bestaat uit de directeurs van de sociale, fiscale, politie- en gerechtelijke diensten die betrokken zijn bij de strijd tegen de fiscale en sociale fraude;

-
- [31] A. Seldon, *The Virtues of Capitalism*, Indianapolis, The Liberty Fund, 2004, 227.
- [32] A. Gotthelf, *On Ayn Rand*, Belmont, Wadsworth, 2000, 87.
- [33] J. Britting, *Ayn Rand*, New York, Overlook Duckworth, 2004, 94.
- [34] A. Gotthelf, *On Ayn Rand*, Belmont, Wadsworth, 2000, 91.
- [35] D. Jones, *The Politics of Money. The Fed Under Alan Greenspan*, New York, Simon & Schuster, 1991, 84-90.
- [36] P. Hartcher, *Bubble Man. Alan Greenspan and the missing 7 trillion dollars*, New York, W.W. Norton & Company, 2006, 81.
- [37] A. Greenspan, *Een turbulente tijd. Een leven in dienst van de economie*, Amsterdam, Uitgeverij Balans, 2007, 60.
- [38] B. Woodward, *Maestro. Greenspan's FED and the American Boom*, New York, Simon & Schuster, 2000, 56.
- [39] A. Rand, *Kapitalisme: het onbegrepen ideaal*, Laren, Novapers, s.d., 400 p.
- [40] J. Tuccille, *Alan Shrugged. Alan Greenspan, the World's Most Powerful Banker*, Hoboken, John Wiley & Sons, 2002, 84-88.
- [41] H. Achterhuis, *De utopie van de vrije markt*, Rotterdam, Lemniscaat, 2010, 51.
- [42] J. Burns, *Goddess of the Market. Ayn Rand and the American Right*, Oxford, Oxford University Press, 2009, 243.
- [43] M. Podritske & P. Schwartz, *Objectively Speaking. Ayn Rand Interviewed*, Lanham, Lexington Books, 2009, 258-259.

-
- [44] M. Cools, “Integriteit in Europees perspectief” in B. Hoogenboom, R. Kamerling, J. Kuijl, M. Pheijffer & C. Schaap, *Aspecten van integriteit*, Den Haag, Koninklijke Vermande, 2001, 61.
- [45] H. Geeroms, *Fiscale Fraude*, Leuven, Davidsfonds, 1986, 17.
- [46] S. Ravyse, “De verbeurdverklaring bij fiscale misdrijven en het witwassen van fiscale vermogensvoordelen”, *Forensic Studies* 2003, 1, 35-38.
- [47] J. Van Steenwinckel & T. De Wit, “Fiscaal Strafrecht” in P. Waeterinckx & J. Van Steenwinckel, *Strafrecht in de onderneming*, Antwerpen intersentia, 2004, 149.
- [48] G.P. Hoefnagels, *Mensen, fraude en de staat*, Baarn, Ambo, 1987, 30.
- [49] A. Kosto, “Proloog” in J. Nijboer, e.a., *Criminaliteit als politiek probleem*, Arnhem, Gouda Quint bv, 1993, 17.

- het ministerieel comité voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude voorgezeten door de eerste minister en de regeringsleden die bevoegd zijn voor financiën, sociale zaken, binnenlandse zaken, justitie, werk, kmo's en zelfstandigen en economie maakt jaarlijks een actieplan op.

Het eerste richtte zich op preventie, detectie, controle, vervolging en bestraffing vertrekkende vanuit de gegevensuitwisseling. Het tweede, nog lopende actieplan, heeft behalve voor het federale niveau evenzeer oog voor regionale en internationale aspecten. De uitvoering van deze actieplannen gebeurt door een 'Program Management Office'. Er is tevens voorzien in een driemaandelijkse rapportering naar het ministerieel comité en het parlement.^[50]

Op 10 april 2008 ging de parlementaire onderzoekscommissie belast met het onderzoek van de grote fiscalefraudedossiers van start. Ze had een driedelige taak: de grote financiële en fiscale dossiers van de afgelopen vijftien jaar onderzoeken, nagaan wat de oorzaken zijn van het systematisch mislukken van die dossiers en remedies aanreiken om het huidige model van de verzorgingsstaat die afhankelijk is van de financiële solidariteit tussen de burgers in stand te houden. Deze parlementaire onderzoekscommissie verwees evenzeer naar de negatieve gevolgen van de fiscale fraude op de concurrentiepositie van de ondernemingen en de koopkracht van de particulieren.

Haar 54 aanbevelingen van 13 mei 2009, ter verbetering van de fiscalefraudebestrijding hebben samengevat betrekking op de gebrekkige doorstroming van de dossiers tussen de verschillende betrokken instanties, het oplossen van belemmeringen in fiscale en administratieve onderzoeken, de rol van de adviserende tussenpersonen en de eerlijke en billijke belastingheffing.

In concreto pleit men voor diverse maatregelen, bijvoorbeeld: extra personeel, gespecialiseerde onderzoeksrechters, een fiscaal auditoraat, de *una via*-benadering, een Comité F, een herziening van de wet-Franchimont, bijkomende gerechtelijke bevoegdheden voor fiscale speurders, een mini-instructie door een onderzoeksrechter, minder 'fiscale discretie', strafverzwarende omstandigheden voor de bedenkers van fiscalefraudeconstructies, opname van fiscale fraude in het nationaal veiligheidsplan en de minnelijke schikking als eindpunt.^[51]

[50] www.carldevlies.be/nl/fraudebestrijding/bevoegdheden, 29 januari 2010.

[51] Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Integraal verslag met vertaald beknopt verslag van de toespraken*, Kamer, 3de Zitting van de 52ste zittingsperiode, 2008-2009, CRIV 52 PLEN 097, 77p.

De zwarte vlag met het gouden dollarteken

Het objectivisme van Rand heeft het anarcho-kapitalisme of libertarisme duidelijk beïnvloed^[52], los van enkele kritische opmerkingen dat ze de staat als een 'moral evil' niet per definitie afwees.^[53] Op de zwarte vlag van het anarchisme verwijst het gouden dollarteken immers naar de zegeningen van het kapitalisme als economisch productiesysteem. Rand zou dit symbool consequent hanteren en het steeds als een 'broche' op haar kledij dragen. Het libertarisme is te positioneren bij het neoliberaal economisch denken van Ludwig von Mises, Friedrich von Hayek en Milton Friedman enerzijds en in de politieke en rechtstheorie van Robert Nozick, Murray Rothbard en David Friedman anderzijds.

Het prille negentiende-eeuwse vaderschap echter mag worden toegekend aan de Amerikaanse anarchist Lysander Spooner die dacht en schreef vanuit een moreel 'anti-étatisme'^[54], geïnspireerd door de werken van John Locke, Adam Smith en Jeremy Bentham. Het libertarisme, als "the view that each person has the right to live his life in any way he chooses so long as he respects the equal rights of others"^[55], combineert het vrijemarktdenken met ethische vrijheid. Elk individu beschikt over drie natuurrechten: leven, vrijheid en eigendom. Deze hebben het statuut van een natuurwet en ze zijn absoluut. Ze kunnen door derden, met inbegrip van welke collectiviteit dan ook, niet geschonden worden.^[56] Meer nog, het zijn per definitie eigendomsrechten^[57] waarover het individu vrij kan beschikken.

Centraal staat het *self ownership*-concept. Het eerdere uitgangspunt dat iedere persoon vrij moet zijn om te doen wat hij wil zonder hierbij de gelijke vrijheid van anderen te beperken, impliceert dat elke vorm van menselijke samenwerking gebaseerd is op vrijwilligheid en niet op dwang en/of geweld. Het is een "no tolerance for anyone's, including government's, coercive meddling for any purposes whatever".^[58] Dat wil zeggen dat de fysieke en psychische

[52] J. Burns, *Goddess of the Market. Ayn Rand and the American Right*, Oxford, Oxford University Press, 2009, 145.

