

De Staatsruif en de Fata Morgana

Verlag van een onderzoek naar fraudeconstructies voor het Nationaal dreigingsbeeld 2008

KLPD - Dienst IPOL



«waakzaam en dienstbaar»

POLITIE

• Korps landelijke politiediensten

De Staatsruif en de Fata Morgana

Een onderzoek naar fraudeconstructies in het kader van het Nationaal dreigingsbeeld 2008

KLPD - Dienst IPOL

«waakzaam en dienstbaar»

Uitgave

Korps landelijke politiediensten (KLPD)
Dienst IPOL
Postbus 3016
2700 KX Zoetermeer

Zoetermeer, oktober 2008
Copyright © 2008 KLPD - Dienst IPOL
IPOL nummer 35-2008

Colofon

Tekst Paul Minnebo, Sally Mesu, Fred Nieuwenhuis en Dorien van Nobelen
Vormgeving Het Lab - grafisch ontwerpers BNO, Arnhem
Foto omslag Goos van der Veen, Hollandse Hoogte
Druk Thieme MediaCenter, Rotterdam

Copyright

Behoudens de door de wet gestelde uitzonderingen, alsmede behoudens voorzover in deze uitgave nadrukkelijk anders is aangegeven, mag niets uit deze uitgave worden veeelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het KLPD.

Aan de totstandkoming van deze uitgave is de uiterste zorg besteed. Voor informatie die nochtans onvolledig of onjuist is opgenomen, aanvaarden de auteur(s), redactie en het KLPD geen aansprakelijkheid. Voor eventuele verbeteringen van de opgenomen gegevens houden zij zich gaarne aanbevolen.

Inhoud

	Samenvatting	5
1	Inleiding	12
	1.1 Het Nationaal dreigingsbeeld	12
	1.2 Fraude als prioriteit	14
	1.3 Begripsomschrijving	15
	1.4 Domeinafbakening	16
	1.5 Onderzoeksvragen	17
	1.6 Onderzoeksmethoden	18
2	Aard van de fraudeconstructies	20
	2.1 De Fata Morgana	20
	2.1.1 Voorbereiding	22
	2.1.2 Uitvoering	26
	2.1.3 Resultaat	33
	2.1.4 Criminele samenwerking	33
	2.1.5 Gebruik van valse of vervalste identiteiten	34
	2.1.6 Gebruik van informatie- en communicatietechnologie	35
	2.2 De Staatsruif	35
	2.2.1 Voorbereiding	36
	2.2.2 Uitvoering	39
	2.2.3 Resultaat	44
	2.2.4 Criminele samenwerking	44
	2.2.5 Gebruik van valse of vervalste identiteiten	45
	2.2.6 Gebruik van informatie- en communicatietechnologie	45
	2.2.7 Verschijningsvormen	47
	2.3 Gebruik van rechtspersonen	51
3	Omvang van de fraudeconstructies	54
	3.1 Voorschotfraude	57
	3.2 Illegale financiële activiteiten	59
	3.3 BTW-fraude	61
	3.4 Accijnsfraude	63
4	Gevolgen voor de Nederlandse samenleving	65
	4.1 Gevolgen van de Fata Morgana	66
	4.2 Gevolgen van de Staatsruif	68

5	Criminaliteitsrelevante factoren	71
5.1	Verwevenheid	71
5.2	Digitale technologie	72
5.3	Mobiliteit	74
5.4	Kapitaal	74
5.5	Globalisering	75
5.6	Openheid	76
6	Maatregelen ter voorkoming en bestrijding van fraudeconstructies	77
6.1	Fata Morgana	78
6.2	Staatsruif	81
7	Verwachtingen	89
7.1	Fata Morgana	89
7.2	Staatsruif	91
8	Conclusies	94
	Literatuurlijst	99
	Bijlage 1	106

Samenvatting

Dit rapport is een verslag van één van de zes deelprojecten van het Nationaal dreigingsbeeld 2008 (NDB). De bevindingen uit de verschillende deelprojecten vormen bouwstenen voor het eindrapport NDB. Dit eindrapport beoogt inzicht te geven in de criminaliteit met een georganiseerd karakter in Nederland en wordt gebruikt om beleidsprioriteiten vast te stellen. Hiervoor wordt niet alleen naar de huidige stand van zaken gekeken, maar ook naar de toekomst: wat zijn de verwachtingen van de criminele verschijnselen voor de komende vier jaar?

Dit deelrapport gaat over constructies die worden gebruikt bij het plegen van fraude. Onder een constructie wordt hier verstaan een organisatorische of administratieve werkwijze die is opgezet om criminele voornemens ten uitvoer te brengen en daarvan de ware aard te verhullen. Het gaat in dit rapport dus niet in de eerste plaats over fraudevormen, die wel veelvuldig aan de orde komen, maar bovenal over de manier waarop de beschreven fraudeconstructies zijn opgezet en hoe ze worden gebruikt. Het belangrijkste doel is om te komen tot uitspraken over verwachte ontwikkelingen op het gebied van fraude, gepleegd door criminele samenwerkingsverbanden.

Op grond van een aantal overwegingen is gekozen voor het beschrijven van de volgende twee constructies:

- constructies om misbruik te maken van een voorgespiegelde mogelijkheid om snel veel geld te verdienen;
- constructies waarbij de wet- en regelgeving op het gebied van kostprijsverhogende belastingen wordt misbruikt of omzeild.

De eerste constructie wordt hier 'Fata Morgana' genoemd, omdat dit een constructie betreft die wordt gebruikt om mensen een beeld voor te spiegelen dat nooit realiteit zal worden. De tweede constructie is 'Staatsruif' genoemd, omdat de benadeelde partij in alle gevallen een overheid is.

De vragen waar we in dit onderzoek antwoord op geven, hebben betrekking op de aard en omvang van de fraudeconstructies en de gevolgen van het gebruik van deze constructies voor de Nederlandse samenleving. Ook gaan we in op de maatschappelijke factoren die van invloed zijn, de maatregelen die worden genomen ter voorkoming en bestrijding van fraudeconstructies en de verwachtingen voor de komende jaren.

In dit deelproject worden de fraudeconstructies beschreven op basis van literatuur, data en informatie van politie en bijzondere opsporingsdiensten en interviews. Met behulp van literatuur en geselecteerde fraudezaken is de criminele werkwijze bij de verschillende fraudevormen onderzocht. Door te kijken naar overeenkomsten en verschillen tussen de diverse fraudevormen zijn de twee constructies samengesteld die in deze rapportage worden gepresenteerd.

Aard van de fraudeconstructies

Bij zowel de Fata Morgana als de Staatsruif worden drie fases onderscheiden, namelijk de voorbereiding, de uitvoering en het resultaat. In de voorbereidende fase bij de Fata Morgana worden faciliteiten aangeschaft en potentiële slachtoffers geselecteerd. In de uitvoerende fase is veel aandacht voor afscherming zodat de oplichters na afloop niet te traceren zijn. Ook wordt veel energie gestoken in het winnen van het vertrouwen van de slachtoffers om hen zodoende in de fraude te kunnen betrekken. De oplichters zijn flexibel en kunnen zich makkelijk aanpassen aan veranderende omstandigheden. In de laatste fase verbreken de oplichters al het contact en verdwijnen uit beeld, nadat het slachtoffer is opgehouden te betalen en/of de oplichting uitkomt.

Bij de Staatsruif gaat het in de voorbereidende fase om het bij elkaar brengen van kennis, kennissen en kapitaal met het doel een vaak juridisch en financieel complexe constructie op te zetten. Daarbij worden vaak een of meer rechtspersonen opgericht. In de uitvoerende fase is veel aandacht voor afscherming, in de eerste plaats om de werkelijke daders af te schermen maar ook om de legale schijn van de constructie zo lang mogelijk te laten duren. In deze fase wordt vaak in een complexe waas van rechtspersonen de criminele winst op bijna onnavolgbare wijze weggesluisd, met aanzienlijke winsten als resultaat.

In hun kern zijn beide constructies eenvoudig en voor verschillende fraudevormen inzetbaar. Om met succes te worden toegepast en ontmaskering door gedupeerden en opsporingsinstanties te voorkomen of zo lang mogelijk uit te stellen, worden de constructies in de praktijk naar talrijke fraudevormen vertaald. Hierbij beperken de fraudeurs zich niet tot de eigen landsgrenzen.

Omvang van de fraudeconstructies

Het maken van een betrouwbare schatting over de omvang van fraudeconstructies is niet mogelijk, omdat fraudeconstructies zijn opgebouwd uit verschillende onderliggende fraudevormen. Ook schattingen over de omvang van deze fraudevormen zijn om diverse redenen moeilijk te maken. Onder meer registratie-effecten, darknummers en definitieverschillen zijn van invloed op de geregistreerde omvang van fraudegevallen. Op basis van de concrete verschijningsvormen van

fraude hebben we ons een beeld gevormd over de mogelijke omvang. Het aantal geldtransacties via banken is bij voorschotfraude de laatste jaren afgenomen, hiertegenover staat een stijging van het aantal geldtransacties via money transfers. Verder constateert de Autoriteit Financiële Markten (AFM) een afname van de schade door illegale financiële activiteiten. Deze afname staat echter in een directe relatie tot de verruiming van een aantal vrijstellingen in 2005, waardoor bepaalde aanbieders van financiële producten nu buiten het toezichtskader van de AFM vallen. Met betrekking tot de omvang van de BTW-carrousels, wordt de schade voor Nederland geschat tussen de 50 en 200 miljoen euro per jaar. Op basis van inbeslagnames door de douane lijkt sigaretten-smokkel niet af te nemen, het schadebedrag is echter onbekend. Over de omvang van accijnsfraude met minerale oliën en sterke drank is niets bekend.

Terwijl we al een aantal jaren te maken hebben met een afname van de geregistreerde criminaliteit, geven de schattingen geen aanleiding om ervan uit te gaan dat een soortgelijke afname ook geldt voor fraude. Per definitie bestaat er een onvolledig en gefragmenteerd beeld over fraude. Hierdoor kunnen ook uitspraken over daling of stijging van aantallen incidenten en de bedragen die daarmee gemoeid gaan, het niveau van 'educated guesses' niet ontstijgen. Hierbij is het ook nog eens van belang vanuit welk perspectief men kijkt. In de beleving van veel professionele fraudebestrijders is het in ieder geval nu nog zo, dat de fraudes die met de hier beschreven constructies worden gepleegd, de beschikbare capaciteit van de verschillende opsporingsdiensten overtreffen.

Gevolgen voor de Nederlandse samenleving

Veel is er niet bekend over de geleden schade voor de Nederlandse samenleving die het gevolg is van het gebruik van de beschreven fraudeconstructies. Dat heeft een directe relatie met het feit dat wij over de omvang van fraude in, vanuit of naar Nederland ons alleen op schattingen kunnen baseren. De bedragen die op basis van deze schattingen worden genoemd, zijn aanzienlijk. Om verschillende redenen die in dit rapport staan vermeld is onze kennis over fraude gebaseerd op waarschijnlijk maar een fractie van alle incidenten die onder die noemer zouden kunnen worden gebracht. Dat het om heel veel geld gaat, staat eigenlijk wel vast.

De gevolgen voor de Nederlandse samenleving zijn te verdelen in directe en indirecte gevolgen. Daarnaast wordt in dit rapport ingegaan op de ernst van de gevolgen. Bij de Fata Morgana bestaan de directe gevolgen voor Nederlandse slachtoffers uit aanzienlijke financiële en emotionele schade. Een indirect gevolg is een imagooverslechtering van de financiële sector als gevolg van aangetast vertrouwen. Ook worden, met de criminele opbrengsten van de Fata Morgana, verschillende andere vormen van georganiseerde criminaliteit gefinancierd.

Verder wordt het imago van Nederland geschaad als niet adequaat wordt opgetreden tegen oplichters die vanuit Nederland opereren. De constructies worden met raffinement opgetuigd. Dit heeft ernstige gevolgen. Wet- en regelgeving blijken onvoldoende bestand tegen het gebruik van misleidende formuleringen waarmee frauduleuze producten worden aangeboden. Dit omdat de aanbieders het toezicht waar mogelijk ontduiken. De ernst is zichtbaar in de persoonlijke problematiek waarmee directe slachtoffers worden geconfronteerd. Daarnaast tast de onzekerheid, als gevolg van de vele varianten waarin het bedrog wordt gepleegd, het maatschappelijk vertrouwen in de werking van het financiële stelsel aan.

Het directe gevolg van de Staatsruif is vooral grote financiële schade voor de Nederlandse staat. Daarnaast kunnen legale bedrijven aansprakelijk gesteld worden voor geleden schade –zonder dat zij daarbij verwijtbaar betrokken hoeven te zijn– en als gevolg daarvan failliet gaan. Indirecte gevolgen zijn onder meer oneerlijke concurrentie en gevaren voor de volksgezondheid als gevolg van inferieure producten die op de markt verschijnen. De gevolgen van de Staatsruif zijn zeer ernstig. Dit komt vooral door de continuïteit van de constructie en het onvermogen de constructie te bestrijden. Verder is de constructie multifunctioneel, past zich makkelijk aan veranderende situaties aan en kan voor meerdere fraudevormen worden gebruikt. Een ander gevolg is dat het vertrouwen in de werking van het financiële stelsel wordt ondermijnd. Dit geldt voor op zijn minst een deel van de criminaliteit die met de hier beschreven constructies wordt gepleegd.

Dit onderzoek laat zien dat Nederland een rol speelt bij de schade die aan het buitenland wordt toegebracht als gevolg van zowel de Fata Morgana als de Staatsruif. Dit pleit er voor om bij het zoeken naar effectieve maatregelen tegen de toepassing van fraudeconstructies niet alleen de schade voor de Nederlandse samenleving, maar ook die voor andere landen als uitgangspunt te nemen.

Criminaliteitsrelevante factoren

Veel van de maatschappelijke factoren zijn te beïnvloeden, veel andere totaal niet. Technologische ontwikkelingen laten zich niet tegenhouden. Deze hebben een positief effect op de economie maar zorgen er ook voor dat fraudeconstructies gemakkelijker, sneller en doeltreffender kunnen worden opgezet. De technologische vooruitgang gaat gepaard met misbruik voor criminele doeleinden. Nederland is een handelsnatie en een transitland met een uitstekende infrastructuur en een sterke transportsector. Die bijzonderheid is op zichzelf al een belangrijke criminaliteitsrelevante factor. Toenemende mobiliteit opent steeds meer mogelijkheden voor criminelen om hun activiteiten te organiseren en voor

opsporingsinstanties verborgen te houden. Ook de openheid van onze samenleving waarin veel informatie toegankelijk is, stelt criminelen steeds beter in staat zich op de hoogte te stellen van toezicht- en opsporingsactiviteiten én de informatie te gebruiken. Het opgeven van de open samenleving zou op onderdelen kunnen worden gerealiseerd, maar dat is om een veelvoud aan redenen onwenselijk.

Als gevolg van de internationalisering en de open grenzen wordt ook fraude steeds vaker over grenzen heen gepleegd. Dit biedt veel mogelijkheden het criminele karakter te verhullen. Daarnaast zien we een toenemende verwevenheid tussen criminelen die traditioneel tot de onderwereld worden gerekend en willekeurige anderen uit de zogenaamde bovenwereld. Ook dit is een complexerende factor voor de opsporing.

Een andere factor is 'kapitaal': de bevolking is niet alleen materialistischer geworden maar heeft gemiddeld genomen ook meer te besteden. Dit, in combinatie met een complexere financiële markt, werkt oplichting en misbruik van vertrouwen in de hand.

Hoewel niet alle factoren zijn te beïnvloeden, zullen elk van bovengenoemde criminaliteitsrelevante factoren aandachtig moeten worden gevolgd. Daar waar de baten tegen de kosten opwegen, dienen zij zoveel mogelijk te worden geneutraliseerd. Daarin hebben politie en justitie een rol, maar zij zijn bij lange na niet de enige spelers.

Maatregelen ter voorkoming en bestrijding van fraudeconstructies

Maatregelen met betrekking tot de Fata Morgana kunnen worden onderscheiden in maatregelen tegen Nederlands slachtofferschap en maatregelen tegen daderschap vanuit Nederland. Maatregelen om Nederlands slachtofferschap te voorkomen, moeten gericht zijn op het geven van voorlichting en het adviseren van potentiële beleggers. De AFM werkt aan de vergroting van haar bekendheid bij consumenten. Verder heeft een waarschuwing van de AFM aan een malafide aanbieder geen punitief karakter meer, waardoor deze waarschuwingen niet meer gelijk staan aan een opgelegde straf. Voorheen kon, na een waarschuwing door de AFM, geen strafvervolging meer worden ingezet omdat het in Nederland niet is toegestaan om iemand meer dan één keer te bestraffen voor hetzelfde strafbare feit. Als gevolg van economische belangen kan toezicht op financiële producten echter nooit zo intens zijn dat regel-overtreders op de markt uitgesloten kunnen worden. Project Apollo¹ heeft zich

¹ Apollo is een project dat in oktober 2006 door verschillende opsporingsinstanties is gestart, met als doel het onaantrekkelijk maken van Nederland voor West-Afrikaanse criminele netwerken. Hierbij wordt samengewerkt met private partijen zoals financiële instellingen en internetproviders.

intensief gericht op het verstoren van activiteiten van daders die werken vanuit Nederland. Deze aanpak lijkt succesvol te zijn, omdat er signalen zijn die erop wijzen dat de oplichters zich naar andere landen verplaatsen.