[53] R. Childs, "Objectivism and the State: An Open Letter to Ayn Rand" in E. Stringham, *Anarchy and the Law. The Political Economy of Choice*, Oakland, The Independent Institute, 2007, 250.

[54] S. Caré, *La pensée libertarienne. Genèse, fondements et horizons d'une utopie libérale*, Parijs, Presses Universitaires de France, 2009, 28-31.

[55] D. Boaz, *Libertarianism. A Primer*, New York, The Free Press, 1997, 2.

[56] A. Nock, *Our Enemy, the State*, Tampa, Hallberg Publishing Corporation, 1996, 18.

[57] J. Narveson, *The Libertarian Idea*, Toronto, Broadview Press, 2001, 66.

[58] T. Machan, "The Case for Libertarianism: Sovereign Individuals" in C. Duncan & T. Machan, *Libertarianism for and against*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2005 38.

integriteit door niets of niemand kan worden geschonden en dat elkeen het recht heeft zich tegen deze schendingen te verdedigen en te verzetten. Dit “non aggression axiom” geldt evenzeer voor de bescherming van de private eigendom.^[59] Schendingen van leven, vrijheid en eigendom in de vorm van geweldsinitiaties door andere individuen en collectiviteiten met inbegrip van de staat krijgen een criminele inhoud^[60] en vereisen restitutie^[61] voor het slachtoffer. De staat wordt dan een “Etat-bandit”.^[62]

Fiscaliteit en belastingen zijn dus een door de overheid gelegaliseerde vorm van afpersing om inkomsten te verwerven.^[63] M. Rothbard omschrijft dit treffend^[64] als “the state is the only organization in society that obtains its revenue not by voluntary contribution or payment for services rendered but by coercion”.^[65] Een belasting wordt gelijkgesteld aan een *in natura*-onteigening ten gunste van belangengroepen.^[66] Alvorens de overheid publieke middelen kan (her)verdelen moet ze die immers eerst vergaren. Dat gebeurt doordat de overheid tussen haar en de burgers een fiscale relatie opzet die niet voorafgaand is overeengekomen. Er vindt een confiscatie van andermans private middelen plaats waardoor er in de samenleving twee klassen ontstaan. De klasse van belastingbetalers die meer betaalt dan ze in welke vorm dan ook ontvangt uit de staatskas en de klasse der belastingontvangers die meer ontvangt dan ze betaalt. De kern van de klasse der belastingontvangers zijn de fiscale agenten van de staat zelf en elkeen die diensten aan de staat tegen een vergoeding levert. Het onderscheid tussen de publieke en de private sector wordt bijgevolg bepaald door de fiscale relatie die niet bestaat in private transacties.^[67]

-
- [59] W. Block, “Libertarian Perspective on Political Economy” in H. Bouillon, *Libertarians and Liberalism*, Aldershot, Ashgate, 1996, 16-17.
- [60] M. Cools, “Een libertarische uitleiding voor de publiek-private fraudebestrijding” in VBO, Ernst & Young, Politeia, *Publiek-private fraudebestrijding*, Brussel, Uitgeverij Politeia, 2001, 112.
- [61] C. Tame, “Freedom, Responsibility and Justice: The Criminology of the ‘New Right’” in K. Stenson & D. Cowell, *The Politics of Crime Control*, Londen, Sage Publications, 1991, 132.
- [62] V. Valentin, *Les conceptions Néo-libérales du Droit*, Parijs, Economica, 2002, 177.
- [63] M. Cools, “Een libertarische uitleiding voor de publiek-private fraudebestrijding” in VBO, Ernst & Young, Politeia, *Publiek-private fraudebestrijding*, Brussel, Uitgeverij Politeia, 2001, 109-115.
- [64] G. Campagnolo, *Seuls les extrémistes sont cohérents, Rothbard et l’Ecole austro-américaine dans la querelle de l’herméneutique*, Lyon, ENS Editions, 2006, 56.
- [65] M. Rothbard, *Egalitarianism as a revolt against nature and other essays*, Auburn, The Ludwig von Mises Institute, 2000, 57.
- [66] M. Rothbard, *Wat heeft de overheid met ons geld gedaan?*, Antwerpen, Murray Rothbard Instituut vzw, 2008, 43.
- [67] F. van Dun, *Het Fundamenteel Rechtsbeginsel. Een essay over de grondslagen van het recht*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1983, 546-570.

Dat brengt ons bij het criminosofisch onnatuurrechtelijke en criminele karakter van de fiscaliteit in haar algemeenheid. Fiscaliteit als afpersing en/of onteigening is een geweldsinitiatie van de staat tegen het natuurrecht van het individu. Collectiviteiten zoals overheden in het algemeen en welvaartsstaten in het bijzonder^[68] kunnen niet functioneren zonder inkomsten om hun (economische) politiek van middelenallocatie, -verdeling, -ordening en -stabilisering^[69], voor de door hen subjectief geselecteerde belangengroepen, te realiseren.

De Belgische overheid haalt deze inkomsten in haar streven naar een ‘guaranteed economic security’^[70] met haar geweldsmonopolie uit fiscale, niet-fiscale en kapitaalsontvangsten. De fiscale ontvangsten zoals daar zijn: de personenbelasting, de bevrijdende roerende voorheffing, de vennootschapsbelasting, de indirecte belastingen, de invoerrechten, de accijnzen, de btw-ontvangsten en de niet-fiscale registratierechten worden aangevuld met retributies allerhande.^[71] Deze aanslagen gebeuren dagelijks bij de ondernemingen, de vennootschappen, de zelfstandige ondernemers (en de daarin tewerkgestelde bedienden en arbeiders) en de beoefenaars van vrije beroepen.^[72]

De klasse van de belastingontvangers – in hoofdzaak bestaande uit politici, ambtenaren, gesubsidieerd tewerkgestelden en ander ‘assistanat’ of ‘providentiature’ –^[73] echter weet in de bestuurlijke logica van de ‘public choice’ de geïnde belastingen vooral aan te wenden voor het eigen gebruik. Ze zijn immers ‘kiezers’ met als enige doelstelling hun eigen financieel welbevinden te verhogen.^[74] Dat impliceert dat een overheid niet het algemeen belang nastreeft maar slechts interesse heeft, door middel van democratische verkiezingen die evenzeer een economische ruilgrondslag^[75] hebben, in het verhogen van het eigen belang of nog “the bussy political activists, by the bossy

-
- [68] R. Huntford, *Le Nouveau Totalitarisme, le ‘Paradis Suédois’*, Parijs, Fayard, 1975, 108.
- [69] A. Van Poeck, A. Bruggeman, P. Du Caju, F., Heylen & H. van Dalen, *Economische Politiek. Principes en Ervaringen*, Leuven, Garant, 1999, 19.
- [70] H. Binswanger, *The Ayn Rand Lexicon. Objectivism from A to Z*, New York, Penguin Books, 529.
- [71] H. Matthijs, F. Naert & J. Vuchelen, *Handboek Openbare Financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2001, 157-159.
- [72] M. Cools, “Nog een rondje ondernemingen pesten of oude en nieuwe vormen en gedachten inzake criminalisering, inspectie en controle” in B. Hoogenboom, G. Bakker & M. Pheijffer, *De suggestie van toezicht en handhaving*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2005, 77.
- [73] V. Valentin, *Les conceptions Néo-libérales du Droit*, Parijs, Economica, 2002, 184.
- [74] L. von Mises, *Bureaucracy*, Grove City, Libertarian Press, 1983, 87.
- [75] E. Van Damme, “James McGill Buchanan” in M. Van De Velde, *Markt-meesters. Portretten van vooraanstaande liberale economen*, Amsterdam, Uitgeverij Boom, 2004, 223-224.

government managers for the bully lobbying activists”.^[76] Kortom, de staat zoals Frédéric Bastiat hem treffend en moreel juist definieerde als “la grande fiction à travers laquelle tout le monde s’efforce de vivre aux dépens de tout le monde”^[77] kan zelf niet bestaan zonder criminele schendingen van het individueel natuurrecht.

Atlas Shrugged

Een van de bouwstenen van Rands objectivisme laat zich kernachtig uitdrukken als “ik ben, ik denk, ik wil”^[78] en uit zich in ideaal^[79] heroïsche^[80] romanfiguren zoals de architect Howard Roark in *The Fountainhead* en de ingenieur John Galt in *Atlas Shrugged*. Daar waar Roark de verpersoonlijking is van het natuurrecht waar niet aan kan worden getwijfeld of niets aan kan worden veranderd^[81], neemt Galt de rol op zich van een staker dito vernietiger. *Atlas Shrugged* is een van de meest volumineuze romans, bestaande uit ongeveer 700.000 woorden, die ooit werd geschreven; het kwam tot stand onder de werktitel *The Strike*. Het boek liet dertien jaar op zich wachten.^[82]

Het verhaal speelt zich af in een niet nader te bepalen tijd in de Verenigde Staten van Amerika dat omgeven is door collectivistische ‘volksstaten’^[83] die door haar in het algemeen belang moeten worden geholpen. Deze hulp kan worden gerealiseerd door de invoering van ‘Richtlijn 10-289’. Elke industrieel en bankier moet zijn “eigendom vrijwillig afstaan aan de natie”. De ontvangende overheid wordt nu aangestuurd door het Bureau for Economic Planning and National Resources, het Bureau of Global Relief en het State Science Institute binnen het juridisch kader van de Fair Share Law of de wet op de evenredige verdeling van kansen. In ruil voor de afgestane eigendom verkrijgt men een “gift- of afpersingscertificaat” dat de “voodoostempel” van het “algemeen welzijn”, als “gebruikelijke parasitaire slagzin”, draagt.

Omdat het algemeen welzijn tot norm werd uitgeroepen ging Galt als eerste in staking en weigerde hij zich nog

langer te laten “plunderen”, te “vernietigen” of tot “slavernij” te brengen. Door zijn staking zou hij de “motor van de wereld stilzetten” en de wereld laten zien “wie afhankelijk is van wie”. Hij was de

“Prometheus die van gedachten veranderde. Nadat hij eeuwenlang door gieren was verscheurd als dank voor het naar de mensen brengen van het vuur der goden, verbrak hij zijn ketenen en trok hij zijn vuur terug, tot aan de dag waarop de mensen hun gieren zouden terugtrekken”.

Galt werd een gids die samen met een beperkt aantal topindustriëlen en -bankiers, net als een filosofieprofessor en een rechter weigerden nog langer te arbeiden en als ‘Atlanten’ de wereld te dragen. Ze hielden op anderen te voorzien van werk, loon, goederen, diensten, kennis en recht. Ze verdwenen op een mysterieuze wijze van de wereld, alsof ze “in rook waren opgegaan” en stichtten hun eigen rationeel kapitalistisch paradijs waar de vrijheid, het leven en het eigendomsrecht ten koste van alles werd verdedigd. In dit ‘Atlantis’, de “stad die in de oceaan zonk, de verloren stad waar alleen de geesten van helden kunnen binnengaan” woonde men onder het leidmotief: “ik zweer bij mijn leven en mijn liefde ervoor dat ik nooit zal leven ter wille van iemands anders noch iemand anders zal vragen te leven ter wille van het mijne”. Dit Atlantis of ‘Galt’s Geul’ in de Rocky Mountains werd aan het zicht van de eveneens tot volksstaat verwordende Verenigde Staten van Amerika onttrokken.

Ondertussen deden steeds meer nieuwe normen en waarden hun intrede in de volkstaat Amerika. Zakendoen werd voortaan beschouwd als een “beschamende cultus” en iedereen zou nu “werken in functie van zijn kundigheid en worden betaald al naargelang zijn behoefte”. De behoefte en het bewijs “misères” te hebben werd beschouwd als de “enige aanspraak op eigendom”. De behoefte noch de misère moesten worden bewezen aangezien de “vraag naar waarheid in sociale kwesties niet ter sprake kon komen”. In de zieltogende en verdwijnende ondernemingen infrastructuur, steden en markten werd de leiding en het management overgenomen door de “directeuren van eenmaking en uitdeling”.

De overheid in de Amerikaanse volkstaat beperkte zich steeds meer tot het beheersen van de plundering door gebruik te maken van haar “wetten, politie, gevangenis en wetenschap”. De politiek was niets meer dan een “enkel woord op papier, een richtlijn die het leven veranderde van iedere persoon in elke hoek, spleet en penthouse van het land”, met de “beroving” als ultiem doel. De leidinggevend politici, ambtenaren en wetenschappers wisten dat ze “afpersers” waren en dat het tijdelijk “vruchten” afwierp. Daar de ineensstorting van het systeem echter naderde en een algemene wereldcrisis zich aankondigde, werd Galt als gevolg van een radio-uitzending, waarin hij het collectivistische falen hekelde, opgespoord en gearresteerd. Hij diende, in ruil voor zijn vrijheid, samen met de politieke en wetenschappelijke machthebbers de economie en de motor van de wereld opnieuw te starten. Galt weigerde omdat de “inkomstenbelastingen niet werden afgeschaft net zomin als alle overheidsambtenaren zouden worden ontslagen”.

[76] G. Tullock, A. Seldon & G. Brady, *Government: Whose Obedient Servant? A Primer in Public Choice*, Londen, The Institute of Economic Affairs, 2000, xii-17.

[77] J. Garello, *Frédéric Bastiat: Ce qu’on voit et ce qu’on ne voit pas – Choix de Sophismes et de Pamphlets économiques*, Parijs, Romillat, 2001, 19.

[78] A. Rand, *Loflied*, Laren, Uitgeverij Luitingh, s.d., 86.

[79] A. Rand, *The Romantic Manifesto. A Philosophy of Literature*, New York, Signet, s.d., 162; A. Rand, *Three Plays, Night of January 16th, Ideal, Think Twice*, New York, Signet, 2005, 7.

[80] A. Gotthelf, *On Ayn Rand*, Belmont, Wadsworth, 2000, 96.

[81] A. Rand, *De eeuwige bron*, Uitgeverij Luitingh, Amsterdam, 2002, 6.

[82] M. Podritske & P. Schwartz, *Objectively Speaking. Ayn Rand Interviewed*, Lanham, Lexington Books, 2009, 223-231.

[83] In deze (te) korte samenvatting worden de door A. Rand letterlijk gebruikte woorden tussen aanhalingstekens geplaatst.

Ook na foltering met elektrische stroomstoten bleef hij de baan van nieuwe “economische dictator” weigeren. Galt werd finaal bevrijd door een aantal jeugdvrienden uit Atlantis en zou samen met hen pas terugkeren naar de wereld als ook de ineenstorting van New York City een feit werd. “De weg is vrij, we gaan terug naar de wereld”.

Daar waar H. Achterhuis *Atlas Shrugged* meende te kunnen lezen als een kapitalistische of neoliberale utopie^[84] zijn we zelf de mening toegedaan dat dit werk eerder aansluit bij andere werken zoals *Brave New World* van Aldous Huxley,^[85] *Op de Marmerklippen* van Ernst Jünger^[86] en *1984* van George Orwell.^[87] Deze literaire parels beschrijven collectivistische systemen als dystopieën waarin het individu ondergeschikt is aan de belangen van de geselecteerde en elitaire belangencollectiviteit.