Van potentiële slachtoffers van fraudeconstructies, dus zowel van burgers, ondernemingen als van de overheid, mag worden verwacht dat zij alert zijn op de bescherming van hun belangen en maatregelen treffen om dat zelf zo goed mogelijk te organiseren. Daar waar de mogelijkheden om dat te doen ontbreken of onvoldoende soelaas bieden, ligt er een extra verantwoordelijkheid bij de overheid. Die extra verantwoordelijkheid ligt met name op het gebied van het toezicht, om zoveel mogelijk te voorkomen dat er mogelijkheden ontstaan om fraude te plegen. Nu is het nog zo, dat fraudeurs zich door middel van kunstgrepen met succes aan toezicht kunnen onttrekken. Zoals het aanbieden van beleggingsproducten met een waarde van meer dan € 50.000 of het product een lening of investering noemen in plaats van een belegging.

Aanpassing van de (Europese) regelgeving op het gebied van BTW- en accijnstarieven is een noodzakelijke maatregel om de Staatsruif te verstoren. Vergaande harmonisatie van BTW- en accijnstarieven verkleint de winstmogelijkheden waardoor fraude minder lucratief wordt. De invoering van een bronbelastingstelsel of verlegging van de afdrachtplicht naar de laatste schakel in de keten zou BTW-carroussels onmogelijk maken maar creëert weer nieuwe fraudemogelijkheden.

Er lijkt op het gebied van preventie en bestrijding nog veel te winnen, voordat de huidige mogelijkheden van wet- en regelgeving volledig zijn benut. Sommige wetten en regels bieden zoveel gelegenheid om te frauderen, dat de prioriteit zou moeten liggen in het opheffen van die gelegenheid. Ook is een verbetering van de internationale samenwerking in het kader van fraudebestrijding gewenst, om fraudeurs die vanuit het buitenland slachtoffers maken in Nederland effectiever te kunnen aanpakken. Maatregelen die als doel hebben om bepaalde fraudevormen aan te pakken kunnen weliswaar effect hebben maar laten de constructie zelf intact. Meer kan worden verwacht van het vroegtijdig signaleren van de toepassing van een fraudeconstructie en vooral van het wegnemen van de gelegenheidsstructuur die het aantrekkelijk maakt om een fraudeconstructie toe te passen.

Verwachtingen

Het gebruik van de Fata Morgana zal naar alle waarschijnlijkheid op korte termijn niet wezenlijk veranderen. De constructie blijft voor fraudeurs aantrekkelijk omdat deze relatief gemakkelijk is toe te passen en er altijd mensen zullen zijn die zich graag door een aanlokkelijk aanbod willen laten overtuigen.

De gevolgde werkwijze kan eenvoudig aan veranderende omstandigheden worden aangepast, zonder dat de constructie verandert. De producten worden aangepast aan de actualiteit en nieuwe doelgroepen worden benaderd als de tot dan toe gebruikte benaderingswijze blijkt te zijn uitgewerkt. Via nieuwe kanalen worden nieuwe slachtoffers geworven. Soms via grootschalige werving (tv-commercial), soms via een gerichte een-op-een benadering (datingsites). Er zijn geen aanwijzingen dat in de toekomst minder mensen vertrouwen zullen stellen in fraudeurs, of dat de pakkans groter zal worden. Daarom verwachten we niet dat de omvang van de Fata Morgana in de komende vier jaar zal afnemen. Ook zijn er geen redenen om te veronderstellen dat de (ernst van de) gevolgen zullen veranderen. Naar verwachting zal het beëindigen van het project Apollo, eind 2007, ertoe leiden dat dadergroepen weer meer gebruik zullen maken van de bestaande Gelegenheidsstructuur in Nederland.

Ook de Staatsruif past zich makkelijk aan veranderende omstandigheden aan. Een afname van het gebruik van deze fraudeconstructie is niet aannemelijk omdat, in ieder geval de komende jaren, de Gelegenheidsstructuur zal blijven bestaan. Zolang er kostprijsverhogende belastingen en prijsverschillen tussen landen bestaan, zal deze constructie gebruikt worden. Hoewel er verschillende pogingen worden gedaan om de belastingen tussen de lidstaten van de Europese Unie te harmoniseren, zijn deze tot nu toe niet succesvol geweest. Het is niet waarschijnlijk dat hier de komende jaren verandering in komt. Het onvermogen van de Europese Unie afspraken te maken waar alle lidstaten mee kunnen instemmen, zal ook de komende jaren de gelegenheid bieden om voor tientallen miljarden euro's per jaar te frauderen.

In Nederland worden in 2008 de accijnzen op alcohol, sigaretten en tabak fors verhoogd. In 2009 volgt de BTW op luxe goederen met een verhoging van 19% naar 20%. Door deze maatregelen zal naar verwachting de Staatsruif vaker gebruikt worden.

Verwacht wordt dat de Staatsruif in complexere vorm vaker gebruikt wordt, met meer rechtspersonen en verdeeld over meer landen. Dat soms reguliere bedrijven hierbij een rol spelen staat vast, hoe dit zich zal ontwikkelen is echter onduidelijk. Maatregelen zoals de herziening van het toezicht op rechtspersonen zullen voor aanpassingen in de werkwijze van fraudeurs zorgen waarbij het nog steeds mogelijk is om afschermingsmethoden te gebruiken. Met het vrije goederenverkeer in de Europese Unie vermindert de fysieke controle aan de binnengrenzen. Er zal meer administratief worden gecontroleerd. De verwachting is dat dit fraude in de hand werkt. Omdat de constructie op eenzelfde wijze uitgevoerd zal blijven worden, zal het soort gevolgen van de Staatsruif niet veranderen.

1

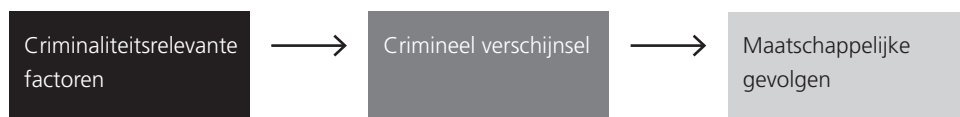
Inleiding

1.1 Het Nationaal dreigingsbeeld

Dit rapport is een verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld (NDB). Het NDB beoogt inzicht te verschaffen in de criminaliteit met een georganiseerd karakter waarmee Nederland heden ten dage kampt en in de nabije toekomst zal worden geconfronteerd.

In 2004 verscheen het eerste Nationaal dreigingsbeeld (DNRI, 2004). Dit dreigingsbeeld was de eerste poging om de georganiseerde criminaliteit en haar dreigingen voor de Nederlandse samenleving in kaart te brengen sinds de Parlementaire Enquêtecommissie uit de jaren negentig. In 2006 is in opdracht van de Raad van Hoofddoelcommissarissen een vervolgstudie verschenen waarin nader werd ingegaan op enkele specifieke criminele verschijnselen die in het eerste NDB onderbelicht waren gebleven (DNRI, 2006). Door de politieminsters is bepaald dat het Nationaal dreigingsbeeld vierjaarlijks moet worden vervaardigd. Reden waarom in 2008 het tweede NDB is vervaardigd.

Vanwege het toekomstgerichte karakter van het NDB wordt niet alleen de huidige stand van zaken van criminele verschijnselen onderzocht, maar gaat de aandacht ook uit naar maatschappelijke factoren die van invloed zijn (of kunnen zijn) op de criminele verschijnselen. Deze worden aangeduid als criminaliteitsrelevante factoren. De invloed op aard en omvang van de criminaliteit kan zowel bevorderend als remmend zijn. Bij remmende factoren kan mede worden gedacht aan inspanningen op het vlak van de criminaliteitsbeheersing, zoals de intensivering van controles bij de export van goederen naar het buitenland. Ook wordt aandacht besteed aan maatschappelijke gevolgen. Hiermee worden de schadelijke gevolgen bedoeld van de criminele verschijnselen in hun totaliteit voor de Nederlandse samenleving. De (veronderstelde) causale samenhangen tussen criminaliteitsrelevante factoren, criminele verschijnselen en maatschappelijke gevolgen kunnen als volgt schematisch worden weergegeven:



Het NDB wordt in opdracht van het College van procureurs-generaal samengesteld door de Dienst IPOL van het Korps landelijke politiediensten. Het wordt gebruikt om beleidsprioriteiten vast te stellen in de aanpak door politie en justitie van criminaliteit met een georganiseerd karakter op nationaal en regionaal bestuurniveau. Tevens beoogt het aanknopingspunten te bieden voor een bestuurlijke aanpak.

Het domein van criminaliteit met een georganiseerd karakter is breed. Het bevat de criminaliteit die haar beslag krijgt in de structurele samenwerking tussen personen, die wordt gepleegd met het oog op het gezamenlijk behalen van financieel of materieel gewin, en die ernstige gevolgen heeft voor de samenleving. 'Criminaliteit met een georganiseerd karakter' omvat zowel misdrijven die gerelateerd zijn aan illegale markten ('handelsmisdad') als roofoverval misdrijven die worden gepleegd door meerdere pleegders gezamenlijk ('banditisme'). Het kenmerk 'structurele samenwerking tussen personen' betekent niet alleen dat sprake is van (de intentie tot) herhaald plegen, maar ook van enige consistentie in de samenstelling van het samenwerkingsverband. Vanwege de gerichtheid op financieel of materieel gewin behoort ideologisch gemotiveerde criminaliteit niet tot het onderzoeksdomein.

Begin 2007 zijn in een voorstudie mogelijke onderwerpen voor nadere studie belicht. In overleg met de begeleidingscommissie van het NDB zijn binnen de Dienst IPOL zes deelprojecten gestart en inmiddels uitgevoerd. De onderwerpen die in deze deelprojecten centraal stonden, zijn:

- productie, handel en smokkel van cannabis;
- criminaliteit bij bodemsanering en grensoverschrijdende afvalstromen;
- fraudeconstructies;
- georganiseerde vermogenscriminaliteit;
- witwassen van wederrechtelijk verkregen vermogen;
- actualisering van dreigingen uit het eerste NDB.

De algemene vragen waarop in deze deelprojecten een antwoord moest worden geformuleerd, luiden telkens als volgt:

- 1 Hoe heeft de aard van het criminele verschijnsel zich ontwikkeld voor wat betreft de wijze waarop die criminaliteit wordt gepleegd?
- 2 Hoe heeft de omvang van het criminele verschijnsel zich ontwikkeld in termen van hoeveelheid van activiteit (frequentie, incidentie, prevalentie, schaalgrootte)?
- 3 Hoe heeft de aard van het criminele verschijnsel zich ontwikkeld voor wat betreft de kenmerken van personen en criminele samenwerkingsverbanden die van (betrokkenheid bij) het plegen daarvan worden verdacht?

- 4 Wat zijn de gevolgen van het criminele verschijnsel voor de Nederlandse samenleving?
- 5 Welke criminaliteitsrelevante factoren zijn in welke mate en op wat voor wijze van invloed op het criminele verschijnsel?
- 6 Wat zijn de verwachtingen over omvang, werkwijze, betrokken criminele samenwerkingsverbanden en maatschappelijke gevolgen van het criminele verschijnsel voor de komende jaren?

Bovenstaande vragen zijn niet alleen uitgangspunt geweest voor de deelrapporten van de Dienst IPOL, maar zijn ook richtinggevend geweest voor landelijke criminaliteitsbeeldanalyses op de aandachtsgebieden van de dienst Nationale Recherche als ook voor analyserapporten van regionale politiekorpsen over criminaliteit met een georganiseerd karakter. De bevindingen uit deze rapporten vormen het basismateriaal voor het eindrapport NDB2008.

1.2 Fraude als prioriteit

In dit deelrapport richten we ons op fraude. Daarbij gaat het in alle gevallen om bedrog, waarbij de fraudeurs een onrechtmatig voordeel behalen ten koste van een of meer anderen. Dat bedrog ontnemt aan het onderlinge verkeer tussen burgers en aan het verkeer tussen burgers en overheid een gewenste vanzelfsprekendheid. Dit noodzaakt tot maatregelen die hun uitwerking ook hebben op partijen die op geen enkele manier bij fraude zijn betrokken. Naast de direct benadeelden ondervinden ook zij die geen direct slachtoffer van een specifiek incident zijn indirect de gevolgen ervan. Verzekeringsfraude vertaalt zich in hogere premies die voor iedereen gelden. De schade die producenten en handelaren lijden als gevolg van diefstal en verduistering wordt doorberekend in hogere consumentenprijzen en de uitgaven aan preventieve en repressieve maatregelen worden aan de burger in rekening gebracht in de vorm van hogere premies en heffingen. Uiteindelijk is de samenleving als geheel door de materiële en immateriële schade die wordt toegebracht de dupe van nagenoeg iedere vorm van fraude en verdient het onderwerp om die reden brede aandacht van zowel burgers als overheid.

Het onderwerp fraude is ook in *Perspectief op 2010*, het visiedocument van het Openbaar Ministerie waarin de prioriteiten in de opsporing en vervolging voor de komende jaren zijn vastgelegd, als een van de thema's benoemd. Hierop zal in ieder geval tot het jaar 2010 vanuit de wetshandhaving nadrukkelijk de aandacht zijn gevestigd (Openbaar Ministerie, 2006). Het is dan ook niet verwonderlijk dat fraude een belangrijk onderwerp is van het Nationaal dreigingsbeeld 2008.

Voor dit deelproject van het Nationaal dreigingsbeeld, is het komen tot uitspraken over verwachte ontwikkelingen op het gebied van fraude, gepleegd door criminele samenwerkingsverbanden, het belangrijkste doel. Daarbij concentreert de aandacht zich niet op fraudevormen, maar op constructies die bij fraudes worden toegepast. Wat de redenen zijn waarom die keuze zo is uitgevallen en welke verdere kaders in het onderwerp zijn aangebracht wordt in de hiernavolgende paragraaf uiteengezet.

1.3 Begripsomschrijving

Het begrip fraude is als zodanig niet gedefinieerd in het Wetboek van Strafrecht. Bij gebrek daaraan wordt doorgaans onder fraude verstaan een combinatie van bewust gepleegde handelingen, zoals valsheid in geschrifte, het achterhouden of figneren van gegevens, oplichting, diefstal of verduistering, een en ander met als doel om zich ten koste van anderen te bevoordelen of te verrijken. Op grond van een onderscheid naar wie of wat schade lijdt door die fraude, wordt gesproken over hetzij verticale, hetzij horizontale fraude. Verticale fraude is fraude waardoor de publieke kas (de overheid) wordt benadeeld. Bij horizontale fraude is een private partij (een natuurlijke of rechtspersoon) de dupe. Wanneer fraudegevallen kenmerken vertonen van zowel horizontale als verticale fraude, bijvoorbeeld omdat niet alleen schade aan de belangen van een particulier of een bedrijf wordt toegebracht, maar door dezelfde handelingen ook de fiscus wordt benadeeld, wordt gesproken van diagonale fraude.

Er kan op verschillende wijzen onderzoek gedaan worden naar fraude. Zo kunnen fraudevormen als uitgangspunt worden genomen, of de mensen die zich aan fraude schuldig maken, of de wijze waarop fraude wordt gepleegd. Voor dit deelproject is ervoor gekozen om de laatste invalshoek te kiezen en de aandacht daarbij meer specifiek te richten op de constructies die door criminelen die in enig georganiseerd verband opereren, worden toegepast bij fraude. Onder een constructie wordt in dit verband verstaan een organisatorische of administratieve werkwijze die is opgezet met als doel daarmee criminele voornemens ten uitvoer te brengen en daarvan de ware aard te verhullen. De reden om constructies als ingang te nemen en niet fraudevormen is, dat constructies op verschillende fraudevormen kunnen worden toegepast en daarom algemener en flexibeler zijn. Dat maakt hen ook duurzamer omdat zij omstandigheden, bijvoorbeeld veranderingen in wet- en regelgeving, kunnen overleven die bepaalde fraudevormen juist bedreigen.

Daarbij komt dat juist de meer deskundige, slimme en gewiekste criminelen van constructies gebruik zullen maken, evenals hun kapitaalkrachtige collega's die de benodigde deskundigheid zelf niet bezitten maar deze kunnen inhuren.

Constructies kunnen zowel worden toegepast op vormen van criminaliteit die tot de horizontale fraude worden gerekend, als die welke onder het begrip verticale fraude vallen, en onder mengvormen van die twee, de diagonale fraude. Te denken valt aan allerlei vormen van fraude die te maken hebben met het verkrijgen van subsidies en uitkeringen en het ontduiken van belastingverplichtingen, het behalen van voordeel ten koste van private partijen (natuurlijke- en rechtspersonen) of het frustreren van ordeningswetgeving door het omzeilen van formele vereisten.

1.4 Domeinafbakening

Omdat het toepassingsgebied van constructies bijzonder ruim is en overal waar fraude wordt gepleegd constructies kunnen worden aangetroffen, is er een keuze gemaakt. Op basis van het onderzoek *Fraude in Beeld* van de vier bijzondere opsporingsdiensten en het Functioneel Parket (Platform Bijzondere Opsporingsdiensten, 2007) is een indeling gemaakt in drie soorten constructies:

- 1 constructies om (beneficiair) eigendom te verhullen;
- 2 constructies om belastbare inkomsten en vermogen te verhullen;
- 3 constructies om feitelijke (criminele) activiteiten mogelijk te maken en/of te verhullen.

Vanwege aard, omvang en ernst van de criminele activiteiten en de schade die daardoor niet alleen aan de Nederlandse, maar ook aan de internationale leefgemeenschap wordt toegebracht, is gekozen de derde soort constructies te onderzoeken. Deze constructies worden uitsluitend opgezet om voordeel op te leveren ten koste van te benadelen partijen.

De derde soort constructies kan worden onderverdeeld in meer specifiek omschreven categorieën. Dat zijn in de eerste plaats constructies om misbruik te maken van een voorgespiegelde mogelijkheid om snel veel geld te verdienen en constructies waarbij de wet- en regelgeving op het gebied van kostprijsverhogende belastingen wordt misbruikt of omzeild. Deze constructies worden vooral toegepast in verbanden die uitsluitend opgezet of bedoeld zijn om fraude te plegen. In de tweede plaats zijn er de constructies die worden ingezet om arbeidsverhoudingen anders voor te doen dan ze zijn, of die gebruikt worden om concurrentieverhoudingen te suggereren, waar die in feite ongedaan worden

gemaakt. Deze constructies worden vooral toegepast binnen bestaande en vaak al enige tijd opererende organisaties. Om die reden richt dit deelrapport zich exclusief op de eerste twee constructies. Voorbeelden van verschijnselen van deze constructies zijn: beleggingsfraude, oplichtingspraktijken via massaal verspreide e-mail, accijnsfraude, BTW-fraude, de BTW-carrousel en rechtspersonen die uitsluitend zijn opgericht om op zeker moment failliet te gaan. Bij de eerste constructie (misbruik maken van een voorgespiegelde mogelijkheid om snel veel geld te verdienen) gaat het vooral om parasitaire fraude, fraude waarvan alleen de fraudeur zelf profiteert en ieder ander nadeel ondervindt. Bij de tweede constructie (misbruiken of omzeilen van wet- en regelgeving van kostprijverhogende belastingen) komen ook symbiotische varianten voor, waarbij er sprake kan zijn van verweving van belangen en een duidelijke scheiding tussen schuldige en onschuldige betrokkenheid soms moeilijk is aan te geven. Bijvoorbeeld bedrijven die producten inkopen voor onrealistisch lage prijzen omdat er met BTW is gefraudeerd.

1.5 Onderzoeksvragen

In paragraaf 1.1 staan de algemene vragen vermeld waarop antwoord moet worden gegeven binnen de deelprojecten van het NDB. Van deze algemene vragen zijn de vragen voor het onderzoek naar fraudeconstructies afgeleid. Tijdens het project is besloten om de derde onderzoeksvraag (de ontwikkeling van kenmerken van personen, respectievelijk criminele samenwerkingsverbanden) mee te nemen bij het beantwoorden van de eerste onderzoeksvraag (de ontwikkeling van de aard van het criminele verschijnsel). In dit deelproject wordt, in tegenstelling tot de andere deelprojecten, geen criminaliteitsvorm onderzocht maar een werkwijze. Deze werkwijze wordt gebruikt bij verschillende fraudevormen die ieder hun eigen dadergroepen kennen. Naast de algemene onderzoeksvragen heeft dit deelproject een extra onderzoeksvraag: Welke maatregelen worden genomen ter voorkoming en bestrijding van fraudeconstructies?

In dit rapport worden de hierna genoemde onderzoeksvragen beantwoord. Bij de onderzoeksvragen 1, 3, 5 en 6 worden de door ons gekozen fraudeconstructies afzonderlijk behandeld. Ten aanzien van vraag 2 merken we op dat alleen concrete fraudevormen een idee kunnen geven over de omvang van het gebruik van fraudeconstructies; hier is gekozen om de verschillende fraudevormen en hun omvang te bespreken. Omdat verschillende criminaliteitsrelevante factoren (vraag 4) voor beide fraudeconstructies relevant zijn, worden de twee fraudeconstructies in dit hoofdstuk niet apart behandeld maar zijn de criminaliteitsrelevante factoren als uitgangspunt genomen.

De onderzoeksvragen luiden als volgt:

- 1 Hoe heeft de aard van fraudeconstructies die feitelijke (criminele) activiteiten mogelijk maken en/of verhullen zich ontwikkeld? Ook voor wat betreft de kenmerken van personen, respectievelijk criminele samenwerkingsverbanden die van betrokkenheid bij die constructies worden verdacht.
- 2 Wat zijn in kwantitatieve zin de ontwikkelingen van fraudeconstructies (hoe vaak kunnen deze constructies worden aangetroffen, wat is de omvang van de met deze constructies gepaard gaande fraude)?
- 3 Wat zijn de gevolgen van het gebruik van fraudeconstructies voor de Nederlandse samenleving?
- 4 Welke criminaliteitsrelevante factoren zijn, in welke mate en op welke wijze, van invloed op het bestaan en gebruik van fraudeconstructies?
- 5 Welke maatregelen worden genomen ter voorkoming en bestrijding van fraudeconstructies?
- 6 Wat zijn de verwachtingen over de aard, omvang, betrokkenen en de maatschappelijke gevolgen van het bestaan en het gebruik van fraudeconstructies voor de komende jaren?

1.6 Onderzoeksmethoden

Het deelproject fraudeconstructies is een beschrijvend onderzoek op basis van literatuur, data en informatie van politie en bijzondere opsporingsdiensten, en interviews (zie bijlage 1). Er is weinig kwantitatieve data beschikbaar. Gelet op de beperkte beschikbare tijd en de geringe onderzoekscapaciteit is er geen uitgebreid dossieronderzoek gedaan. Naast literatuurstudie en deskresearch is voor een actueel beeld en een zicht op de toekomst veel gebruik gemaakt van interviews. De interviews zijn gehouden in de maanden juni tot en met november 2007. In deze periode is ook de literatuurstudie en deskresearch gedaan.

Het onderzoek is gestart met enkele oriënterende gesprekken met sleutelfiguren en een literatuurstudie. De oriënterende gesprekken waren voornamelijk bedoeld om toegang te krijgen tot experts en om de mogelijke aanwezigheid van (kwantitatieve) databestanden bij de verschillende partners die zich bezighouden met fraude, te achterhalen. Met de (voorlopige) uitkomsten van de literatuurstudie en dataanalyse van beschikbare databestanden zijn deskundigen benaderd en geïnterviewd.

Eén van de databestanden die is gebruikt, is de CSV-manager. Dit is een programma waarin gegevens over criminele samenwerkingsverbanden worden opgeslagen. De CSV-manager wordt door de afzonderlijke regionale politiekorpsen

ingevuld en bevat gegevens over lopende en afgeronde opsporingsonderzoeken met betrekking tot criminele samenwerkingsverbanden. Deze database biedt geen volledig overzicht van alle fraudedelicten waarbij een crimineel samenwerkingsverband betrokken is geweest en is daarom voor dit onderzoek voornamelijk gebruikt om fraudezaken te selecteren voor verdere navraag. Deze (op bruikbaarheid en volledigheid) geselecteerde fraudezaken zijn gebruikt om een verdiepingsslag te kunnen maken. Voor de geselecteerde zaken zijn de opsporingsdossiers bekeken en/of de betrokken rechercheurs geïnterviewd.

Een andere gebruikte database is Bromis. Dat is het managementinformatiesysteem voor het Bovenregionaal Rechercheoverleg. In dit systeem staan lopende en afgesloten onderzoeken van de bovenregionale recherche op het gebied van horizontale fraude en middencriminaliteit geregistreerd. Bromis bevat informatie over onder andere het criminaliteitsgebied, de herkomst van de groepering, het aantal kernverdachten, de modus operandi, de politieregio's waar de groepering actief is en een korte algemene beschrijving van het onderzoek.

Voor het Nationaal dreigingsbeeld is het van belang dat wordt gekeken naar ontwikkelingen en verwachtingen, waarbij vooral recente fraudezaken nieuwe trends aan het licht kunnen brengen. Hiervoor is het nodig dat niet alleen de stand van zaken in de literatuur en de meningen van experts worden weergegeven, maar dat ook lopende en afgeronde onderzoeken worden bestudeerd. In dit onderzoek is besloten om fraudeconstructies te onderzoeken waarvan vooraf de afbakening wel, maar de precieze werkwijze nog niet bekend was. Met behulp van literatuur en de geselecteerde fraudezaken uit de CSV-manager is de werkwijze van de fraudeurs bij de verschillende fraudevormen onderzocht. Ook is onderzocht welke overeenkomsten en verschillen er bestaan tussen verschillende fraudevormen. Op deze wijze zijn de twee constructies samengesteld die in deze rapportage worden gepresenteerd.

2

Aard van de fraudeconstructies

In deze studie zijn twee soorten constructies onderwerp van onderzoek. Dat is in de eerste plaats een constructie waarbij fraudeurs de mogelijkheid voorspiegelen om snel veel geld te verdienen. Deze constructie is hier 'Fata Morgana' genoemd. In de tweede plaats is dat een constructie die uitsluitend wordt opgezet om op onrechtmatige wijze van kostprijsverhogende belastingen te profiteren. Deze constructie wordt hier 'Staatsruif' genoemd.

Het bestaan van fraudeconstructies kan alleen worden geconstateerd als ze worden gebruikt, dus als er fraude mee wordt gepleegd. In dit hoofdstuk wordt eerst de overkoepelende constructie beschreven, waarna wordt ingegaan op de onderliggende fraudevormen. Dit is noodzakelijk omdat het bestaan van een fraudeconstructie alleen kan worden geconstateerd als enkele algemene kenmerken bij alle onderzochte fraudevormen voorkomen. Onderzoek naar constructies kan dus alleen plaats vinden via geconstateerde fraudes.

2.1 De Fata Morgana

Voor het plegen van fraude waarbij het de bedoeling is misbruik te maken van een voorgespiegelde mogelijkheid om snel veel geld te verdienen, wordt steeds dezelfde constructie toegepast: de Fata Morgana. Voor deze naam is gekozen omdat het bij deze constructie altijd draait om een voorgespiegeld droombeeld – binnen korte tijd enorm veel geld verdienen – dat uit elkaar spat op het moment dat het slachtoffer het bijna denkt te hebben bereikt. Ook letterlijk gezien lossen de oplichters in het niets op; er is geen contact meer met ze te krijgen en ze zijn uit beeld verdwenen. Fraudevormen die altijd worden opgezet als een Fata Morgana zijn voorschotfraude en verschillende beleggingsfraudes, zoals fraude via boilerrooms, Ponzizwendel en piramidespelen (zie kader).

Beleggingsfraude is de algemene benaming voor de vormen van fraude waarbij beleggingen in het spel zijn. Aan de hand van de volgende verschijningsvormen van beleggingsfraude wordt de Fata Morgana besproken.

Boilerroom: de boilerroom staat voor de kleine kantoren van waaruit mensen worden aangezet om geld te investeren. De potentiële klanten krijgen zeer hoge rendementen voorgespiegeld. Om toezicht te ontwijken worden Nederlandse beleggers vaak vanuit het buitenland gebeld en vice versa.

Ponzi-zwende: de klassieke beleggingsfraude waarbij investeerders wordt voorgehouden dat hun geld lucratief wordt belegd. In werkelijkheid wordt er niets belegd en krijgen investeerders uitbetaald met de inleggelden van latere investeerders (genoemd naar de oplichter Charles Ponzi).

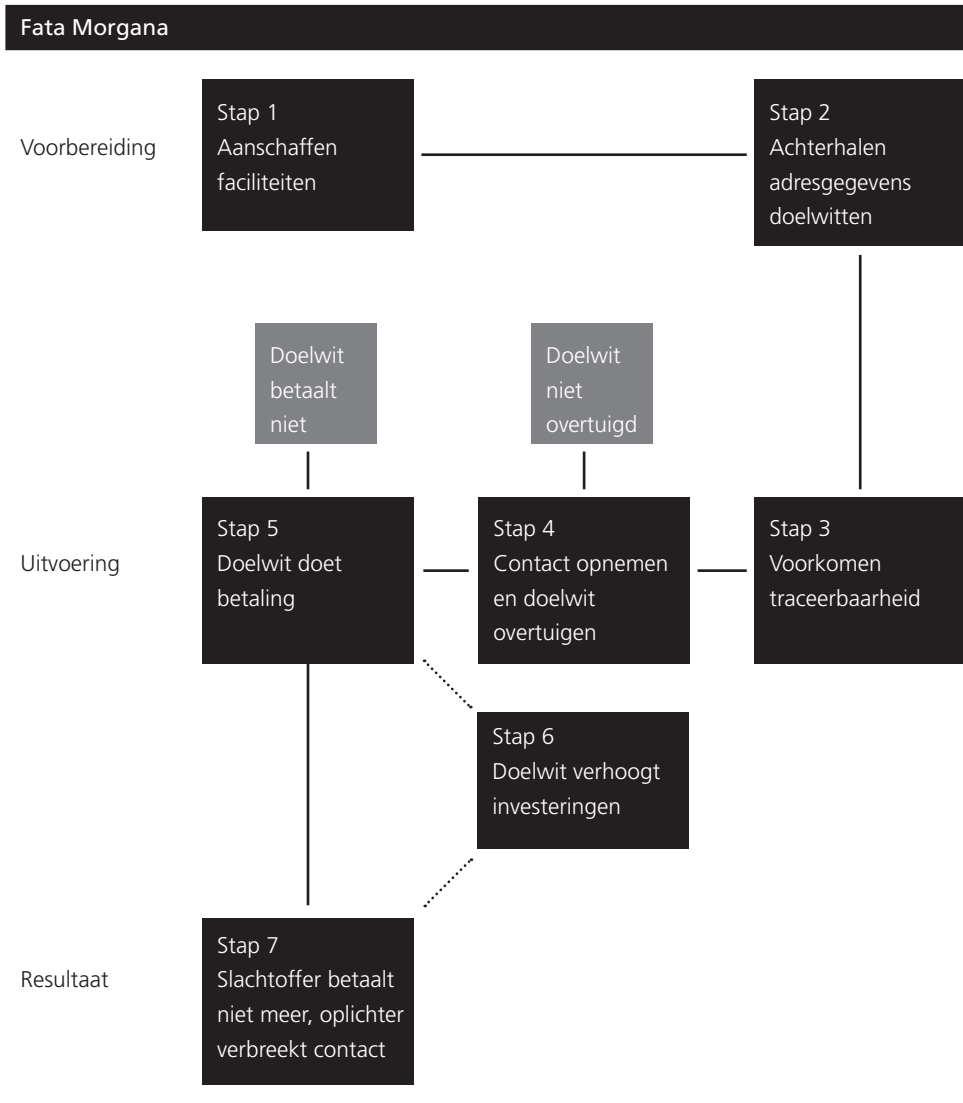
Piramidespel: een beleggingsfraude kan in de beginfase als piramidespel zijn opgezet. Bij een piramidespel worden investeerders geworven in de vrienden- en kennissenkring. Vervolgens dragen zij ook weer bekenden aan die investeren. Ook hier worden de rendementen betaald uit de inleg van andere investeerders en hebben alleen de oprichters profijt van het spel.

Deze opsomming is niet uitputtend, er zijn nog andere benamingen voor vormen van beleggingsfraudes die aan de kenmerken van de Fata Morgana constructie voldoen. Voorbeelden hiervan zijn 'High Yield Investments', 'Spookfondsen' en 'Aandelenspan-fraude'.

Advance Fee Fraud is een algemene internationale benaming voor fraude die gepleegd wordt door een voorschot van het slachtoffer te vragen zonder dat een tegenprestatie wordt geleverd. Een meer specifieke benaming is 419-fraude, vernoemd naar het artikel in het Nigeriaanse Wetboek van Strafrecht dat deze fraude strafbaar stelt. In dit rapport gebruiken we de term voorschotfraude.

We onderscheiden bij een Fata Morgana drie fases, namelijk de voorbereiding, de uitvoering en het resultaat. Hierna worden per fase de algemene kenmerken van een Fata Morgana beschreven. Deze kenmerken komen dus in iedere Fata Morgana voor en corresponderen met de weergave van de Fata Morgana in figuur 1. Vervolgens gaan we per fase in op de fraudevormen die volgens de Fata Morgana worden gepleegd.

Figuur 1



2.1.1 Voorbereiding

Constructie

De oplichters hebben faciliteiten nodig om een Fata Morgana uit te kunnen voeren. Onmisbaar bij de Fata Morgana is een telefoon- en internetaansluiting. Na het initiële contact verloopt de communicatie tussen oplichter en doelwit

voornamelijk telefonisch. Verder biedt het internet de mogelijkheid om valse websites en vervalste documenten te ontwikkelen (stap 1). De oplichter zorgt dat hij over contactgegevens van potentiële slachtoffers kan beschikken. Deze contactgegevens worden zelf verzameld en/of gekocht (stap 2).

In de praktijk

Faciliteiten

Bij voorschotfraude worden regelmatig bankrekeningen geopend met valse identiteitsbewijzen. Toegang tot het internet is noodzakelijk omdat het doelwit via (massaal verspreide of gericht verzonden) e-mail wordt benaderd. Bij een boilerroom wordt juist de telefoon gebruikt. Het medium telefoon is geschikt voor deze specifieke vorm, omdat het doelwit telefonisch gemakkelijker kan worden beïnvloed en kan worden overgehaald tot investeren. Voor een boilerroom is het werken vanuit een kantoor essentieel, omdat potentiële beleggers die worden gebeld met het aanbod een financieel product te kopen, door achtergrondgeluiden de indruk moeten krijgen dat de aanbieder een druk bedrijf is dat veel zaken doet. De faciliteiten worden op een dusdanige wijze opgezet dat men op ieder moment in staat is te vertrekken (FEC, 2004a). De huur kan direct worden opgezegd en het eventuele (uitzend)personeel afgebeld. Bij de voorbereiding van een piramidespel is het van belang dat gegadigden in contact kunnen worden gebracht met de eerste investeerders, die zelf hun 'succesverhaal' kunnen vertellen. Daartoe wordt soms een ruimte gehuurd. De doelwitten werven de nieuwe deelnemers zelf. Dit zijn over het algemeen bekenden of vrienden van elkaar. De kantoren die voor een beleggingsfraude worden gebruikt zijn over het algemeen huurkantoren met een stijlvolle uitstraling. Bij Ponzi-zwendels en piramidespelen worden meestal één of meerdere BV's gebruikt. Die worden voor dat doel opgericht of gekocht. In de gekozen naam van de rechtspersoon wordt vaak een 'chique' spelling gehanteerd, die associaties oproept met bestaande respectabele ondernemingen.