‘Quo vadis’? Wel, u luistert naar John Galt, een verstandig man

Het hoeft geen betoog te stellen dat de natiestaat België nog niet het minste spoor van enige libertarische spontane ordening kent. Het zou tevens onnodig zijn, te vermelden dat we vanuit ons persoonlijk mens- en maatschappijbeeld niet de minste intellectuele ‘stimulus’ ondervinden of hebben ondervonden om in deze bijdrage de Belgische “tollenaars”^[88], in al hun graden en hoedanigheden, en de adepten van het denkbeeldige mythische algemeen belang bruikbare kennis aan te reiken, laat staan ze ermee te verrijken. We laten dat graag, met respect voor het vrij onderzoek als enig mogelijk wetenschappelijk uitgangspunt, over aan anderen. We hebben immers geen persoonlijke intellectuele nood aan een etatistische en collectivistische ‘Weltanschauung’. Vrij naar F. von Hayek, hebben we er niet voor gekozen lid te worden van de klasse van de “secondhand dealers in ideas”^[89], noch voor die van de “passive man”^[90] die volgens Rand slechts het “death

De progressieve inkomstenbelasting is een door de staat misbruikt instrument om de kwalen uit de wereld te helpen en het gedrag van de burgers naar zijn hand te zetten.

principle” van “dependence of man upon men” kent.^[91] Het voordeel van elk filosofisch en bijgevolg criminologisch discours is haar individualistisch speculatief karakter dat buiten elke vorm van popperiaanse falsificatie kan en moet staan.

Het objectivisme had en heeft immers niet de wetenschappelijke pretenties van bijvoorbeeld het marxisme^[92] met inbegrip van haar criminologische reflecties.^[93] Het objectivistische filosofische denkapparaat past in de anarchistische verhalende wetenschapsvisie van Paul Feyerabend’s ‘collage’^[94] en zijn methodologische ‘anything goes’^[95] als een noodzakelijke intellectuele regelovertreiding om vooruitgang te boeken.^[96] Ons criminologisch besluit zal proberen aan te tonen, met Galts discours in het achterhoofd, dat fiscale fraude een goede deugd is en dat fiscaliteit en fiscalefraudbestrijding een emanatie zijn van het kwade. Batman en de Joker dienen zich eerder, vrij naar Friedrich Nietzsche, “beyond good and evil”^[97] te plaatsen en kunnen hun rollen maar het best omkeren opdat ze niet in de kerntaak van de overheid – roof of belasting versus bescherming^[98] – omkomen.

In België is er nog geen Galt’s Geul als een nieuw Atlantis aanwezig. De wereld buiten Atlantis echter toont voldoende gelijkenissen. België houdt nog steeds vast aan haar “progressieve utopische verzorgingstaat”^[99] en het “Fouriercomplex” waar individuele vrijheid en verantwoordelijk-

[84] H. Achterhuis, *De utopie van de vrije markt*, Rotterdam, Lemniscaat, 2010, 37.

[85] A. Huxley, *Brave New World*, Naarden, Element Uitgevers, 1999, 223p.

[86] E. Jünger, *Op de Marmerklippen*, Soesterberg, Uitgeverij Aspekt, 1999, 125p.

[87] G. Orwell, *1984*, Amsterdam, Uitgeverij De Arbeiderspers, 1983, 261p.

[88] M. Cools, “Nog een rondje ondernemingen pesten of oude en nieuwe vormen en gedachten inzake criminalisering, inspectie en controle” in B. Hoogenboom, G. Bakker & M. Pheijffer, *De suggestie van toezicht en handhaving*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2005, 77.

[89] I. Kotterman-van de Vosse, *De visie van Hayek. Een pleidooi voor persoonlijke vrijheid*, Zwolle, Tjeenk Wilink, 1994, 91.

[90] A. Rand, *Philosophy – who needs it?*, New York, Penguin Group, 1984, 38.

[91] J. Burns, *Goddess of the Market. Ayn Rand and the American Right*, Oxford, Oxford University Press, 2009, 106.

[92] A. Rand, *Return of the Primitive. The Anti-Industrial Revolution*, Harmondsworth, Meridian, 1999, 167.

[93] M. Cowling, *Marxism and Criminological Theory. A Critique and a Toolkit*, New York, Palgrave Macmillan, 2008, 122; J. Lea, “Karl Marx (1818-83) and Frederick Engels (1820-95)” in K. Hayward, S. Maruna & J. Mooney, *Fifty Key Thinkers in Criminology*, Londen, Routledge, 2010, 18-24.

[94] P. Feyerabend, *Tijdverspilling. De autobiografie van Paul Feyerabend*, Rotterdam, Lemniscaat, 2007, 173.

[95] M. Doorman, *Denkers in de grond. Een homerun langs 40 graven*, Amsterdam, Uitgeverij Bert Bakker, 2010, 167.

[96] P. Feyerabend, *In strijd met de methode. Aanzet tot een anarchistische kennistheorie*, Amsterdam, Boom Meppel, 1977, 314.

[97] R. Lippens, *A very short, fairly interesting and reasonably cheap book about studying criminology*, Los Angeles, Sage, 2009, 23; H. Binswanger, *The Ayn Rand Lexicon. Objectivism from A to Z*, New York, Penguin Books, 336.

[98] F. Grapperhaus, *Bescherming, beroving, belasting*, Deventer, Kluwer, 2002, 31.

[99] H. Crombag & F. van Dun, *De Utopische Verleiding*, Amsterdam, Uitgeverij Contact, 1997, 254.

heid^[100] ondergeschikt worden aan de haat tegenover “somebody for his more favorable circumstances, that one is prepared to bear heavy losses if only the hated one might also come to harm”^[101] Het Belgisch belastingsstelsel en het fiscaal recht – dit laatste is net als het strafrecht een *contradictio in terminis* – schrijft zich moeiteloos in de gangbare visies over belastingen in. Los van de schijnbaar bestaande grondregels zoals het legaliteits-, het annualiteits-, het gelijkheids-, het territorialiteits-, het realiteitsbeginsel, de non-retroactiviteit en de *non bis in idem*-regel^[102] stelt het fiscaal recht zich geen enkele ethische vraag. Dat is op zich niet zo verwonderlijk omdat elke min of meer ethische discussie er immers toe zou leiden dat bijvoorbeeld de gangbare en historisch tot stand gekomen^[103] progressieve inkomstenbelasting vanuit een gelijkheidsbeginsel niet houdbaar is en het mythische karakter ervan zou worden ontbloot. De progressieve inkomstenbelasting is slechts een door de staat misbruikt instrument om de kwalen uit de wereld te helpen en het gedrag van de burgers naar zijn hand te zetten.^[104] Het heffen en innen van belastingen krijgt dus het moreel predicaat van de randiaanse “dubbel-parasiet”^[105] of het “leven op het zeer van de armen en het bloed van de rijken”.

Door het Belgische progressieve belastingssysteem kennen we bijvoorbeeld in 2008 een overheidsbeslag van 139,2 miljard euro op een bruto binnenlands product van 316 miljard euro met bovendien een wanverhouding tussen de kwaliteit van de geleverde diensten, veroorzaakt door de ‘malgoverno’ van onze inefficiënte overheid, en de prijs die de belastingbetaler er voor moet betalen. Bovendien werkt bijna een derde van de Belgische bevolking rechtstreeks voor de overheid^[106] of in deze of gene vorm van gesubsidieerde werkgelegenheid.