Potentiële slachtoffers

Potentiële slachtoffers worden op verschillende manieren geselecteerd. Bij voorschotfraude worden lijsten met e-mailadressen samengesteld door 'e-mailverzamelaars': personen die met zogenaamde extractor-programma's via het internet e-mailadressen kunnen achterhalen. Meestal worden e-mails verstuurd naar veel verschillende adressen, waarbij een enkele respons de actie al de moeite waard maakt. Een andere variant is dat gerichte e-mails worden gestuurd naar mensen over wie achtergrondinformatie is verzameld. Dit kan bijvoorbeeld iemand zijn die enkele jaren in Nigeria heeft gewerkt. Men pretendeert vervolgens de zoon, neef, collega of iets dergelijks van een bekende te zijn en probeert een vertrouwensband te creëren. De e-mailadreslijsten

worden na gebruik vaak doorverkocht aan collega-oplichters.

Bij een boilerroom worden potentiële slachtoffers geselecteerd met behulp van lijsten van aandeelhouders van beursgenoteerde bedrijven (De Vries, 2007).

Ook deze lijsten zijn te koop en worden vaak aan collega-oplichters verkocht. Tevens komt het voor dat men gericht op zoek gaat naar een bepaalde doelgroep, met een gericht aanbod, waarbij adresgegevens worden gebruikt die zijn verstrekt door een corrupte medewerker van een legaal bedrijf. Verder circuleren er zogenaamde 'suckerlists' waar namen op voorkomen van mensen die al eens zijn opgelicht door een malafide effectenhandelaar en daarmee hebben aangegeven bevattelijk te zijn voor dit soort fraude (Roest, 2006; FEC, 2004a; Overdevest, 2005).

Bij het piramidespel ontstaan de contacten via mond-op-mondreclame en op de eerder genoemde georganiseerde bijeenkomsten waar de succesverhalen worden verteld. Daarbij wordt ingespeeld op de menselijke neiging 'de slag' niet te willen missen die bekenden kennelijk al hebben gemaakt.

Al met al zijn oplichters goed in staat om een potentieel slachtoffer te benaderen op een wijze die dat specifieke slachtoffer aanspreekt. Door beleggingsfraudeurs wordt de focus gelegd op 'selecte groepen vermogende beleggers'. Ook komt het voor dat groepen geloofsgenoten worden benaderd en het bestaande onderlinge vertrouwen wordt benut. Gedupeerden geloven er soms in dat de initiator met zijn activiteiten geen verkeerde bedoelingen kan hebben, omdat hij of zij tenslotte tot de eigen groep of geloofsgemeenschap behoort, of zich maatschappelijk verantwoord inzet. Voorschotfraude oplichters gebruiken vaak teksten als 'God bless you', waarmee zij inspelen op deze gevoelens.

Opgelicht via een datingsite

Het slachtoffer in deze zaak, D. woont in Duitsland en leert via een datingsite een vrouw, M. kennen. Deze vrouw vertelt D. na enige tijd dat zij de weduwe is van een rijke olietycoon die haar een erfenis van 25 miljoen dollar heeft nagelaten. M. is ernstig ziek en heeft niet lang meer te leven, zodat zij het geld wil schenken aan liefdadigheidsinstellingen. M. zoekt een persoon die haar wil helpen om het geld te verzamelen en over te maken aan de liefdadigheidsinstellingen. Zij vraagt of D. haar hierbij wil helpen en biedt hem 20% van de 25 miljoen dollar aan als beloning voor zijn inspanningen. D. geeft aan dat hij wel als tussenpersoon wil dienen. M. vraagt D. vervolgens om € 18.500 over te maken, dat bedrag is noodzakelijk om de documenten te regelen zodat het geld overgemaakt kan worden naar de rekening van D. D. maakt het geld over naar de gevraagde bankrekening en maakt een afspraak om naar Amsterdam te komen, waar de 25 miljoen dollar door een contactpersoon zal worden overhandigd.

Als D. op de afgesproken tijd in Amsterdam verschijnt, wordt hij opgehaald door de contactpersoon en meegenomen naar een kantoor. Daar krijgt hij een koffer te zien die gevuld is met biljetten van 100 dollar. Het geld is op dat moment echter niet bruikbaar omdat er met grote zwarte letters 'SECURE' op staat. De contactpersoon laat hem zien dat deze opdruk eenvoudig te verwijderen is door een aantal biljetten te behandelen met een chemische vloeistof. De vloeistof is echter op en er moet een nieuwe bestelling worden gedaan, zodat de resterende biljetten ook kunnen worden behandeld. Na betaling van € 60.000, de chemicaliën zijn erg duur, zal D. de biljetten kunnen gebruiken. D. geeft aan dat hij zoveel geld niet heeft, waarop de contactpersoon hem vraagt om zijn best te doen en het geld eventueel te lenen bij een bank, of van vrienden. Na deze betaling krijgt D. immers 20% van de 25 miljoen dollar.

D. reist terug naar huis en vertrouwt het niet helemaal. Hij komt tot de conclusie dat hij waarschijnlijk het slachtoffer is van oplichting en doet aangifte bij de politie. In Nederland wordt een onderzoek gestart naar deze oplichting. Aangezien D. geld heeft overgemaakt naar een bankrekening, bevriest de politie het saldo op deze rekening en kijkt alle transacties na. Op deze wijze ontdekt de politie een ander slachtoffer B., dat een voorschot heeft betaald en nog in contact staat met de oplichters. Men regelt een afspraak 'namens' B. en stuurt in plaats daarvan een undercoveragent. Op deze wijze weet de politie drie verdachte personen te arresteren. Bij de doorzoeking van het woonadres van een van de verdachten worden nog drie mannen aangetroffen. Ook vindt men daar meerdere gsm's, enkele bundels valse 100 dollarbiljetten, vervalste documenten, verschillende paspoorten, lijsten met gegevens van slachtoffers en een koffer met vals geld. In het huis staat ook een laptop met daarop een e-mail-extractorprogramma te draaien. De pc heeft inmiddels al ruim 8.000 e-mailadressen gegenereerd.

Deze zaak was relatief makkelijk op te lossen omdat er enkele zwakke plekken in de modus operandi van de oplichters zaten. De verdachte gebruikte zijn eigen identiteit en stond op deze naam in de gemeentelijke basisadministratie ingeschreven. Ook het feit dat de transacties via bankrekeningen liepen in plaats van money transfers, maakte de opsporing gemakkelijker. Deze modus operandi is echter een uitzondering op de regel. Het gebruik van een datingsite om nieuwe slachtoffers te werven is nieuw.

Alle connecties die in deze zaak zijn gevonden, hebben geleid tot een overzicht waarbij, als alleen naar de hoofdverdachte wordt gekeken, sprake is van 20 slachtoffers. Verder had hij de beschikking over vijf identiteitsbewijzen en tien adressen en maakte de verdachte geld over aan vijf begunstigden. In totaal werd een bedrag van bijna € 130.000 op de rekening van de verdachte gestort.

2.1.2 Uitvoering

Constructie

De oplichter probeert gedurende de uitvoering zijn activiteiten af te schermen waardoor hij minder gemakkelijk te traceren is (stap 3). De oplichter neemt contact op met het doelwit en probeert deze ervan te overtuigen dat hem een uitgelezen kans wordt geboden om op eenvoudige wijze een groot geldbedrag te verwerven of om een hoog rendement op investeringen te krijgen. Bij het overhalen tot het overmaken van geld (als voorschot of als investering) speelt het wekken van vertrouwen een belangrijke rol: het beeld dat de oplichter oproept dient vertrouwen te wekken, maar ook het product dat aangeboden of voorgespiegeld wordt. De oplichters proberen op verschillende manieren geloofwaardig over te komen om de klant te overtuigen. De betrouwbaarheid van de Fata Morgana wordt gesuggereerd met behulp van vervalste documenten, brochures of professioneel uitziende websites. De schijn van betrouwbaarheid wordt verder ondersteund door te doen alsof er zakelijke relaties bestaan met bekende banken en door de indruk te wekken dat toezichhouders op de hoogte zijn. Op twijfels van het potentiële slachtoffer wordt kundig geanticipeerd en deze worden op geraffineerde wijze weggenomen (stap 4). Het doelwit doet de betaling (stap 5). De eerste betaling die wordt gevraagd is doorgaans een klein geldbedrag. Op het moment dat de eerste betaling is verricht, is het slachtoffer over een bepaalde drempel heen en wil hij zijn geld 'terugverdienen'. De oplichter zal vervolgens trachten het doelwit ertoe te bewegen om steeds weer opnieuw te betalen, maar dan telkens met een hogere inleg (stap 6). De druk op het slachtoffer wordt opgevoerd door gebruik te maken van psychologische technieken.

In de praktijk

Voorkomen traceerbaarheid

Bij voorschotfraude en beleggingsfraudes hebben de oplichters er belang bij dat zij na afloop niet te traceren zijn. Daar wordt rekening mee gehouden door het treffen van gerichte maatregelen die hierna worden beschreven.

De werkwijze bij voorschotfraude is gebaseerd op het minimaliseren van risico. Dit wordt gerealiseerd door veel transacties met kleine winsten te genereren in plaats van te focussen op één grote klapper. De oplichters weten dat ze handhavingsmaatregelen kunnen frustreren door het plegen van verschillende vormen van misdaad, met gebruik van meerdere identiteiten (en meerdere nationaliteiten) en waarbij verschillende landsgrenzen worden overschreden. Zo kan één dader tientallen identiteiten hebben of kunnen tientallen daders allemaal gebruik maken van dezelfde identiteit (Europol, 2003). Ook internetcafés worden bij voorschotfraude als afscherming gebruikt. Bij

verschillende zaken is gebleken dat de fraudeurs de e-mails vanuit internetcafés versturen. Deze werkwijze heeft tot gevolg dat de fraudeurs minder gemakkelijk op te sporen zijn, omdat de ip-adressen niet te herleiden zijn tot individuele personen. Het contact dat fraudeurs met hun slachtoffers onderhouden, verloopt vrijwel altijd via mobiele telefoon. Hiervoor worden prepaid gsm-nummers gebruikt zodat de persoonsgegevens van de gebruiker niet geregistreerd staan. Het aantal betalingen met betrekking tot voorschotfraude dat via banken plaatsvindt, is de afgelopen jaren gedaald. Dit heeft te maken met de controleerbaarheid en traceerbaarheid van de oplichters wanneer zij van het reguliere betalingscircuit gebruik maken. Opsporingsambtenaren die een rekeningnummer ontdekken waarop door meerdere slachtoffers geld wordt overgemaakt, kunnen de slachtoffers waarschuwen en via hen de daders achterhalen. Tegenwoordig worden op grote schaal money transfers gebruikt om geld van slachtoffers in het buitenland te verkrijgen en dit door te sturen naar landen als Nigeria. Een money transfer is een manier om eenvoudig en snel geld naar iemand anders te 'sturen'. Iemand stort een geldbedrag, dat door iemand anders op een andere plaats wordt opgehaald. Dit systeem wordt vooral gebruikt om geld te storten naar landen met een beperkt bankensysteem. Zowel bij de boilerroom als bij voorschotfraude wordt het slachtoffer, nadat het eerste contact is gelegd, doorverwezen naar een andere medewerker van het criminele samenwerkingsverband. Bij een boilerroom worden voor het benaderen van mogelijke slachtoffers (het eerste verkoopgesprek), uitzendkrachten ingezet die niet, of niet in detail op de hoogte zijn van de oplichting waar ze aan meewerken. Ook bij voorschotfraude worden veelvuldig 'medewerkers' ingezet voor kleine klussen zonder dat zij volledig op de hoogte zijn. Het vervolgens wisselen van contactpersonen (en van telefoonnummers en/of e-mailadressen) is bedoeld om de opsporing te bemoeilijken. Daarnaast wordt het doorverwijzen naar een andere medewerker als strategie gebruikt om lastige vragen of ontstane problemen het hoofd te bieden. Deze andere medewerker, met vaak een belangrijkere rol, kan gerezen twijfels wegnemen, 'problemen oplossen' en 'een frisse start' maken met de oplichting.

Contact bewerkstelligen en vertrouwensrelatie opbouwen

Bij voorschotfraude wordt het doelwit gevraagd om een telefoonnummer te bellen dat in de door hem ontvangen e-mail wordt vermeld. Vanaf het moment dat het doelwit contact opneemt met de oplichter, probeert de laatste een vertrouwensrelatie op te bouwen. Bij de boilerroom dient de overdracht van het slachtoffer naar 'hoger geplaatsten' er onder meer voor om de 'cliënt' het gevoel te geven dat deze belangrijk is (Overdevest, 2005). Ook hier wordt gewerkt aan een vertrouwensrelatie waarbij de verkoper schermt met goedkeuringen van

toezichhouders en pretendeert samen te werken met gerenommeerde banken. Het kan ook voorkomen dat men, om betrouwbaarheid uit te stralen, adverteert via televisie en op websites voor beleggers.

Bij piramidespelen wordt het doelwit via bekenden benaderd. Door de vaak al bestaande vertrouwensrelatie tussen deelnemer en volgende doelwitten kunnen ze snel worden overtuigd. Ook worden bijeenkomsten georganiseerd waarbij deelnemers succesverhalen vertellen om zo nieuwe doelwitten tot deelname te bewegen.

Professionele uitstraling

Bij voorschotfraude worden officieel uitzierende documenten, brieven en contracten gebruikt. Ook worden vervalste overheidscertificaten en rekening-afschriften opgestuurd om te 'bewijzen' dat het aan het slachtoffer vertelde verhaal waar is. Websites van bestaande banken of van niet-bestaande bedrijven worden (na)gemaakt. Komt het zover dat het slachtoffer naar de oplichters toe komt, dan wordt deze ontvangen in een professioneel uitzierend kantoor dat voor de gelegenheid gemeubileerd en bemand wordt gehuurd. Bij piramidespelen en (andere) beleggingsfraudes worden websites gebruikt om een professionele en betrouwbare uitstraling te creëren. Dure brochures, fraaie websites en (eventueel) een mooie kantoorruimte moeten de indruk wekken dat het bedrijf legaal en betrouwbaar is (Overdevest, 2005).

Als bij de beleggingsfraude gebruik wordt gemaakt van een (bestaand) bedrijf, wordt verwezen naar financiële sites en sites van effectenbeurzen, waarmee wordt aangetoond dat de koers van het bedrijf hoge rendementen oplevert. In werkelijkheid wordt deze koers kunstmatig hoog gehouden door de oplichters of bestaat het bedrijf helemaal niet. Op het moment dat grote hoeveelheden aandelen zijn uitgezet, wordt deze kunstmatige koers losgelaten en zijn de aandelen vrijwel niets meer waard (Van Duyne, Kouwenberg & Romeijn, 1990). Het slachtoffer is op dat moment zijn ingelegde geld kwijt. Het komt voor dat beleggers op deze wijze opgelicht zijn, zonder het zelf door te hebben.

Verkopers van financiële producten kunnen ook professionals zijn, zoals financiële adviseurs, accountants en juristen die voor het aanbrenge van nieuwe deelnemers worden beloond. Wanneer deze personen worden ingeschakeld voor de verkoop van financiële producten, hoeven zij niet altijd op de hoogte te zijn van het malafide karakter. Hun professie verleent hen de uitstraling van betrouwbaarheid, waardoor zij makkelijker producten aan de man kunnen brengen.

Externe adviseurs, kennis en vaardigheden

Het uitvoeren van voorschotfraude is relatief eenvoudig. Eigenlijk is het alleen van belang dat de dader de beschikking heeft over internet, een telefoon en een adressenlijst.

Voor het uitvoeren van beleggingsfraude kan de oplichter afhankelijk zijn van adviseurs. Omdat deze fraude vaak ondoorzichtig wordt gemaakt met behulp van BV's, is kennis van de wet- en regelgeving over beleggingen, handhaving en toezicht en rechtspersonen noodzakelijk. Deze kennis kan worden gekocht door voor deze specifieke onderdelen een adviseur in te schakelen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het kopen van (lege) BV's, het opzetten van ingewikkelde beleggingsconstructies en het wegsluizen van geld. Daarnaast wekken deze adviseurs een professionele en betrouwbare indruk. Enkele oplichters beschikken zélf over de specifieke kennis en vaardigheden en kunnen zonder adviseurs te werk gaan. De handigheid die fraudeurs tentoonspreiden is meer dan eens opgedaan als telefonisch medewerker in een boilerroomorganisatie of als uitvoerende bij voorschotfraude. Daar hebben zij de kunst afgekeken en zijn vervolgens met de opgedane kennis en een adressenbestand als zelfstandig oplichter aan de slag gegaan (FEC, 2004a).

Wijze van investeren en uitbetalen

Bij voorschotfraude wordt in eerste instantie een kleine betaling verlangd, die noodzakelijk is om het beloofde bedrag uit te kunnen betalen. Uitbetaling volgt nooit, maar er worden wel steeds nieuwe betalingen verlangd die gaandeweg steeds hoger worden.

Bij beleggingsfraude wordt met hoge rendementen geschermd op een kleine investering. Dit hoge rendement wordt betaald uit de eigen inleg of uit die van andere deelnemers. Vervolgens overtuigt men de deelnemer meer geld in te leggen. Als eenmaal een hoog bedrag is geïnvesteerd, wordt niet langer uitgekeerd (Roest, 2006).

Bij een piramidespel ontvangen de deelnemers van het eerste uur relatief grote bedragen, die worden betaald uit de inleg van de later ingestroomde deelnemers. Met deze 'enorme' rendementen trekken zij nieuwkomers over de streep, die echter te laag in de piramide instromen om überhaupt iets uitgekeerd te krijgen en hun inleg kwijt zijn.

Smoezen

Zowel bij voorschotfraude als bij de verschillende beleggingsfraudes worden door de oplichters smoezen gebruikt om het geld maar niet te hoeven uitkeren. Oplichters doen alsof zij slachtoffer zijn van beperkingen die opgelegd worden door een financiële autoriteit, een bank of overheidsinstantie. Ze willen wel uitkeren, maar kunnen op dat moment niet bij het geld. Het slachtoffer kan, door betaling van een geldbedrag, deze restricties opheffen en alsnog het beloofde bedrag of de inleg, verhoogd met het rendement, op zijn rekening ontvangen. Vanzelfsprekend leiden deze extra kosten niet tot enige teruggave en verliest het slachtoffer nog meer geld.

Ook kan het zijn dat de fraudeur aangeeft dat de investering op dat betreffende moment niet vrijgemaakt kan worden. De fraudeur biedt soms aan om de rendementen uit te betalen in de vorm van aandelen. Als het slachtoffer hiermee instemt, is het gevolg dat de kunstmatig hooggehouden koers wordt losgelaten waardoor vervolgens de aandelen waardeloos worden.

Bij voorschotfraude zijn de smoezen de belangrijkste manier om mensen ertoe te bewegen meer geld te betalen, terwijl slachtoffers bij beleggingsfraudes vooral worden gestimuleerd tot een hogere investering door de hoge 'behaalde' rendementen.

Internationale dimensie

Zowel voor voorschotfraude als de boilerroom geldt dat vanuit Nederland potentiële slachtoffers in het buitenland worden benaderd. Andersom geldt dat als Nederlanders slachtoffer worden, zij vrijwel altijd vanuit het buitenland zijn benaderd. Bij uitzondering komt het voor dat vanuit Nederland slachtoffers in Nederland worden geworven.

Bij andere beleggingsfraudes worden de slachtoffers in Nederland geworven, waarna de inleg naar een rekening in het buitenland wordt overgemaakt. Daar bevindt zich meestal het bedrijf waarin wordt 'geïnvesteerd'. Bij een beleggingsfraude wordt vaak met meerdere BV's gewerkt, via welke het geld direct naar het buitenland wordt weggesluisd. Als het gaat om een constructie waarbij (nep-)beleggingen zijn betrokken, wordt vaak uitgeweken naar een ander land, om op deze wijze het wettelijk toezicht op beleggingsinstellingen te ontlopen. Ook worden landen gezocht waarvan bekend is dat medewerking op het gebied van uitlevering van informatie aan Nederlandse opsporingsinstanties te wensen overlaat. Voorschotfraude wordt veelal gepleegd door West-Afrikaanse criminele netwerken die het ontvangen geld op verschillende manieren wegsluizen naar Nigeria.

Geweld

Bij beleggingsfraudes speelt geweld geen rol. Bij de boilerroom is er geen face-to-face contact van het slachtoffer met de oplichter. Wel kan er bij de telefonische contacten flinke druk worden uitgeoefend op het slachtoffer of kan het slachtoffer worden geïntimideerd. Bij voorschotfraude zijn wel enkele gevallen bekend waarbij tegen het slachtoffer geweld is gebruikt. Dit gebeurt dan op het moment dat het slachtoffer afreist voor een ontmoeting met de oplichters; bij deze ontmoeting zou het slachtoffer het geld 'overhandigd' krijgen. In enkele gevallen zijn slachtoffers zelf naar Nigeria afgereisd om hun verloren geld terug te halen (Smith, Holmes, & Kaufmann, 1999). Daarbij hebben zich in Nigeria en ook in Zuid-Afrika enkele gevallen van gijzeling, bedreiging en moord voorgedaan.

Ontduiken toezicht

Op het moment dat er beleggingen worden aangeboden, zijn er wettelijke regels van kracht en heeft de aanbieder te maken met de toezichthouder Autoriteit Financiële Markten (AFM). Nederland kent een vrijstelling voor het uitsluitend doen van aanbiedingen aan ingezetenen in het buitenland. In Nederland gevestigde organisaties kunnen buitenlandse ingezetenen benaderen, zonder dat op deze aanbiedingen toezicht wordt gehouden. Andersom geldt dat deze regel ook in veel andere landen van toepassing is, zodat Nederlandse ingezetenen vanuit het buitenland straffeloos kunnen worden benaderd. Verder geldt in Nederland de regel dat het verboden is om bedrijfsmatig gelden van het publiek aan te trekken. Dit heeft tot gevolg dat illegaal opererende boilerrooms de vergunningsplicht ontduiken door niet te spreken van beleggingen, maar van bijvoorbeeld leningen of investeringen. Omdat deze boilerrooms geen vergunning nodig hebben, vallen zij niet onder het toezicht van de AFM (Roest, 2006). Hiernaast hanteert de AFM een investeringsgrens van € 50.000. Wanneer de waarde van de inleg boven dit bedrag uitkomt, geldt er een vrijstelling van toezicht en hoeven bedrijven geen prospectus aan de AFM te overhandigen. De AFM gaat ervan uit dat deze beleggers professionele beleggers zijn en dat zij in staat zijn zich te verdiepen in dergelijke projecten. Dit is in lijn met Nederlandse en Europese wetgeving. Fraudeurs kunnen het toezicht ontduiken door producten aan te bieden waarbij een minimale inleg van € 50.000 is vereist.

‘Hij lult je de veters uit je schoenen en die koop je vervolgens weer van hem terug...’

De hoofddader in deze beleggingsfraude is V., directeur van een klein bedrijf en een ‘type vertegenwoordiger’. Hij rijdt rond in dure leaseauto’s, verschijnt altijd in pak en huurt een mooi kantoor in een duur bedrijvenpand. V. heeft, met behulp van internet, een mooie brochure samengesteld van een beleggingsproduct waar beleggers snel veel geld mee kunnen verdienen. Men kan beleggen in de ontwikkeling van een vastgoedproject op twee mooie eilanden, de looptijd is slechts drie maanden en V. garandeert 30% rendement. In de brochure, die wordt versierd met foto’s van zonnige stranden en mooie eilanden, staat uitgebreide informatie over het land, het aantal toeristen, vliegbewegingen et cetera.

V. laat zijn investeerders contracten afsluiten met beleggingsmaatschappijen. Deze beleggingsmaatschappijen zijn in feite BV’s op naam van een derde en V. heeft er op papier niets mee te maken. Op het moment dat een BV in betalingsproblemen komt, laat hij deze BV failliet gaan en regelt hij een nieuwe BV waarmee hij weer nieuwe contracten afsluit.

Slachtoffer B. heeft een eigen winkel, waar V. wel eens over de vloer komt. V. heeft B. verteld over zijn mooie plannen en maakt B. warm voor de mogelijkheid om op korte termijn veel geld te verdienen. Met dit geld zou B. de winkel kunnen moderniseren en uitbreiden. B. is wel geïnteresseerd, waarna V. hem meeneemt naar een advocaat om een beleggingscontract vast te leggen. Deze advocaat is de broer van V. De winkelier besluit een klein bedrag te investeren en wacht af of het beloofde rendement ook daadwerkelijk behaald zal worden. Een kennis van V. heeft een eigen financieel administratiekantoor en is daardoor goed op de hoogte van de financiële situatie van zijn cliënten. Hij verwijst zijn cliënten door naar V. en zegt dat deze interessante beleggingsproducten heeft waar veel geld mee verdiend kan worden. Ook de nieuwe geïnteresseerden laten zich over de streep trekken en besluiten om een klein bedrag te investeren in het beleggingsproduct. V. gebruikt de inleg van deze nieuwe groep investeerders om het 'rendement' van de investering van B. uit te betalen. In werkelijkheid heeft V. helemaal geen geld van B. geïnvesteerd in een vastgoedproject, maar heeft hij het geld uitgegeven aan allerlei andere zaken.

B. ontvangt een 'rendement' van 30% op zijn investering en vindt dit een fantastisch resultaat. Hij besluit om nog meer zaken te doen met V. B. sluit een nieuw contract af met V. waarin hij de oorspronkelijke investering, het eerder behaalde rendement en al zijn spaargeld opnieuw bij V. belegt. B. vertrouwt V. volledig en verstrekt hem een volmacht. Met de nieuwe investering van B. betaalt V. de rendementen aan de nieuwe investeerders uit. Ook zij zijn blij met het hoge 'rendement' en besluiten om het rendement en hun spaargeld opnieuw bij V. te beleggen.

B. ontvangt deze keer geen rendement over zijn investering. In eerste instantie slikt B. de smoezen nog die hem door V. op de mouw worden gespeld, maar na verloop van tijd doet hij aangifte bij de politie. B. heeft al zijn geld, ongeveer € 500.000 bij V. geïnvesteerd. De politie onderzoekt de zaak en vindt ook andere slachtoffers van V. Deze slachtoffers geloven niet dat V. de boel heeft opgelicht en dat hij het geld niet heeft geïnvesteerd. Zij gaan ervan uit dat V. alsnog met de rendementen over de brug zal komen. V. geeft aan dat hij cash geld heeft gegeven aan een projectontwikkelaar en dat deze projectontwikkelaar hem heeft opgelicht. V. is naar eigen zeggen geen oplichter, maar zelf ook slachtoffer.

De politie vindt verbanden met andere landen en meerdere bij de politie bekende criminelen. In verband met de vele connecties van V. en het grensoverschrijdende karakter van deze fraude is deze zaak niet tot op de bodem uitgezocht. Vast staat dat V. meer slachtoffers heeft gemaakt dan de zes die in deze zaak zijn opgelicht. De winst die V. heeft behaald met deze beleggingsfraude is geschat op ongeveer € 1.000.000,-. Volgens de

rechercheurs is V. een gladder prater, 'hij lult je de veters uit je schoenen en die koop je later weer van hem terug'. V. heeft de uitstraling van een geslaagde zakenman, waardoor hij het vertrouwen van zijn slachtoffers weet te winnen. Op het moment zit V. in de gevangenis. Hij heeft een gevangenisstraf van vier jaar gekregen. Het geld is spoorloos verdwenen en de beleggers zijn gedupeerd.

2.1.3 Resultaat

Constructie

Nadat het slachtoffer is opgehouden te betalen en/of de oplichting uitkomt, verbreken de oplichters alle contact en verdwijnen uit beeld (stap 7).

In de praktijk

Contact verbreken

Bij voorschotfraude worden vrijwel alle contacten telefonisch of via de e-mail onderhouden. Nadat het doelwit op de eerste e-mail heeft gereageerd worden zijn gegevens overgedragen aan een 'job-owner' die de oplichting verder uitvoert. Het doelwit krijgt dan andere contactgegevens. Ook komt het voor dat slachtoffers op het moment dat zij lastige vragen stellen en niet direct vallen voor de oplichting, door een andere contactpersoon worden benaderd. Op het moment dat de slachtoffers 'vervelend' worden, omdat zij niet meer betalen en het beloofde geld nu echt willen zien, verbreekt de oplichter het contact. Tijdens de loop van een beleggingsfraude gebeurt het nog wel eens dat de oplichters het 'Nederlandse' filiaal van het bedrijf opheffen. Ze geven de klanten het nieuwe (buitenlandse) adres en telefoonnummer en zijn dan in eerste instantie nog bereikbaar (Roest, 2006). Ook hier geldt dat ze niet of nauwelijks meer te bereiken zijn op het moment dat het slachtoffer 'vervelend' gaat doen of zijn geld wil zien. Zodra er berichten in de media verschijnen waarin bepaalde beleggingsfondsen als (mogelijk) verdacht worden aangemerkt, verdwijnen de fraudeurs (naar het buitenland).

In enkele gevallen worden na verloop van tijd nieuwe pogingen ondernomen bij de slachtoffers. Daartoe dienen de zogenaamde 'suckerlists'.

2.1.4 Criminele samenwerking

De West-Afrikaanse criminele netwerken die verantwoordelijk zijn voor voorschotfraude worden door talrijke bronnen omschreven als flexibele netwerken, bestaande uit losse cellen (zie bijvoorbeeld: Schep, 2007; United Nations, 2005; Wannenburg, 2005). Zij maken zich ook schuldig aan vele andere vormen van criminaliteit.

De leden zijn vaak bekenden of familie van elkaar en werken voor een korte periode intensief samen. Deze losse structuur is kenmerkend voor de West-

Afrikaanse criminele netwerken en zorgt ervoor dat de fraudeurs snel kunnen inspelen op veranderende situaties. De losse structuur maakt hen ook lastig op te sporen. In Amsterdam Zuid-Oost wonen relatief veel Nederlanders van Nigeriaanse afkomst die een aantrekkelijk sociaal netwerk vormen voor de vaak illegaal in Nederland verblijvende oplichters. In combinatie met de internationale uitstraling, de anonimiteit, de vrije handelsgeest en de transit-structuur van Nederland, vormt Amsterdam een ideale uitvalsbasis voor deze vorm van voorschotfraude. Tot voor kort had het opsporen van deze netwerken geen prioriteit, pas met de start van project Apollo is dit veranderd. Er zijn twee varianten gevonden met betrekking tot de structuur van de organisatie. Bij de eerste variant is er een leider die faciliteiten verstrekt aan enkele andere leden van de cel, zodat de laatstgenoemden zelf de slachtoffers kunnen benaderen. Bij de tweede variant stuurt de leider zelf de e-mails rond naar potentiële slachtoffers en worden andere medewerkers (een cel) ingeschakeld op het moment dat het slachtoffer reageert (United Nations, 2005).

De structuur van een boilerroom wordt omschreven als hiërarchisch (FEC, 2004a). Medewerkers uit de belkantoren weten zelf meestal weinig over de verdere samenstelling van de organisatie. Er zijn voorbeelden bekend waarbij medewerkers bij uitzendbureaus werden ingehuurd. Uit in ieder geval één zaaksbeschrijving bleek dat medewerkers zelf ook opgelicht werden door de eigenaar. Hun salaris en bonussen werden uitgekeerd in de vorm van 'hoge rendementen' die uiteindelijk niet bleken te zijn behaald. De eigenaar was inmiddels met de noorderzon vertrokken.

In hiërarchisch georganiseerde samenwerkingsverbanden zijn de onderste lagen niet altijd op de hoogte van het 'grote plaatje'. Dat geldt met name voor losse contacten die worden ingezet voor een bepaalde klus.

2.1.5 Gebruik van valse of vervalste identiteiten

Falsificaten zijn een veel gebruikt middel bij de uitvoering van een Fata Morgana. Vervalsingen worden aan de ene kant gebruikt als afscherming voor de opsporing, aan de andere kant dienen ze ertoe om betrouwbaarheid van de dader te suggereren. Door gebruik te maken van valse of vervalste identiteitsbewijzen is een oplichter moeilijk op te sporen. Deze vervalsingen worden gebruikt bij alle onderliggende fraudevormen. Bij voorschotfraude worden valse en vervalste identiteitsbewijzen gebruikt die op Engelse namen staan. Op deze wijze probeert men een (potentieel) slachtoffer te overtuigen van de betrouwbaarheid en de geloofwaardigheid van de oplichter. Soms maken meerdere oplichters gebruik van hetzelfde valse/vervalste identiteitsbewijs, daarnaast komt het ook voor dat één oplichter tientallen valse/vervalste identiteiten aanneemt.

2.1.6 Gebruik van informatie- en communicatietechnologie

De Fata Morgana leunt grotendeels op ICT-toepassingen. Het versturen van grote hoeveelheden e-mails en het verkrijgen en verwerken van veel informatie zou niet mogelijk zijn zonder intensief gebruik te maken van ICT-toepassingen. Ook de gewenning van potentiële slachtoffers aan de anonimiteit van het internet en aan het versturen van vertrouwelijke informatie via de computer speelt de oplichters in de kaart. Als de, met de computer gemaakte, falsificaten er betrouwbaar uitzien, is het vertrouwen van een doelwit gemakkelijker gewonnen en is er een grote stap gezet in de richting van een geslaagde uitvoering van de fraudeconstructie.

2.2 De Staatsruif

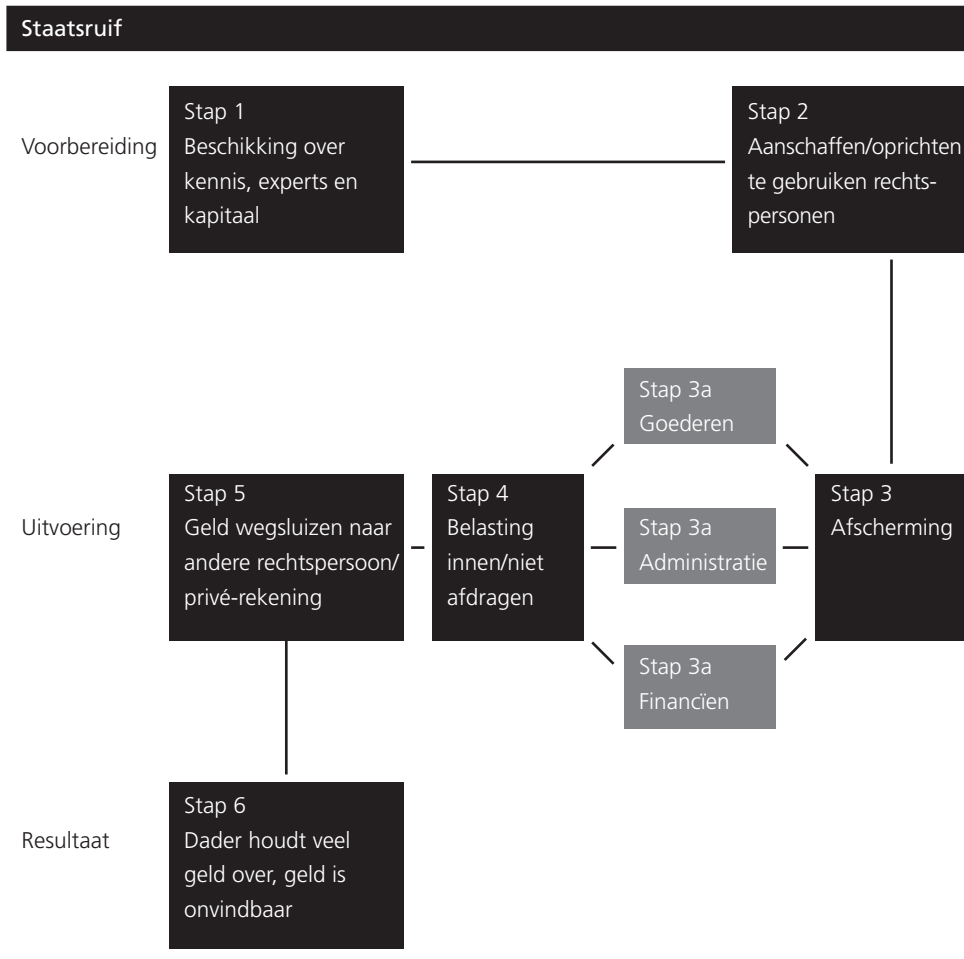
De tweede constructie waar dit onderzoek zich op richt, wordt gebruikt bij fraudes waarbij de wet- en regelgeving op het gebied van kostprijsverhogende belastingen wordt misbruikt of omzeild. Het doel van deze constructie is veel geld verdienen ten koste van de staatskas, de overheid is (primair) de benadeelde partij. Vandaar dat de naam Staatsruif is gekozen voor deze constructie. Het gaat bij de Staatsruif om BTW-, accijns- en douanefraude. In Nederland kan BTW-fraude worden gepleegd door omzet te verzwijgen voor de fiscus zodat daar geen BTW over hoeft worden afgedragen. Een andere mogelijkheid ontstaat doordat bij invoer en uitvoer van goederen het zogeheten nultarief wordt gehanteerd, waardoor geen BTW wordt berekend aan de afnemer in een andere EU-lidstaat. Dit nultarief maakt het bestaan van BTW-carrousels mogelijk, waarbij niet afgedragen BTW wel wordt teruggevraagd. Verschillen in accijnzen *tussen* landen zorgen voor grote prijsverschillen tussen producten en dus voor aantrekkelijke winstmogelijkheden. Bij grootschalige smokkel wordt gebruik gemaakt van het 'in transit' systeem binnen de Europese Unie waar, bij export naar landen buiten de Europese Unie, geen douaneheffingen betaald hoeven te worden (Von Lampe, 2006).