Deze vaststelling brengt ons bij de koplopers in de Europese Unie en zelfs als de *numero uno* indien het gaat over de verhouding tussen de overheidstewerkstelling en het aantal inwoners.^[107] De Belgische welvaartsstaat heeft deze fiscaliteit en haar fiscalefraudebestrijding, men hoopt op 10 mil-

jard euro extra inkomsten^[108], broodnodig om haar doelstellingen te realiseren. Hiermee geeft België aan dat ze geen neutrale visie op haar welvaartsstaat heeft. De noodzaak aan “interference in more or less onerous ways with the business of (private) life with police checks, administrative controls and a vast arsenal of regulatory, penal and/or fiscal regimes” om steeds maar nieuwe ‘social dilemmas’ voor te stellen en het individu als niet zelfredzaam te beschouwen, brengt de Belgische staat tot wat hij werkelijk is. Het is een staat met “force supplied by people and used by people against people in order to get what they want at the expense of the less powerful”^[109] Het lijkt ons onnodig te stellen dat deze “less powerful” uiteraard de belastingbetalers zijn die als aristotelianse kunstenaars de economie vormgeven door hun ethische ‘verstandigheid’, ‘voortreffelijkheid’, ‘vrijheid’ en ‘rechtvaardigheid’.^[110] Zo betaalt deze groep in vergelijking met de andere lidstaten van de Europese Unie jaarlijks 30 miljard euro te veel aan belastingen.^[111] Ook inzake economische vrijheid scoort België vrij zwak. In 2010 staat België slechts op de dertigste plaats in het wereldklassement.^[112]

De klasse van de Belgische belastingbetalers is alsnog niet “in staking gegaan”^[113] tegen haar “zelfvernietiging” en probeert zichzelf “noch door berovingen of aalmoezen” in stand te houden. Nochtans laten ze zich al wel door de Belgische overheid met ‘geweld’ beroven van de door hen geproduceerde welvaart en stappen ze mee in de belastinglogica van het algemeen belang. Ze “produceren de rijkdom van de wereld maar laten hun vijanden er de morele code van schrijven”. Het algemeen belang verleent “welzijn aan diegenen die geen verdienste hebben” en “diensten aan diegenen die niet betalen”. De belastingbetalers laten met andere woorden toe dat de overheid met inbegrip van haar welvaartsstaat in werkelijk ‘geleende’ tijd blijft verder functioneren.

De gepleegde fiscale fraude kan dan ook worden beschouwd als een gerechtvaardigde reactie en represaille op

[100] F. Hayek, *The Constitution of Liberty*, Londen, Routledge, 2006, 63.

[101] L. von Mises, *Liberalism. The Classical Tradition*, Indianapolis, Liberty Fund Inc., 2005, xxviii.

[102] S. Van Crombrugge, *De grondregels van het Belgisch fiscaal recht*, Kalmthout, Biblo, 2005, 67 p.

[103] F. Grapperhaus, *Tax Tales from the Second Millennium*, Dordrecht, De Longte, 1998, 63-66.

[104] W. Niemegeers & E. Pompen, *Vlaktaks. Rechtvaardig en doeltreffend, een nieuw fiscaal stelsel voor Vlaanderen?*, Roeselare, Roularta Books, 2008, 40.

[105] De door A. Rand letterlijk gebruikte woorden worden tussen aanhalingstekens geplaatst.

[106] R. Aernoudt & A. Destexhe, *Hoe de overheid Uw geld verkwist*, Roeselare, Roularta Books, 2008, 11-21.

[107] P. Bisciari, B. Eugène & L. Van Meensel, “De werkgelegenheid bij de overheid in België”, *Economisch Tijdschrift*, Brussel, NBB, juni 2009, 57.

[108] Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Integraal verslag met vertaald beknopt verslag van de toespraken*, Kamer, 3de Zitting van de 52ste zittingsperiode, 2008-2009, CRIV 52 PLEN 097, 3.

[109] F. van Dun, “Philosophical Statism and the Illusion of Citizenship: Reflections on the Neutral State” in B. Bouckaert & A. Godart-van der Kroon, *Hayek Revisited*, Cheltenham, Edward Elgar, 2000, 89-103.

[110] W. Klever, *Archeologie van de economie. De economische theorie in de Griekse oudheid*, Nijmegen, Uitgeverij Markant, 1986, 76-89.

[111] R. Aernoudt & A. Destexhe, *Hoe de overheid Uw geld verkwist*, Roeselare, Roularta Books, 2008, 11.

[112] T. Miller & K., Holmes, *Highlights of the 2010 Index of Economic Freedom. The Link Between Economic Opportunity and Prosperity*, Washington D.C., The Heritage Foundation, 2010, 12 p.

[113] De door A. Rand letterlijk gebruikte woorden worden tussen aanhalingstekens geplaatst.

de door de staat geïnitieerde geweldpleging.^[114] De reactie op dit overheidskwade heeft zelf, vanuit een criminologisch oogpunt bekeken, “geen morele kwaadheid” in zich. Geweld is moreel immers gerechtvaardigd als reactie op eerder begonnen geweld en verkrijgt daardoor het statuut van de deugd van de gewettigde zelfverdediging.^[115] In België zou het teveel aan betaalde belastingen door de belastingbetaler dan ook moreel en natuurrechtelijk een fiscale fraude van ‘minimum minimorum’ 30 miljard euro moeten toelaten. Ook de plannen van de Belgische staat om een extra van 10 miljard euro te realiseren als een gevolg van haar strijd tegen de fiscale fraude kan bij het natuurrechtelijk slachtofferrecht worden toegevoegd.

Het in België opgerichte college en ministerieel comité voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude net als het ‘Program Management Office’ hanteren het dollarteken, of beter het euroteken, als het “typische onfeilbare brandmerk van het kwaad”^[116] dat mag worden bestreden binnen het “veilig kader van de wet die werd aangenomen om weerloze mensen te beroven” en kennen hierdoor evenzeer een randiaanse inhoud. De 54 aanbevelingen ter verbetering van de fiscalefraudebestrijding, als “niet-objectieve wetgeving”, bevatten geen onderliggend moreel principe omdat ze voorbijgaan aan het gegeven dat een “eerlijk mens niet meer kan verteren dan hij heeft geproduceerd” en toelaten dat hoe “harder men werkt, hoe meer men de eigen strop om de nek aanhaalt”. Ze functioneren binnen de randiaanse ‘Richtlijn 10-289’ en delen kwistig ‘gift- of afpersingscertificaten’ uit.

Fiscalefraude(bestrijding) in België: een andere wetenschapsagenda

Bij wijze van besluit zullen we binnen de randiaanse criminosophie en de zich aankondigende Belgische fiscale dystopie – al dan niet gevolgd door een financieel-economisch klimaat gekenmerkt door bijvoorbeeld: kapitaalvlucht, desinvesteringen en delocalisaties – een mogelijke nieuwe multidisciplinaire wetenschapsagenda voor de criminologische interesse in fiscale fraude(bestrijding) aangeven. De criminologie die al zeer lang de status van een ‘signaalwetenschap’^[117] heeft en als een rendez-vous-

De gepleegde fiscale fraude kan dan ook worden beschouwd als een gerechtvaardigde reactie en represaille op de door de staat geïnitieerde geweldpleging.

subject rond criminaliteit functioneert^[118], kan de fiscale fraude(bestrijding) perfect tot een van haar studieobjecten benoemen, maar ze zou evenzeer oog moeten hebben om niet verder bij te dragen aan de criminalisering van de Belgische fiscale fraudeur. Deze criminalisering is immers identiek aan “het slachtoffer van een roofoverval beschuldigen van het corrumpieren van de integriteit van de misdadiger”.