De Staatsruif is al jaren een constante factor bij verschillende fraudevormen. De constructie is bestand gebleken tegen verschillende maatregelen die door de jaren heen genomen zijn om deze te bestrijden (zie hoofdstuk 6).

Bij de beschrijving van de Staatsruif worden –zoals weergegeven in figuur 2– drie fases onderscheiden: voorbereiding, uitvoering en resultaat. Per fase worden eerst de algemene kenmerken beschreven en daarna hoe de constructie in de praktijk wordt toegepast. Paragraaf 2.2.4 gaat in op de criminele samenwerkingsverbanden die gebruik maken van de Staatsruif. In de laatste twee paragrafen wordt

vervolgens een beschrijving gegeven van de twee belangrijkste verschijningsvormen van de Staatsruif: BTW-carrousel en accijnsfraude.

Figuur 2



2.2.1 Voorbereiding

Constructie

Bij het bedenken en opzetten van de Staatsruif geldt een aantal voorwaarden. Zo moet er kennis zijn, is een startkapitaal nodig en een netwerk van (corruptieve) contacten voor inkoop, verkoop en dienstverlening. Daarnaast zijn mensen nodig voor de uitvoering (zie ook Huisman, Huikeshoven, Van de Bunt, Van

Wijk, Meijer, Boelens, Jagt & Spijkerman, 2003). Bij kennis gaat het om begrip van kostprijsverhogende belastingen en de verschillen tussen landen, kennis van de administratieve procedures in afhandeling van deze belastingen (door onder andere fiscus en douane) en zicht op de fraudemogelijkheden die daarin verborgen liggen. De fraudeconstructie is juridisch en financieel zo complex dat volgens een respondent professionele hulp noodzakelijk is bij de opzet. Verder is meer dan algemene kennis nodig van bedrijfsvoering en logistieke processen. Bij (corruptieve) contacten kan gedacht worden aan contacten met transporteurs, inkopers van andere bedrijven in binnen- en buitenland, financiële dienstverleners (zoals administratiekantoren, trustkantoren, accountants, banken en notarissen), vervalsers van formulieren en zegels en ambtenaren van politie, justitie, douane en belastingen. Voor de uitvoering dienen naar behoefte mensen gerekruteerd of geronseld te worden (stap 1). De fraudeurs die gebruik maken van de Staatsruif kopen of richten één of meerdere rechtspersonen op. Deze rechtspersonen staan geregeld op naam van katvangers (stap 2).

In de praktijk

In onderzoeken ontbreekt vaak informatie over de voorbereidende fase. Dat komt omdat deze fraudeconstructie een sterke internationale oriëntatie heeft waardoor de voorbereidingen vaak niet in Nederland gebeuren. Terwijl de Nederlandse onderzoeken zich vooral richten op het Nederlandse deel van de constructie. Uit meerdere opsporingsonderzoeken doemt het beeld op dat er mensen bij worden betrokken met specifieke kennis op het gebied van transport, douane, fiscus en financiële administratie. De onderstaande casus over carrouselfraude met mobiele telefoons en computerprocessoren is illustratief voor zowel de nationale oriëntatie van de opsporing als de aanwezigheid van specifieke kennis. Over het algemeen zijn er in de voorbereidende fase niet veel verschillen tussen de diverse fraudevormen. Voor het uitvoeren van deze constructie zijn de fraudeurs in sterke mate afhankelijk van kennis, kennissen en vaardigheden. Een enkel onderzoek geeft wel (iets) meer informatie over de voorbereidende fase en hoe de criminele samenwerking tot stand is gekomen. Het gaat daarbij altijd om familie, vrienden of kennissen die ieder in het bezit zijn van specifieke kennis, kennissen en vaardigheden die van nut zijn voor de fraudeconstructie. Zo is er een voorbeeld van vrienden die samen besluiten een BTW-carrousel op te zetten en daarbij worden geholpen door een Belgische kennis en collega. Ook in enkele andere onderzoeken is het duidelijk dat familie (vader en zoon) en vrienden samen verantwoordelijk zijn voor het opzetten van fraudeconstructies.

In de verslaglegging van onderzoeken ontbreekt vaak een uitgebreide beschrijving over de oprichting van rechtspersonen. Meestal wordt kort aangegeven dat bedrijven gekocht of opgericht zijn. Waarbij in enkele gevallen is vermeld dat de oprichting met hulp van fiscale en juridische adviseurs is gebeurd. Bij de oprichting wordt soms gebruik gemaakt van valse papieren en vervalste identiteitsbewijzen en de bedrijven staan niet zelden op naam van stromannen.

BTW–carrousel fraude met mobiele telefoons en computerprocessoren

Verdachten in het onderzoek werkten voor bedrijf x, een bedrijf speciaal opgezet voor BTW–carrousel fraude, waarbij 95% van de activiteiten van het bedrijf illegaal was. De fraude heeft circa 5 jaar kunnen voortduren. De BTW–carrousel is aan het licht gekomen omdat de eigenaar van het bedrijf een uitstapje maakte naar sigarettensmokkel. Deze sigarettensmokkel werd ontdekt en tijdens het onderzoek bleek uit telefoontaps dat de sigarettensmokkel een nevenactiviteit betrof; de BTW–carrousel was de criminele activiteit waar de organisatie zich doorgaans mee bezighield.

Bij deze fraude werden mobiele telefoons en computerprocessoren vanuit het Verre Oosten naar Dubai overgebracht. Vanuit Dubai werden de goederen naar Nederland geëxporteerd, waar ze via Schiphol binnenkwamen. Bedrijf x had de status van ‘Beperkt Fiscaal Vertegenwoordiger’ en had als zodanig een vergunning om de invoer en de verdere intracommunautaire doorvoer af te handelen. Het bedrijf deed onder een apart BTW–nummer aangifte van BTW en exporteerde de goederen naar EU–landen, waaronder het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Spanje. Het vervoer werd begeleid door vervalste vrachtbrieven (CMR’s). Van deze vrachtbrieven werd voor de BTW–administratie van bedrijf x een kopie gestuurd naar het bedrijf. De BTW–administratie van bedrijf x was in orde, verderop in de keten werd ten onrechte géén BTW afgedragen. De plof–BV zat altijd in het buitenland. Op het oog viel bedrijf x dan ook niets te verwijten. Uiteindelijk gingen de goederen weer terug naar Dubai om aan een tweede, derde of zoveelste rondreis te beginnen. Telefoons die werden rondgestuurd zorgden voor een echte geld– en goederenstroom. De technisch hoogwaardige goederen verouderen snel, zodat ze op een gegeven moment echt verkocht werden. Dit gold in deze casus niet voor de computerprocessoren, die waren oud en onbruikbaar – ‘schroot’. De mobiele telefoons werden wel afgezet tegen concurrerende prijzen. De hele BTW–carrousel werd centraal aangestuurd en stond onder controle van een criminele organisatie uit Hongkong. Bedrijf x was een zelfstandige schakel die facilitair was voor de criminele organisatie. Hij ondernam ook andere (criminele) activiteiten voor andere opdrachtgevers en voor eigen rekening, zoals de sigarettensmokkel waardoor deze zaak is gaan rollen. De directeur van bedrijf x had geen strafrechtelijke antecedenten en was ook

niet eerder in beeld geweest van de opsporing. De administratie was uitbesteed aan een klein administratiekantoor dat geen deel uitmaakte van de criminele organisatie. Bedrijf x is failliet verklaard en de eigenaar is voor de curator onvindbaar. Bij het onderzoek zijn afschermingsmethoden geconstateerd, voor communicatie richting het Verre Oosten werd overgestapt op MSN. Dit is niet getapt omdat het uitwerken van internettaps veel tijd kost.

2.2.2 Uitvoering

Constructie

De uitvoering bestaat voor een groot deel uit afscherming van het feitelijke doel: het genereren van winst ten koste van de staatskas (stap 3). Hiervoor worden goederen via verschillende tussenschakels verkocht en vervoerd, wordt een misleidende administratie gebruikt en wordt op normale wijze de financiële afhandeling verricht (stap 3a). Voor de buitenwereld is er geen verschil met de legale handel zoals die zich tussen bedrijven afspeelt.

Een algemeen kenmerk van de Staatsruif is dat er altijd sprake is van het onterecht vorderen of niet afdragen van BTW, en/of het ontwijken of niet afdragen van accijnzen en/of andere douaneheffingen (stap 4).

Vervolgens wordt de criminele winst weggesluisd (stap 5).

In de praktijk

Afscherming

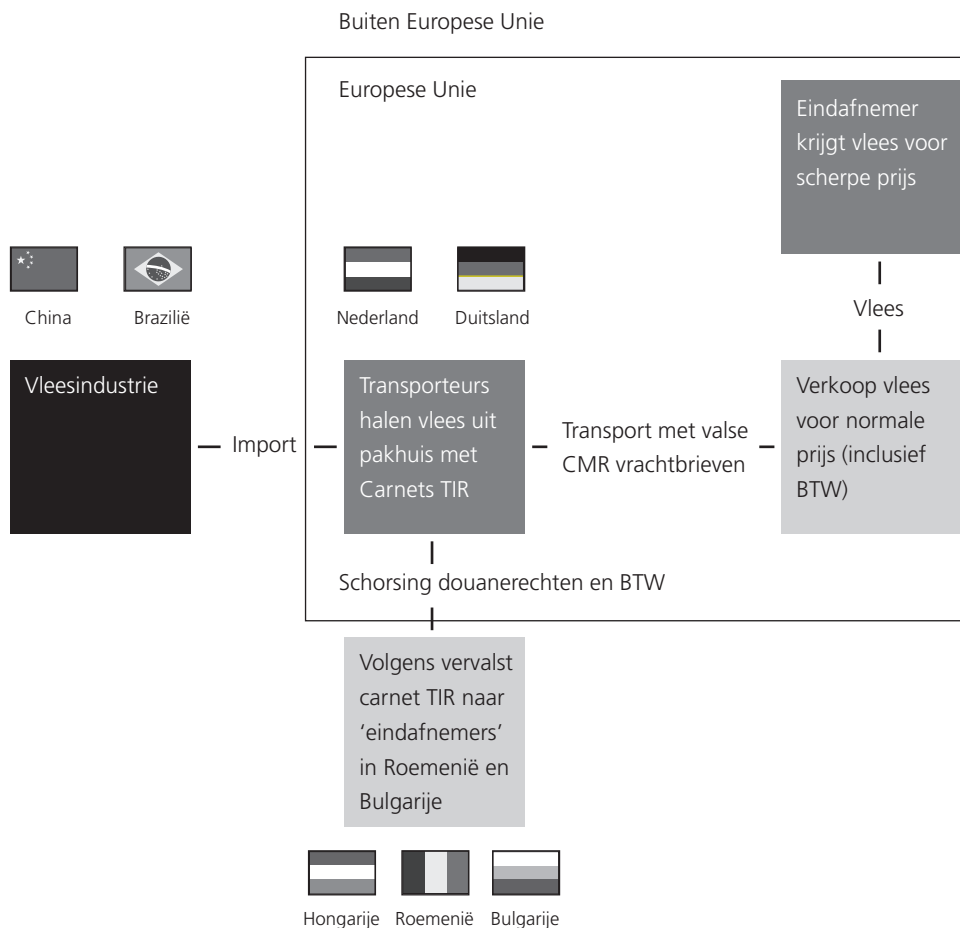
Bij de BTW-carroussel, douane- en accijnsfraude is sprake van een grensoverschrijding van (virtuele) goederen. Hierbij worden goederen naar andere landen verplaatst over (schijnbaar) meerdere schakels om de ware herkomst en/of de ware aard van de goederen te verhullen. Rechtspersonen vervullen daarbij een belangrijke rol omdat zij BTW kunnen verrekenen. Bij smokkel spelen dekmantelfirma's vaak een rol bij het verhullen van de contrabande. Bij het op de markt brengen ervan worden (papieren) ondernemingen gebruikt om de ware herkomst van de smokkelwaar te verhullen en op deze wijze 'wit te wassen'.

De versluiering binnen de Staatsruif vindt altijd plaats door manipulatie van de administratieve stroom, waarbij een onderscheid gemaakt kan worden tussen het in de administratie volledig fingeren van goederenstromen en een administratieve stroom waarbij wel goederen worden verplaatst. Bij volledig virtuele goederenstromen is in de administratie sprake van gefingeerde inkoop, voorraad, doorvoer en verkoop. De bedrijven of rechtspersonen zijn zelden meer dan een brievenbus en een bankrekening op naam van een stroman.

Als de Staatsruif wordt toegepast door middel van een BTW-fraude, komen zowel volledig virtuele goederenstromen voor, als varianten waarin wel degelijk goederen worden vervoerd. Dat laatste blijkt het geval te zijn in de meeste opsporingsonderzoeken van de laatste jaren. De administratieve route is in dat geval echter vaak een andere dan de goederenroute. Bij een BTW- en douane-fraude met kippenvlees werden de kippen alleen op papier door de EU naar een afnemer buiten de EU vervoerd. In werkelijkheid werden zij met vervalste vrachtbrieven 'zwart' binnen de EU geleverd, zonder invoerrechten en belastingen af te dragen. In figuur 3 is dit schematisch weergegeven. Deze weergave geldt in algemene zin ook voor andere BTW- en douanefraudes. Een ander voorbeeld is een BTW-carrousel met witgoed, dat werd ingekocht in Duitsland en direct afgezet in Nederland of België. Op papier werden de goederen gefactureerd aan bedrijven in Luxemburg.

Figuur 3

Administratieve route buiten EU en goederenroute binnen EU



Bij accijnsfraude is er altijd sprake van een goederenstroom, wel kan een gefingeerde administratie gebruikt worden om bijvoorbeeld de herkomst of het uiteindelijke doel van de goederen te maskeren. Zo werd met het verduisteren van minerale oliën de accijns omzeild waarbij uiteindelijk door een crimineel samenwerkingsverband de olie werd 'witgewassen'. Met behulp van valse inkoopfacturen werd de herkomst van de olie versluierd en vervolgens verkocht aan reguliere oliehandelaren.

De Office Européen de Lutte Anti-Fraude (OLAF) signaleert een ontwikkeling waarbij een aparte rechtspersoon zorgdraagt voor de administratie van de virtuele goederenstroom en de valse inkoop- en verkoopfacturen. Deze zogenaamde 'cross-invoicer' wordt in toenemende mate gesignaleerd bij BTW-carroussels als variant op de 'plof-BV' (zie 2.2.7). Maar ook bij de andere hier besproken fraudevormen waarbij sprake is van een virtuele administratieve route, wordt de cross-invoicer gebruikt (European Commission, 2007).

Bij toepassingen van de Staatsruif waarin goederen al dan niet virtueel de landsgrenzen overschrijden, wordt de douane misleid. Ongeacht het soort levering (binnen of buiten de EU) wordt voor het zuiveren van de documenten (de administratieve controle of de goederen daadwerkelijk bij de opgegeven expediteur zijn aangekomen), gebruik gemaakt van vervalste stempels en handtekeningen op de douaneformulieren. Zowel de leverende als de ontvangende expediteurs zijn vaak niet op de hoogte van de criminele intenties van de klant. Het gevaar bestaat dat bij constatering van fraude door de douane de leverende expediteur de douanerechten alsnog moet betalen. Dit kan in gevallen van grootschalige fraude leiden tot het faillissement van de leverende expediteur.

Misbruik van bestaande douaneregelingen vormt de basis van accijns- en douanefraude. De regelingen 'Intern Douanevervoer' en 'Extern Douanevervoer' regelen het invoeren en uitvoeren van goederen van buiten de Europese Unie (niet-communautaire goederen) en het vervoeren van goederen binnen de Europese Unie (communautaire goederen). In alle grensoverschrijdende gevallen moet aangifte worden gedaan bij de douane. Bij intern (EU) goederenvervoer is dat een zogeheten aangifte T2, waarin het douanekantoor van vertrek en bestemming staat vermeld. De aangifte moet elektronisch worden gedaan en wordt elektronisch gecontroleerd met behulp van het NCTS.² Bij extern goederenvervoer zijn er verschillende regelingen, waarvan de regeling voor extern communautair douanevervoer en het carnet TIR een rol spelen bij de Staatsruif. Bij de regeling voor extern communautair douanevervoer gaat het om vervoer van goederen waarover binnen de EU nog geen invoerrechten zijn betaald. Er wordt dan een zogenaamde T1-aangifte verlangd, de afhandeling is net als bij de eerder genoemde T2-aangifte volledig elektronisch. Het NCTS kan niet voorkomen dat er valse aangifte van goederen wordt gedaan en dat deze goederen worden afgemeld in een land waar ze niet zijn (dit is de fraude).

² Het New Computerised Transit System (NCTS) dat sinds 2006 in alle lidstaten van de EU in werking is, voorkomt – in tegenstelling tot de procedure op papier – onregelmatige zuivering van goederen met vervalste documenten of nagemaakte stempels.

Carnets TIR zijn aangifte documenten die bij de vracht horen en het bewijs zijn dat de goederen bestemd zijn voor een land buiten de EU. Op het carnet TIR staat onder andere om welke goederen het gaat, wat de route en de eindbestemming zijn en wat de leveringstermijn is. Controle en zuivering vinden plaats door afgifte van een kopie met stempel en handtekening van het douanekantoor van aankomst aan het kantoor van vertrek en een elektronische controle. Voordeel van een carnet TIR is dat bij vervoer (door meerdere landen binnen en buiten de EU) van goederen waarover nog geen invoerrechten zijn betaald, maar één document –het carnet TIR– nodig is. De fraude bestaat eruit dat de douane documenten die retour worden gestuurd, worden voorzien van valse of vervalste stempels en handtekeningen. Deze worden vervolgens elektronisch afgemeld door omgekochte douanebeambten van het zogenaamd ontvangende land, zodat het lijkt alsof de goederen daar ook daadwerkelijk zijn aangekomen. Een verschil tussen de gestempelde documenten en de elektronische afmelding is een indicatie dat er fraude wordt gepleegd. Op deze wijze is ook de fraude in de casus met kippenvlees aan het licht gekomen.

Transitfunctie

Nederland vervult bij de Staatsruif veelal ‘slechts’ een rol als doorvoerland, de goederen worden hier omgepakt en/of verder getransporteerd naar de volgende tussenschakel of naar de eindbestemming. Het kan hierbij zowel om een reële als een virtuele goederenstroom gaan. De Nederlandse georganiseerde criminaliteit houdt zich dan ook vooral bezig met transitcriminaliteit (Van de Bunt & Kleemans, 2007; Kleemans, Brienen & Van de Bunt, 2002).

Uit een aantal onderzoeken blijkt duidelijk de facilitaire rol van Nederland bij transport, opslag en ompakken van goederen. Zo werden bij een sigaretten-smokkel vanuit Oost-Europa naar Engeland de sigaretten door een Nederlandse schakel omgepakt en voorzien van een andere deklading. Bij de BTW-carrousel is ompakken niet nodig maar kan een Nederlandse onderneming als buffer gebruikt worden, die de goederen doorverkoopt aan een volgend bedrijf in de carrousel. De functie van de Nederlandse schakel is bij zowel de sigaretten-smokkel als de BTW-carrousel dezelfde: afscherming door versluiering. Datzelfde geldt voor het middel: het gebruik van een legale onderneming, en het resultaat: transport naar de volgende schakel. Voor de buitenwereld gaat het op het oog om legale handel tussen bedrijven. De verschillen in functies van de tussenschakel worden bepaald door specifieke kenmerken van de fraudevormen. Zo is het bij smokkelwaar altijd nodig de ware aard van de goederen te verbergen. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat smokkelwaar op soms ingenieuze wijze wordt verstopt.

Bij BTW-carrousel is duidelijk om welke goederen het gaat en hoeven de

goederen niet verstopt te worden. Wel zijn er in wisselende samenstelling bedrijven nodig die de goederen in- en verkopen en zodoende zorgen voor afscherming van de carousel. Daarbij kunnen ook personen en bedrijven die volkomen te goeder trouw handelen, worden betrokken in de uitvoering van fraudeconstructies. In enkele onderzoeken hadden de transporteurs geen weet van de sigarettensmokkel waarin zij door anderen waren betrokken.

Geweld

Geweld maakt geen intrinsiek onderdeel uit van de fraudevormen die onder deze constructie vallen. Wel is het dreigen met of het daadwerkelijk gebruiken van geweld een instrument dat gebruikt wordt om mensen aan hun afspraken te houden. Er zijn in de onderzoeken enkele voorbeelden waarbij katvangers hardhandig tot de orde zijn geroepen of dienstverleners zijn geïntimideerd. Het geweld is binnen een crimineel samenwerkingsverband vooral intern gericht.

2.2.3 Resultaat

Constructie

Het resultaat van de Staatsruif is dat de criminele winst op onnavolgbare wijze is verdwenen (stap 6).

In de praktijk

Ongeacht welke fraudevorm het betreft, kenmerkend voor de Staatsruif is dat de ware herkomst en/of de ware aard van de goederen moeilijk is te achterhalen. Ook verdwijnen de criminele winsten vaak op onnavolgbare wijze. Het gaat daarbij om forse bedragen, bij de onderzochte zaken vaak om miljoenen euro's criminele winst per zaak.

2.2.4 Criminele samenwerking

Bij de Staatsruif is weinig bekend over de structuur van de criminele groep. Dat heeft verschillende oorzaken. Ten eerste zijn er relatief weinig onderzoeken naar criminele samenwerkingsverbanden die zich bezighouden met BTW-fraudes, sigarettensmokkel (Landman, Meloen, Harteveld & Stoffers, 2007) en accijnsfraude met minerale oliën (Blom, Jong & Van Lil, 2007). Ten tweede beperkt de opsporing zich meestal tot de faciliterende rol van de Nederlandse schakel van de criminele organisatie. Vanwege het internationale karakter van de fraudevormen zou een opsporingsonderzoek naar de gehele criminele organisatie te veel tijd en capaciteit vergen.

Bij handel van gsmokkelde sigaretten in Nederland wordt gesignaleerd dat Chinese Nederlanders betrokken zijn; veel valse en vervalste sigaretten worden

geproduceerd in China. Als gevolg van de afwezigheid van grootschalige opsporingsonderzoeken naar merkenfraudes (van sigaretten) is er geen zicht op de samenwerkingsverbanden die zich met deze criminele activiteit bezighouden (Landman e.a., 2007).

Ex-werknemers beginnen voor zichzelf

Het is geen uitzondering dat een medewerker van een CSV nadat hij alle benodigde kennis en contacten heeft opgedaan, voor zichzelf begint. Kleemans, Van den Berg en Van de Bunt (1998) noemen dit 'sneeuwbaaleffect' kenmerkend voor de ontwikkeling van criminele samenwerkingsverbanden van onder andere fraudezaken en zetten dit af tegen het meer traditionele beeld van rekrutering. In het verlengde hiervan is er ook een groep gewoontefraudeurs, van wie de namen meerdere malen zijn opgedoken bij dezelfde fraudes. Zo zijn er verdachten in een onderzoek naar BTW-carrouzels die tien jaar geleden voor een vergelijkbare fraude aangehouden zijn.

2.2.5 Gebruik van valse of vervalste identiteiten

Bij de verschillende stappen van de Staatsruif wordt gebruik gemaakt van valse of vervalste papieren en/of vervalste identiteitsbewijzen. Het is een belangrijk instrument bij het opzetten en uitvoeren van de fraudeconstructie en wordt vooral gebruikt voor het versluieren van de herkomst of bestemming van goederen, geld en/of afscherming van de daders. Uit onderzoeken blijkt dat valse of vervalste identiteiten met name gebruikt worden voor het oprichten van bedrijven die gebruikt worden in de fraudeconstructie. Deze bedrijven staan ook geregeld op naam van katvangers, wat in feite het gebruik is van de identiteit van een ander. Ook deze katvangers maken gebruik van valse of vervalste identiteiten. Een ander gebruik van valse of vervalste identiteiten wordt geconstateerd bij financiële transacties, met name het overmaken en versturen van geld.

2.2.6 Gebruik van informatie- en communicatietechnologie

Het gebruik van ICT is vanzelfsprekend. Bij de uitvoering van de Staatsruif wordt op meerdere plaatsen informatie- en communicatietechnologie gebruikt. Het voordeel van ICT is dat op relatief eenvoudige wijze de administratieve afhandeling op een professionele manier kan gebeuren, zoals het maken van valse inkoop- en verkoopfacturen en vervalste vrachtbrieven. Internetbankieren maakt het mogelijk om snel financiële transacties te verrichten. Maar internet kan ook gebruikt worden voor het snel oprichten van buitenlandse vennootschappen. Verder is internet zeer geschikt voor afscherming van communicatie. Zo werd bij een onderzoek naar een BTW-carrousel MSN

gebruikt voor communicatie richting het Verre Oosten. Het uitwerken van internettaps kost erg veel tijd en wordt daarom vaak niet gedaan.

Douanefraude met kippenvlees

Jansen, eigenaar van Tok tok BV, is gestart met de fraude. Hij bracht in 2004 de heren Nebenstufe, Pietersen (Chickens Delight BV) en Traps (transportbedrijf) met elkaar in contact. Nebenstufe als eerste financier, Traps als transporteur, Pietersen als afnemer en tussenschakel naar de eindafnemer en Jansen zelf als importeur.

Het bedrijf Pluimpje BV importeerde kippenvlees uit Brazilië en vermoedelijk ook Azië. De containers met kippenvlees werden als zeevracht ingevoerd via Nederlandse en Duitse havens. Het kippenvlees werd onder andere opgeslagen in een vrieshuis op de Veluwe. Over dit vlees waren nog geen douanerechten betaald in afwachting van de eindbestemming van het vlees. Traps heeft carnets TIR aangevraagd om de goederen te transporteren naar een land buiten de EU. Traps zorgde dat de carnets geldig werden gemaakt door deze in te dienen bij de douane. De douane zorgde voor de nodige stempels en aftekening en verzegelde de lading. Voor controle achteraf werd één exemplaar uit het carnet gehaald. In plaats van naar de bestemming op het carnet buiten de EU werd het vlees naar klanten binnen de EU vervoerd. De lading werd voorzien van een vervalste vrachtbrief, waardoor de klanten in de veronderstelling waren dat ze vlees kochten waarover de rechten waren afgedragen. Traps zorgde dat de carnets in handen kwamen van Jansen en hij stuurde deze naar Joesopov (van Pluimpje BV) in Bulgarije, die zorgde voor de juiste aftekeningen en voor valse douanestempels vanuit Hongarije en een origineel douanestempel geplaatst door een omgekochte douanier uit Bulgarije op de vervolgsbladen van het carnet. Met een koeriersdienst werden de carnets teruggestuurd naar Jansen. Joesopov werd betaald door Jansen via money transfers. Joesopov heeft als dekmantel een vleesfabriek in Bulgarije, een fabriek waar geen werkelijke vleesverwerking plaatsvond.

Pietersen kocht voor rekening van Chickens Delight BV partijen kippenvlees van Tok tok BV. Chickens Delight BV verkocht en factureerde de kip aan bonafide bedrijven waaronder cateringbedrijven, supermarkten en restaurants die niet op de hoogte waren van de fraude.

Na enige tijd wordt Jansen gepasseerd en gaat Pietersen samen verder met Nebenstufe, Traps en Kampo (als beveiliging tegen Jansen). Er worden ook Duitse bedrijven bij de fraude betrokken, in deze fase is er ook meer import van vlees via de Duitse havens. Na enige tijd krijgt Traps geen carnets TIR meer en weet de organisatie andere transportbedrijven te strikken carnets aan te vragen en het vlees te transporteren. De constructie wordt ontdekt doordat naast een

schriftelijke controle van het carnet er ook een elektronische controle plaats vindt die moet overeenkomen met de schriftelijke controle, wat niet het geval was. In totaal werd met meer dan 2 miljoen kilo kippenvlees gefraudeerd waarbij de Nederlandse en Duitse staat voor meer dan 3,5 miljoen euro zijn opgelicht.

2.2.7 Verschijningsvormen

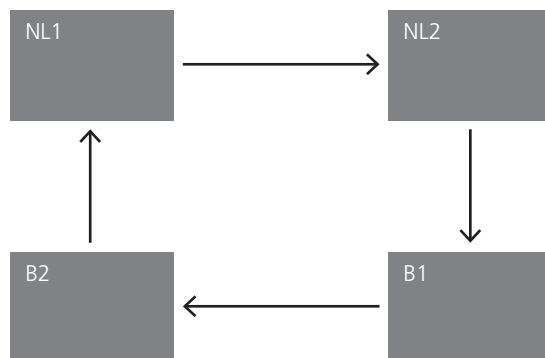
Hier volgt een meer algemene beschrijving van de twee belangrijkste verschijningsvormen van de Staatsruif: BTW-carrousel en accijnsfraude.

BTW-carrousel

Bij het opzetten van een BTW-carrousel zijn altijd meerdere rechtspersonen betrokken in minimaal twee landen. Ook is altijd sprake van een rechtspersoon die failliet gaat. Omdat het daarbij in Nederland vrijwel altijd om besloten vennootschappen (BV's) gaat, worden deze plof-BV's genoemd. Het doel van de BTW-carrousel is om te profiteren van teruggevraagde BTW die nooit is afgedragen. Dit is mogelijk door het zogeheten nultarief dat er op neerkomt dat bij de invoer en uitvoer van goederen geen BTW berekend wordt. Figuur 4 is een weergave van een BTW-carrousel in Nederland (NL) en België (B) in zijn meest eenvoudige vorm.

Figuur 4

Schematische weergave BTW-carrousel



NL1 voert goederen in van B2 en betaalt geen BTW bij inkoop. Bij verkoop naar de volgende schakel in de carrousel (NL2) berekent het bedrijf wel BTW. De fiscus heeft dan een vordering op NL1, die niet betaald zal worden. Vóórdat de

fiscus in actie kan komen om de, dan inmiddels hoog opgelopen, BTW-schuld te claimen, gaat het bedrijf (de plof-BV) failliet. De levensduur van een plof-BV in de BTW-carrousel is volgens een respondent ongeveer een half jaar. NL2 voert de goederen uit naar B1 in een andere EU-lidstaat. NL2 berekent daarbij geen BTW maar heeft wel een vordering bij de fiscus voor de BTW die hij bij inkoop betaald heeft aan NL1. Deze gang kan zich vele keren herhalen, vandaar de naam BTW-carrousel. Door meer (reguliere) bedrijven op te nemen in de carrousel in meerdere landen ontstaat een ingewikkelde BTW-carrousel die moeilijk uiteen te rafelen valt. Als gevolg van deze fraude verdwijnt er direct geld uit de schatkist. Dit type fraude is mogelijk tussen alle EU-landen.

Er worden drie varianten van de BTW-carrousel onderscheiden: de klassieke vorm, de aangepaste vorm en de oneigenlijke vorm.

De *klassieke vorm* van de BTW-carrousel is in verschillende publicaties uitgebreid beschreven (zie o.a. Van Duyne e.a., 1990; Van de Bunt & Nelen, 1995; FATF, 2007). Bij deze vorm gaan dezelfde goederen meerdere malen rond via verschillende bedrijven c.q. rechtspersonen in verschillende landen. Dit gaat door totdat de fiscus de BTW wil invorderen bij de te ploffen BV. Alle betrokken rechtspersonen zijn opgericht door en staan onder controle van het criminele samenwerkingsverband. De relatie met het criminele samenwerkingsverband wordt verhuld door het gebruik van stromannen als bestuurders van de rechtspersonen. De goederenstroom kan zowel een reële goederenstroom als een virtuele goederenstroom zijn. Bij een reële goederenstroom is sprake van echte goederenverplaatsingen van bijvoorbeeld mobiele telefoons of computerchips. Bij een virtuele goederenstroom wordt dat transport administratief gefingeerd. De hele administratieve stroom binnen de BTW-carrousel is speciaal opgezet voor de fraude. De klassieke vorm wordt nog steeds gebruikt waarbij eigentijdse dure elektronica, met een gering volume en een hoge waarde, dus veel BTW, nog steeds favoriete goederen zijn.

De *aangepaste vorm* heeft als complicerende factor dat ook reguliere ondernemingen meedoen in de BTW-carrousel. Een goederenstroom via een langer bestaande reguliere onderneming valt minder op omdat er naast een frauduleuze administratie ook een legale administratie is. Tegelijkertijd is er ook een reguliere goederenstroom naast een virtuele goederenstroom. Deze vorm is ook niet nieuw en eerder beschreven door bijvoorbeeld Van de Bunt en Nelen (1995). Een recente variant is dat legale ondernemingen onwetend fungeren als buffer in een BTW-carrousel. Fraudeurs zijn dan werkzaam bij een bonafide bedrijf en weten het bedrijf over te halen deel te nemen aan een lucratieve handel, die enkele procenten winst oplevert zonder dat er risico wordt gelopen.

De *oneigenlijke vorm* is geen BTW-carrousel in die zin dat dezelfde goederen rond gaan. De goederen zijn deel van een reguliere goederenstroom en worden gewoon verkocht. Wel zijn er meerdere rechtspersonen bij betrokken waarvan één een plof-BV is. Het is een mix van bonafide en malafide bedrijven. Doordat de goederen echt verhandeld worden is de administratie in de carrousel ook legaal. Ongewild maken de bonafide bedrijven onderdeel uit van de fraude omdat de tussenhandel de inkoopprijs voor de te ploffen BV verhoogt. Hierdoor neemt de criminele winst bij de fraude toe en de goederen kunnen voor een concurrerende prijs worden verkocht. Na grensoverschrijding verkoopt B1 de goederen aan B2 voor dezelfde prijs maar dan inclusief BTW (zie figuur 4). B2 vordert terug en B1 gaat failliet. Tegelijkertijd kan B2 de goederen tegen een scherpe prijs aanbieden waardoor er sprake is van oneerlijke concurrentie (Smid, 2005; Wijnsma, 2004).