Dat brengt ons bij het nog niet, of eerder marginaal, in België aanwezig zijnde criminologisch wetenschappelijk onderzoek naar de mogelijke relatie tussen het fiscaal overheidsbeslag dito (para)fiscale druk enerzijds en fiscale fraude(bestrijding) anderzijds. Deze relatie zou op de wetenschapsagenda kunnen worden geplaatst met inbegrip van de invloed van de sociale, de bijstands- en de gezondheidsfraude ter zake als een mogelijke ‘morele’^[119] rechtvaardigingsgrond voor fiscale fraude. Een multidisciplinaire ethiologische criminologie is hier zeer zeker op haar plaats.

Tevens zou dit wetenschappelijk onderzoek ook rekening kunnen houden met de wezenlijke aard van ons belastingsstelsel en de eventuele alternatieven, zoals de zogenaamde *head tax*, waar iedereen hetzelfde belastingbedrag laat ontnemen of de *flat tax*^[120], waar elkeen een soortgelijk percentage op zijn belastbaar inkomen laat confisqueren, opnemen in dit onderzoek. Het zou de staatssecretaris voor de coördinatie van de fraudebestrijding sieren hier aandacht aan te besteden in de momenteel ontbrekende wetenschappelijke onderbouw van zijn actieplannen. Dat hij als een Batman objectief oog mag hebben voor de rol van de Joker opdat hij moreel boven de ‘taxman’ van ‘The Beatles’ staat. Immers: “should five percent appear too small, be thankful I don’t take it all, ’cause I am the taxman”.

Mocht de Belgische criminologie echter ook stoïcijns blind en doof blijven voor de sociale, financiële en economische realiteit van de fiscaliteit en de fiscale fraude(bestrijding) dan rest ons alleen nog de gevolgen van de ‘Laffer-curve’ te ondergaan en ons land te laten opnemen in de groep van de zogenaamde ‘PIIGS’-landen. Samen met Portugal, Ierland, Italië, Griekenland en Spanje kunnen we ons dan koesteren in de wetenschap van een steeds toenemende en

[114] H. Binswanger, *The Ayn Rand Lexicon. Objectivism from A to Z*, New York, Penguin Books, 442.

[115] M. Cools, “Fiscale fraude, gewettigde zelfverdediging tegen gelegaliseerde afpersing” in G. Bakker, *Facetten van fraude & fraudebestrijding*, Den Haag, Koninklijke Vermande, 2003, 61.

[116] De door A. Rand letterlijk gebruikte woorden worden tussen aanhalingstekens geplaatst.

[117] G.P. Hoefnagels, *Witte boordencriminaliteit. Opstellen over misdaad en macht*, Assen, Van Gorcum, 1981, 44.

[118] M. Cools, “De privatisering van de politiefunctie: complement of bedreiging?” in T. Balthazar, J. Christiaens, M. Cools, T. Decorte, B. De Ruyver, P. Hebberecht, P. Ponsaers, S. Snacken, P. Traest, T. Vander Beken & G., Vermeulen, *Het strafrechtssysteem in de Laatmoderniteit*, Mechelen, Wolters Kluwer België, 2004, 84.

[119] R. Mayhew, *Ayn Rand Answers: The Best of Her Q&A*, New York, New American Library, 2005, 7.

[120] J. Minarik, “Taxation” in D. Henderson, *The Concise Encyclopedia of Economics*, Indianapolis, Liberty Fund, 2007, 489.

welvaartsvernietigende overheidsschuld en begrotings-tekort. Hoge belastingen horen er evenzeer bij.^[121]

De door Arthur Laffer aangetoonde relatie tussen een stijgende belastingvoet voor de belastingbetaler en een dalende belastinginkomst voor de belastingontvanger^[122] zal ons dan in een derde-eeuwse dystopie van het Romeinse rijk doen belanden.^[123] De barbaren van destijds kunnen dan misschien stakende belastingbetalende burgers zijn die alsnog een randiaans alternatief voor de Belgische staat kunnen bedenken ter financiering van haar behoeftig algemeen welzijn. In haar *The Virtue of Selfishness* verwijst ze immers naar een vrijwillige betaling door de burgers voor

overheidstaken als “voluntary government financing”^[124]. De overheid kan bovendien zelfs een “government lottery” organiseren om zich van middelen te voorzien.^[125] Het is nu verder aan de al dan niet criminosofisch geïnspireerde wetenschapper om in deze toekomstige en geprivatiseerde utopische ‘minarchie’, met haar geïnstitutionaliseerd kansspelmechanisme, criminologisch relevante onderzoeksvragen op te werpen en de vraag te beantwoorden waarheen zijn tocht mag leiden. Ook de criminoloog als een “nieuwe intellectueel” en “purveyor of knowledge” kan immers niet functioneren zonder de ‘businessman’ als “producer of wealth”.^[126]

Bibliografie

- Achterhuis, H., *De utopie van de vrije markt*, Rotterdam, Lemniscaat, 2010, 319 p.
- Aernoudt, R. & Destexhe, A., *Hoe de overheid Uw geld verkwist*, Roeselare, Roularta Books, 2008, 222 p.
- Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Integraal verslag met vertaald beknopt verslag van de toespraken*, Kamer, 3de Zitting van de 52ste zittingsperiode, 2008-2009, CRIV 52 PLEN 097, 77 p.
- Benton, M., *The Illustrated History Crime Comics*, Dallas, Taylor Publishing Company, 1993, 166 p.
- Binswanger, H., *The Ayn Rand Lexicon. Objectivism from A to Z*, New York, Penguin Books, 535 p.
- Bisciarì, P., Eugène, B. & Van Meensel, L., “De werkgelegenheid bij de overheid in België”, *Economisch Tijdschrift*, Brussel, NBB, juni 2009, 53-68.
- Block, W., “Libertarian Perspective on Political Economy”, p. 16-47 in Bouillon, H., *Libertarians and Liberalism*, Aldershot, Ashgate, 1996.
- Boaz, D., *Libertarianism. A Primer*, New York, The Free Press, 1997, 314 p.
- Britting, J., *Ayn Rand*, New York, Overlook Duckworth, 2004, 135 p.
- Burns, J., *Goddess of the Market. Ayn Rand and the American Right*, Oxford, Oxford University Press, 2009, 369 p.
- Campagnolo, G., *Seuls les extrémistes sont cohérents, Rothbard et l’Ecole austro-américaine dans la querelle de l’herméneutique*, Lyon, ENS Editions, 2006, 171 p.
- Caré, S., *La pensée libertarienne. Genèse, fondements et horizons d’une utopia libérale*, Parijs, Presses Universitaires de France, 2009, 359 p.
- Childs, R., “Objectivism and the State: An Open Letter to Ayn Rand”, p. 250-258 in E. Stringham, *Anarchy and the Law. The Political Economy of Choice*, Oakland, The Independent Institute, 2007.
- Cools, M., “Nog een rondje ondernemingen pesten of oude en nieuwe vormen en gedachten inzake criminalisering, inspectie en controle”, p. 67-86 in Hoogenboom, B., Bakker & G., Pheijffer, M., *De suggestie van toezicht en handhaving*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2005.
- Cools, M., “De privatisering van de politiefunctie: complement of bedreiging?”, p. 71-100 in Balthazar, T., Christiaens, J., Cools, M., Decorte, T., De Ruyver, B., Hebberecht, P., Ponsaers, P., Snacken, S., Traest, P., Vander Beken, T. & Vermeulen, G., *Het strafrechtssysteem in de Laatmoderniteit*, Mechelen, Wolters Kluwer België, 2004.
- Cools, M., “Fiscale fraude, gewettigde zelfverdediging tegen gelegaliseerde afpersing”, p. 49-61 in Bakker, G., *Facetten van fraude & fraudebestrijding*, Den Haag, Koninklijke Vermande, 2003.
- Cools, M., “Een libertarische uitleiding voor de publiek-private fraudebestrijding”, p. 109-115 in VBO, Ernst & Young, Politeia, *Publiek-private fraudebestrijding*, Brussel, Uitgeverij Politeia, 2001.
- Cools, M., “Integriteit in Europees perspectief”, p. 61-74 in Hoogenboom, B., Kamerling, R., Kuijl, J., Pheijffer, M. & Schaap, C., *Aspecten van integriteit*, Den Haag, Koninklijke Vermande, 2001.
- Cowling, M., *Marxism and Criminological Theory. A Critique and a Toolkit*, New York, Palgrave Macmillan, 2008, 292 p.
- Crombag, H. & van Dun, F., *De Utopische Verleiding*, Amsterdam, Uitgeverij Contact, 1997, 278 p.
- Dessaur, C., “Terug naar de moedervakken”, p. 324-328 in Bruinsma, G., Huisman, W. & van Swaaningen, R., *Basisteksten in de criminologie III. Historische en klassieke teksten*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2005.

[121] D.J. Eppink, *De Toren van Babel Staat in Brussel. Pleidooi voor een Verenigd Europa van Staten*, Tielt, Lannoo, 2010, 58.

[122] J. Lambrecht, *Economie zonder voetnoten*, Tielt, Uitgeverij Lannoo, 2002, 139-141; P. Samuelson & W. Nordhaus, *Economics*, Boston, McGraw-Hill, 2001, 724.

[123] F. Meijer, *Lessen in beschaving. Athene, Rome en Washington*, Amsterdam, Athenaenum-Polak & Van Gennep, 2008, 41-43.

[124] A. Rand, *The Virtue of Selfishness*, New York, Signet, 1964, 116.

[125] J. Burns, *Goddess of the Market. Ayn Rand and the American Right*, Oxford, Oxford University Press, 2009, 212.

[126] A. Rand, *For the New Intellectual*, New York, Signet, 1961, 25.

- Dessaur, C., *De achtste scheppingsdag*, Arnhem, Gouda Quint bv, 1988, 33 p.
- Dessaur, C. & Burnier, A., *De rondgang der gevangenen. Een essay over goed en kwaad, in de vorm van zeven brieven aan de platoclub*, Amsterdam, 1987, Querido, 188 p.
- Dessaur, C., *De droom der rede. Het mensbeeld in de sociale wetenschappen. Een poging tot criminosophie*, 's-Gravenhage, Martinus Nijhoff, 1982, 286 p.
- Doorman, M., *Denkers in de grond. Een homerun langs 40 graven*, Amsterdam, Uitgeverij Bert Bakker, 2010, 177 p.
- Eppink, D.J., *De Tore van Babel Staat in Brussel. Pleidooi voor een Verenigd Europa van Staten*, Tielt, Lannoo, 2010, 176 p.
- Feyerabend, P., *Tijdverspilling. De autobiografie van Paul Feyerabend*, Rotterdam, Lemniscaat, 2007, 239 p.
- Feyerabend, P., *In strijd met de methode. Aanzet tot een anarchistische kennistheorie*, Amsterdam, Boom Meppel, 1977, 375 p.
- Garello, J., *Frédéric Bastiat: Ce qu'on voit et ce qu'on ne voit pas – Choix de Sophismes et de Pamphlets économiques*, Parijs, Romillat, 2001, 268 p.
- Geeroms, H., *Fiscale Fraude*, Leuven, Davidsfonds, 1986, 120 p.
- Gotthelf, A., *On Ayn Rand*, Belmont, Wadsworth, 2000, 100 p.
- Grapperhaus, F., *Bescherming, beroving, belasting*, Deventer, Kluwer, 2002, 96 p.
- Grapperhaus, F., *Tax Tales from the Second Millennium*, Dordrecht, De Longte, 1998, 174 p.
- Greenspan, A., *Een turbulente tijd. Een leven in dienst van de economie*, Amsterdam, Uitgeverij Balans, 2007, 608 p.
- Hartcher, P., *Bubble Man. Alan Greenspan and the missing 7 trillion dollars*, New York, W.W. Norton & Company, 2006, 231 p.
- Hayek, F., *The Constitution of Liberty*, Londen, Routledge, 2006, 498 p.
- Hermans, W.F., *Onder Professoren*, Amsterdam, De Bezige Bij, 1996, 425 p.
- Hoefnagels, G.P., *Mensen, fraude en de staat*, Baarn, Ambo, 1987, 107 p.
- Hoefnagels, G.P., *Witte boordencriminaliteit. Opstellen over misdaad en macht*, Assen, Van Gorcum, 1981, 2002.
- Hoogenboom, B., “De dramaturgie van corporate governance”, p. 21-34 in Hoogenboom, B. & Pheijffer, M., *Financiële decadentie, toezicht en compliance*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2009.
- Huntford, R., *Le Nouveau Totalitarisme, le 'Paradis Suédois'*, Parijs, Fayard, 1975, 251 p.
- Huxley, A., *Brave New World*, Naarden, Element Uitgevers, 1999, 223 p.
- Jones, D., *The Politics of Money. The Fed Under Alan Greenspan*, New York, Simon & Schuster, 1991, 273 p.
- Jünger, E., *Op de Marmerklippen*, Soesterberg, Uitgeverij Aspekt, 1999, 125 p.
- Klever, W., *Archeologie van de economie. De economische theorie in de Griekse oudheid*, Nijmegen, Uitgeverij Markant, 1986, 157 p.
- Kosto, A., “Proloog”, p. 17-25 in J. Nijboer, e.a., *Criminaliteit als politiek probleem*, Arnhem, Gouda Quint bv, 1993.
- Kotterman-van de Vosse, I., *De visie van Hayek. Een pleidooi voor persoonlijke vrijheid*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1994, 431 p.
- Lambrecht, J., *Economie zonder voetnoten*, Tielt, Uitgeverij Lannoo, 2002, 224 p.
- Lea, J., “Karl Marx (1818-83) and Frederick Engels (1820-95)”, p. 18-24 in Hayward, K., Maruna, S. & Mooney, J., *Fifty Key Thinkers in Criminology*, Londen, Routledge, 2010.
- Lester, J., *Escape from Leviathan. Liberty, welfare and anarchy reconciled*, Basingstoke, Macmillan Press, 2000, 246 p.
- Lippens, R., *A very short, fairly interesting and reasonably cheap book about studying criminology*, Los Angeles, Sage, 2009, 136 p.
- Machan, T., “The Case for Libertarianism: Sovereign Individuals”, p. 3-44 in Duncan, C. & Machan, T., *Libertarianism for and against*, Lanham, Rowman & Littlefields Publishers, 2005.
- Mayhew, R., *Ayn Rand Answers: The Best of Her Q&A*, New York, New American Library, 2005, 241 p.
- Marchal, A. & Pacolet, J., “Strijd tegen sociale en fiscale fraude”, *Over-Werk Tijdschrift van het Steunpunt WAV* 2003, 4, 62-64.
- Matthijs, H., Naert, F. & Vuchelen, J., *Handboek Openbare Financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2001, 543 p.
- Meijer, F., *Lessen in beschaving. Athene, Rome en Washington*, Amsterdam, Athenaeum-Polak & Van Genneep, 2008, 69 p.
- Miller, T. & Holmes, K., *Highlights of the 2010 Index of Economic Freedom. The Link Between Economic Opportunity and Prosperity*, Washington D.C., The Heritage Foundation, 2010, 12 p.
- Minarik, J., “Taxation” in Henderson, D., *The Concise Encyclopedia of Economics* indianapolis, Liberty Fund, 2007, 637 p.
- Mises, L. & Rothbard, M., “Mises and Rothbard Letters to Ayn Rand”, *Journal of Libertarian Studies* 2007, 21, 4 (Winter), 11-16.
- Narveson, *The Libertarian Idea*, Toronto, Broadview Press, 2001, 367 p.
- Niemegeers, W. & Pompen, E., *Vlaktaks. Rechvaardig en doeltreffend, een nieuw fiscaal stelsel voor Vlaanderen?*, Roeselare, Roularta Books, 2008, 191 p.
- Nock, A., *Our Enemy, the State*, Tampa, Hallberg Publishing Corporation, 1996, 166 p.
- Orwell, G., *1984*, Amsterdam, Uitgeverij De Arbeiderspers, 1983, 261 p.
- Pheijffer, M., “Nogmaals de foute belastingadviseur” in Pheijffer, M. & Hoogenboom, B., *Accountancy en andere zaken onder de loep*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2009, 265 p.
- Podriska, M. & Schwartz, P., *Objectively Speaking. Ayn Rand Interviewed*, Lanham, Lexington Books, 2009, 270 p.
- Rabelais, F., *Gargantua*, Saint-Amand-Montrond, Editions du Seuil, 1996, 387 p.
- Rand, A., *Atlas in staking*, Doorn, Boekenmaker, 2007, 1006 p.
- Rand, A., *Three Plays, Night of January 16th, Ideal, Think Twice*, New York, Signet, 2005, 291 p.
- Rand, A., *De eeuwige bron*, Uitgeverij Luitingh, Amsterdam, 2002, 749 p.

- Rand, A., *Return of the Primitive. The Anti-Industrial Revolution*, Harmondsworth, Meridian, 1999, 290 p.
- Rand, A., *Philosophy – who needs it?*, New York, Penguin Group, 1984, 228 p.
- Rand, A., *The Virtue of Selfishness*, New York, Signet, 1964, 151 p.
- Rand, A., *For the New Intellectual*, New York, Signet, 1961, 192 p.
- Rand, A., *Loflied*, Laren, Uitgeverij Luitingh, s.d., 96 p.
- Rand, A., *De vrijheid gloorde*, Laren, Uitgeverij Luitingh, s.d., 464 p.
- Rand, A., *Kapitalisme: het onbegrepen ideaal*, Laren, Novapers, s.d., 400 p.
- Rand, A., *The Romantic Manifesto. A Philosophy of Literature*, New York, Signet, s.d., 199 p.
- Ravysse, S., *De verbeurdverklaring bij fiscale misdrijven en het witwassen van fiscale vermogensvoordelen*, Leuven, Instituut van Forensische Auditoren vzw, Forensic Studies 2003/1, 103 p.
- Rothbard, M., *Wat heeft de overheid met ons geld gedaan?*, Antwerpen, Murray Rothbard Instituut vzw, 2008, 110 p.
- Rothbard, M., *Egalitarianism as a revolt against nature and other essays*, Auburn, The Ludwig von Mises Institute, 2000, 321 p.
- Saerens, Y., *Cultural Criminology: een meerwaarde voor de kritische criminologie?*, Universiteit Gent, ongepubliceerde scriptie in de criminologische wetenschappen, Gent, 2007-2008, 107 p.
- Safranski, R., *Het kwaad. Het drama van de vrijheid*, Amsterdam, Uitgeverij Atlas, 1998, 280 p.
- Samuelson, P. & Nordhaus, W., *Economics*, Boston, McGraw-Hill, 2001, 792 p.
- Seldon, A., *The Virtues of Capitalism*, Indianapolis, The Liberty Fund, 2004, 478 p.
- Siegel, D., “Crime, Music and Politics: Classical Music and Jazz”, p. 361-372 in Brants, C. & van der Poel, S., *Diverse Kwesties. Liber Amicorum prof. dr. Frank Bovenkerk*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2009.
- Tame, C., “Freedom, Responsibility and Justice: The Criminology of the ‘New Right’”, p. 127-145 in Stenson, K. & Cowell, D., *The Politics of Crime Control*, Londen, Sage Publications, 1991.
- Tuccille, J., *Alan Shrugged. Alan Greenspan, the World’s Most Powerful Banker*, Hoboken, John Wiley & Sons, 2002, 301p.
- Tullock, G., Seldon, A. & Brady, G., *Government: Whose Obedient Servant? A Primer in Public Choice*, Londen, The Institute of Economic Affairs, 2000, 184 p.
- Valentin, V., *Les conceptions Néo-libérales du Droit*, Parijs, Economica, 2002, 385 p.
- Van Calster, P., Krikke, T. & ten Have, P., “Iedere samenleving krijgt de criminaliteit(sbeheersing) die zij verdient: over de Joker (en de Batman)”, *Panopticon* 2010, 2, 70-75.
- Van Crombrugge, S., *De grondregels van het Belgisch fiscaal recht*, Kalmthout, Biblio, 2005, 67 p.
- Van Damme, E., “James McGill Buchanan”, p. 213-233 in M. Van De Velde, *Markt-meesters. Portretten van vooraanstaande liberale economen*, Amsterdam, Uitgeverij Boom, 2004.
- van Dun, F., “Philosophical Statism and the Illusion of Citizenship: Reflections on the Neutral State”, p. 89-108 in Bouckaert, B. & Godart-van der Kroon, A., *Hayek Revisited*, Cheltenham, Edward Elgar, 2000.
- van Dun, F., *Het Fundamenteel Rechtsbeginsel. Een essay over de grondslagen van het recht*, Antwerpen, Kluwer Rechts-wetenschappen, 1983, 546-570.
- van Glabbeek, S., “Geschiedenis van het libertarisme in de Lage Landen”, p. 51-209 in de Wolf, A. & van Glabbeek, S., *De markt voor vrijheid. 25 jaar libertarisme en klassiek-liberalisme in de Lage Landen*, Pöszneck, Libertarisch Centrum, 2001.
- Van Poeck, A., Bruggeman, A., Du Caju, P., Heylen, F. & van Dalen, H., *Economische Politiek. Principes en Ervaringen*, Leuven, Garant, 1999, 269 p.
- Van Steenwinckel, J. & De Wit, T., “Fiscaal Strafrecht”, p. 145-184 in P. Waeterinckx & J. Van Steenwinckel, *Strafrecht in de onderneming*, Antwerpen, Intersentia, 2004.
- Verrips, J., “Kunst en (‘copycat’) moord”, p. 211-221 in Siegel, D., van Gemert, F. & Bovenkerk, F., *Culturele Criminologie*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2008.
- Villerbu, L., “Unde Babel criminologique ou la richesse inexploitée de la criminologie française dans ses enseignements”, p. 129-138 in Tournier, P., *La Babel Criminologique*, Parijs, L’Harmattan, 2009.
- von Mises, L., *Liberalism. The Classical Tradition*, Indianapolis, Liberty Fund Inc., 2005, 171 p.
- von Mises, L., *Bureaucracy*, Grove City, Libertarian Press, 1983, 137 p.
- Westra, R., *Fiscale fraudebestrijding: grenzen aan sturing*, Amsterdam, Pantheon Publishing, 2006, 447 p.
- Woodward, B., *Maestro. Greenspan’s FED and the American Boom*, New York, Simon & Schuster, 2000, 270 p.
- Zaitch, D., “Culture, Power and Markets: the Challenges of Cultural Criminology”, p. 351-360 in Brants, C. & van der Poel, S., *Diverse Kwesties. Liber Amicorum prof. dr. Frank Bovenkerk*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2009.