Kenmerkend voor BTW-fraudes is, zoals gezegd, dat onveranderlijk ergens in de keten een rechtspersoon failliet gaat: de plof-BV. Die rechtspersoon is de zogenaamde 'missing trader' die door haar verdwijning niet door de fiscus op haar verplichtingen kan worden aangesproken. Omdat het faillissement van tevoren vaststaat en er doelbewust naar toe wordt gewerkt, is sprake van faillissementsfraude. Binnen faillissementsfraude worden door onderzoekers van het Hugo Sinzheimer Instituut twee varianten onderscheiden (Knegt, Beukelman, Popma, Van Willigenburg & Zaal, 2005). Bij de eerste variant worden, namens de rechtspersoon, activa uit de boedel ontvreemd of onterechte betalingen gedaan, ten koste van de legitieme aanspraken van anderen. Bij de tweede variant wordt het faillissement opgezet met als doel crediteuren te benadelen. In het laatste geval is de rechtspersoon opgericht of door de bestuurders aangeschaft met het vooropgezette plan om die op enig moment failliet te laten gaan. Bij BTW-(carrousel)fraudes hebben we met deze laatste variant te maken. Dat zijn de eerdergenoemde plof-BV's.

Uit strafrechtelijke onderzoeken blijkt dat professionele dienstverleners, vaak ongewild en volkomen te goeder trouw maar soms ook op laakbare wijze, zakelijke transacties bij een doelbewust faillissement faciliteren. Het gaat dan bijvoorbeeld om het verstrekken van kredieten en het verrichten van formele handelingen bij de oprichting van rechtspersonen. Van enkele bankfunctionarissen en notarissen kon worden vastgesteld dat ze doelbewust aan strafbare feiten hadden meegewerkt. In één opsporingsonderzoek was sprake van personen die al tientallen jaren hun gespecialiseerde diensten aanboden aan criminelen. Zij voorzagen criminelen van rechtspersonen, die ze na gepleegde strafbare feiten weer leeg overnamen voor hergebruik. Lege BV's kunnen uit faillissementen worden opgekocht om onder een andere naam voor allerlei fraudes (opnieuw)

te worden gebruikt. Vervolgens gaan deze weer failliet waarna een doorstart onder weer een andere naam kan plaatsvinden (Landman e.a., 2007).

Accijnsfraude

Accijns is een nationale belasting, waarvan elke lidstaat van de EU zelf de hoogte bepaalt boven het minimum dat door de EU wordt aangegeven. Die vrijheid zorgt voor grote verschillen in accijnzen tussen de lidstaten en dus ook voor grote prijsverschillen tussen producten die met accijns zijn belast. Er zijn drie categorieën van goederen waarover accijns moet worden betaald: tabaksproducten, alcoholhoudende producten en minerale oliën (zoals benzine, dieselolie en LPG).

Invoerrechten worden aan de buitengrens van de EU betaald, de accijnzen worden geheven in het land van bestemming. Goederen worden van de buitengrens naar een accijns goederenplaats (AGP) in Nederland (of belasting entrepot in andere EU-landen) vervoerd onder schorsing van accijns. Pas bij levering van de goederen wordt accijns betaald. Het vervoer van deze goederen geschiedt onder begeleiding van een administratief geleidedocument (AGD). De zuivering van deze goederen gebeurt alleen schriftelijk. De fraude houdt in dat het AGD wordt voorzien van vervalste stempels en handtekeningen zodat lijkt alsof de goederen geleverd zijn aan een AGP in een ander land. Deze fraude wordt ook wel AGD-fraude genoemd. Vanaf medio 2009 zal de administratieve controle ook elektronisch plaatsvinden via het Excise Movement Control System, een vergelijkbaar systeem als die voor de aangiftes T1 en T2 wordt gebruikt, de eerder genoemde NCTS.

Voorals accijnsfraude met tabaksproducten en minerale oliën wordt in de literatuur en in opsporingsonderzoeken vermeld. Accijnsfraude met alcoholhoudende dranken komt in beide niet voor. Wel is het waarschijnlijk dat er accijnsfraude met alcoholhoudende dranken wordt gepleegd omdat de prijsverschillen tussen de verschillende lidstaten aanzienlijk zijn. Volgens een respondent heeft accijnsfraude met alcoholhoudende dranken geen prioriteit.

Sigaretten

De prijsverschillen van sigaretten zijn binnen de Europese Unie aanzienlijk. Hetzelfde pakje sigaretten dat in Roemenië en Bulgarije slechts €1,60 kost, moet in Polen €2,10, in Nederland €4,00 en in Engeland €8,00 opbrengen. Het is hoe dan ook lucratief de accijns te ontduiken, het grootste deel van de kostprijs van een pakje sigaretten bestaat uit accijns. Voor een Nederlands pakje sigaretten van €4,00 is de accijns €2,20 (prijsspeil 2007). Bij illegale verkoop aan de consument wordt ook de BTW van 0,64 per pakje niet afgedragen en gaat

accijnsfraude gepaard met BTW-fraude. Er zijn ruwweg drie methoden om de accijnzen te ontwijken. Bij de klassieke smokkel wordt de afdracht van accijnzen in zijn geheel ontdoken. Ditzelfde is het geval bij 'bootlegging'. Het verschil is dat bij de klassieke methode de sigaretten de EU in en bij bootlegging binnen de EU worden gesmokkeld. In de smokkel van sigaretten worden twee routes onderscheiden: een noordelijke route via Oost-Europa naar West-Europa met in de meeste gevallen als eindbestemming Engeland. En een zuidelijke route waarbij Spanje, Portugal en Italië een prominente rol hebben met weer Engeland als belangrijkste eindbestemming (Van Duyne, 2003). Nederland fungeert in de meeste gevallen als logistieke tussenschakel. De derde methode om accijnzen te ontwijken is de AGD-fraude, waarbij goederen verdwijnen uit depots waarin zij onder schorsing van accijns waren opgeslagen. Behalve het smokkelen van originele merksigaretten worden in toenemende mate ook merkvervalste sigaretten aangetroffen bij inbeslagnames. In 2005 en 2006 zijn in totaal twaalf illegale sigarettenfabrieken opgerold in de hele EU, waarvan één in Nederland (FIOD-ECD, 2005).

Minerale oliën

Binnen de minerale oliesector is sprake van verwevenheid van legaliteit en illegaliteit. De FIOD-ECD spreekt van 'criminogene' markten of branches waarin veel gelegenheid is om regels te overtreden tegenover een gering risico om daarbij te worden betrapt. De kwalificatie 'criminogeen' gaat daarin met name op voor de afvalverwerkingsbranche, de transportsector en de bunkerbranche. Accijnsfraude met minerale oliën behelst vaak de betrokkenheid van meerdere schakels binnen de handelsketen, waarbij velen belang hebben bij de fraude die wordt gepleegd en het laten voortbestaan hiervan. Met name de bunkerbranche zou de meeste risico's opleveren op het gebied van het ontduiken van accijnzen. Bunkerbedrijven kunnen gemakkelijk een oliesurplus creëren waarover geen accijns hoeft te worden betaald, om die vervolgens 'zwart' te verkopen. De controle hierop is gering en omdat de fraude vaak binnen de geaccepteerde marges van verschillen ligt, moeilijk aan te tonen. De fraudes met minerale oliën die zijn geconstateerd duren vaak al jaren voort en worden met hoge frequentie gepleegd. Volgens de FIOD-ECD gaat het om een kern van notoire fraudeurs die al jarenlang in de oliebranche actief zijn en in steeds wisselende verbanden samenwerken (Blom e.a., 2007).

2.3 Gebruik van rechtspersonen

Van de Bunt en Nelen (1995) concludeerden al dat het gebruik van rechtspersonen het belangrijkste instrument is voor versluiering van criminele activiteiten en dat er

vrijwel geen vorm van georganiseerde criminaliteit bestaat zonder dat daar rechtspersonen bij betrokken zijn. Dat geldt tegenwoordig nog steeds en voor de constructies uit dit onderzoek in ieder geval ook. Bij vrijwel alle onderzoeken naar fraude gepleegd door criminele samenwerkingsverbanden waarbij een Fata Morgana of Staatsruif werd toegepast, was sprake van betrokkenheid van minimaal één rechtspersoon. De enige uitzonderingen zijn een aantal gevallen van voorschotfraude. In voorkomende gevallen gaat het behalve om Nederlandse ook om buitenlandse rechtspersonen. Fraudes gepleegd door middel van deze constructies hebben vaak een grensoverschrijdend karakter waarbij goederen en/of geld via buitenlandse rechtspersonen 'verdwijnen'. In hoeverre buitenlandse rechtspersonen zijn betrokken die in Nederland zijn gevestigd, is onbekend.

Rechtspersonen kunnen in beide constructies, volgens een overeenkomend patroon, verschillende rollen vervullen. Zij kunnen zijn opgericht met het doel op enig moment failliet te gaan waardoor benadeelden bij de Staatsruif hun vordering en bij een Fata Morgana hun beloofde rendement niet betaald krijgen. Op die manier worden rechtspersonen ingezet om de fraude te plegen. Dat is ook het geval als rechtspersonen de criminele activiteiten op andere manieren faciliteren, bijvoorbeeld door een façade voor de buitenwereld op te houden of als ze worden gebruikt om op onverdachte wijze aan het reguliere handelsverkeer te kunnen deelnemen. Dat kunnen bijvoorbeeld dekmantelbedrijven zijn die goederen van een deklading voorzien of transportbedrijven die goederen vervoeren ten behoeve van een BTW-carrousel of accijnsfraude. Rechtspersonen kunnen daarnaast worden gebruikt ter afscherming van de fraudeurs en hun activiteiten en om in het algemeen de opsporing te frustreren. Het gebruik van rechtspersonen kan bijvoorbeeld dienen om crimineel geld buiten het zicht van opsporingsinstanties te houden of onderzoek naar de herkomst van goederen te bemoeilijken. Om het effect van versluiering nog te vergroten wordt ook regelmatig gewisseld van rechtspersonen en worden naam en vestigingsplaats nog wel eens veranderd. De wijze waarop rechtspersonen in de toepassing van fraudeconstructies worden gebruikt (veel of weinig verschillende rechtspersonen, al dan niet in het buitenland gevestigd) kan duiden op de mate van organisatie van betrokken criminele samenwerkingsverbanden. In samenhang met het voorgaande kan daaruit soms ook worden afgeleid hoeveel grip de opsporing op de fraudevormen heeft waarvoor de constructies worden aangewend en hoeveel prioriteit daaraan wordt toegekend. Uit het gebruik van rechtspersonen spreekt dan de kennelijke noodzaak of juist het ontbreken ervan om de activiteiten af te schermen. Zo worden bij accijnsfraude met minerale oliën ten opzichte van andere vormen van accijnsfraude relatief weinig rechtspersonen aangetroffen. Volgens respondenten komt dit mede doordat er weinig aandacht is voor deze vorm van fraude, de pakkans navenant laag is en omdat daarbij

sprake is van symbiotische fraude waar ook reguliere ondernemingen er belang bij hebben dat de fraude voortduurt. Vanuit dezelfde redenering wordt bij deze fraude het ontbreken van buitenlandse rechtspersonen verklaard.

3

Omvang van de fraudeconstructies

Het is onmogelijk om alle verschijningsvormen van fraude die op enig moment actueel zijn in één overzicht in beeld te brengen. Ditzelfde geldt in nog sterkere mate voor het schatten van het totaal aantal fraudes en de omvang van de schade die wordt aangericht. Lang niet alle fraudes die worden gepleegd komen uiteindelijk op éénduidige wijze in een registratie terecht van waaruit een beeld van de omvang zou kunnen worden opgemaakt.

Om te beginnen wordt een onbekende hoeveelheid incidenten niet eens opgemerkt of door de benadeelden zelf niet als fraude herkend. Om uiteenlopende redenen wordt van lang niet iedere fraude melding gemaakt of aangifte gedaan. Onbekend is hoe groot het 'dark number' is. Ook zijn bedrijven nog steeds terughoudend om te participeren in fraudeonderzoek. Deze terughoudendheid is de laatste tien jaar wel afgenomen, omdat het voor bedrijven minder dan voorheen stigmatiserend is als ze slachtoffer zijn van fraude.

In grensoverschrijdende fraudegevallen is het niet altijd duidelijk waar de fraude precies is gepleegd. Dit hoeft voor de benadeelden in kwestie niet zo veel verschil uit te maken, maar heeft wel consequenties voor de aanpak en het schatten van de omvang van een fraudevorm in een bepaald land. Daarnaast maakt het tijdsverloop tussen het plegen van fraude en het doen van aangifte, het soms lastig om vast te stellen in welke periode de fraude gepleegd is. Dit kan gevolgen hebben voor de mogelijkheid om snel op opkomende fraudevormen te reageren. De omstandigheid dat de precieze omvang van fraude zich niet laat vaststellen, maakt het tegelijkertijd onmogelijk om op basis van harde gegevens te spreken over een stijging of daling (Levi e.a., 2007).

Uit de beschrijving van de aard van de constructies komt verder naar voren dat er op het oog geen onderscheid is te maken tussen legale constructies en fraudeconstructies omdat het enige verschil is gelegen in de criminele intentie waarmee de constructie is opgezet. Of zoals een respondent het verwoordde: 'het is toegestaan de fiscus te ontwijken maar het is niet toegestaan de fiscus te ontduiken'. De complexe constructies lenen zich voor beide. Er is volgens een respondent dan ook 'een groot zwart gat' waardoor het onmogelijk is de absolute omvang van het gebruik van constructies te achterhalen.

Een aantal specifieke problemen zien we bij het schatten van de omvang van een Fata Morgana. Slachtoffers van een Fata Morgana hebben niet altijd door dat ze slachtoffer zijn van fraude, waardoor zij ook geen aangifte doen. Dit kan voortkomen uit de vaste overtuiging dat de voorgespiegelde winst alsnog zal

worden uitgekeerd, maar het kan ook zo zijn dat slachtoffers echt geloven dat ze 'pech' hebben gehad met de belegging en dat er dus geen sprake is van een strafbaar feit. Als een beleggingsproduct geen rendement oplevert, wordt door beleggers soms verondersteld dat de persoon met wie zij in zee zijn gegaan eenvoudigweg niet capabel was, zonder dat hij per definitie criminele intenties heeft gehad. Het uitblijven van een aangifte kan ook voortkomen uit schaamte van de benadeelden voor het feit dat ze zijn opgelicht, omdat zij op de hoogte waren van het niet-legale karakter van bijvoorbeeld een belegging of omdat zwart geld is ingelegd.

Er is een aantal initiatieven dat zich richt op de registratie van verschillende fraudevormen. In het kader worden deze beschreven.

Registratiesystemen

Het Fraude Registratie en Informatiesysteem (FRIS) van het openbaar ministerie (Vermaas, 2001) is bedoeld om 'fraudesignalen' binnen te halen afkomstig van de fraudeloketten van branches als banken, telecommatenschappen en verzekeraars. Ook aangiften en meldingen van bijzondere opsporingsdiensten en politieregio's horen te belanden in de 'FRIS-verzamelbak'. Hierdoor zou een (compleet) beeld van de fraude in Nederland ontstaan op basis waarvan keuzes kunnen worden gemaakt voor de opsporing en vervolging. Omdat FRIS nog incompleet is door een beperkt aantal deelnemers, kan dit systeem nog niet voldoen aan de ambitie waarmee het in 2000 is gestart.

'Bromis', het management informatiesysteem voor het Bovenregionaal Rechercheoverleg, biedt inzicht in aantallen onderzoeken op het gebied van middencriminaliteit en horizontale fraude.

De CSV-manager zou, met gegevens over onderzoeken verricht door Nederlandse opsporingsinstanties (politie en bijzondere opsporingsdiensten) naar criminele samenwerkingsverbanden, een compleet overzicht moeten kunnen genereren van opsporingsonderzoeken waarin men is gestuit op fraude in georganiseerd verband. Om verschillende redenen kan er op dit moment niet van worden uitgegaan dat dit overzicht een compleet beeld biedt.

De Fraudemonitor, ontwikkeld in opdracht van het ministerie van Justitie door de Universiteit van Utrecht, is een database met gegevens uit administraties van handhavingsorganisaties en rapportages van wetenschappelijk onderzoek en beleidsonderzoek naar de omvang van fraude. Het belangrijkste doel van de Fraudemonitor is het verkrijgen van inzicht in de effecten van fraudebestrijding.

De Fraudemonitor dient daarom een antwoord te geven op vragen naar de omvang van fraude, welke inspanningen door handhavingsorganisaties worden ondernomen en wat het resultaat daarvan is. Een bevinding van dit onderzoek was dat er mogelijkheden zijn om tot acceptabele, betrouwbare omvangsschattingen van fraude te komen (Lensvelt–Mulders, Van Gils, Van der Heijden, 2000). Naar blijkt voor een beperkt aantal fraudevormen. De Fraudemonitor beslaat namelijk uitsluitend belastingfraude, uitkeringsfraude en particuliere verzekeringsfraude (schadeverzekeringen) en biedt dus geen compleet overzicht van het totale fraudeprobleem.

In *Fraude in Beeld* (Platform Bijzondere Opsporingsdiensten, 2007) is geen poging ondernomen om uitspraken te doen over de omvang van fraude. In plaats daarvan is het mogelijk gebleken om uitspraken te doen over witte plekken in de handhaving en opsporing. Daarnaast zijn verwachtingen uitgesproken over toekomstige ontwikkelingen.

Cijfers over voorgestelde en lopende onderzoeken naar fraude geven vooral een beeld van de hoeveelheid signalen die door de opsporing in concrete onderzoeken konden worden omgezet. Dat laatste heeft dan weer te maken met capaciteit en afspraken die over de besteding daarvan worden gemaakt. Op jaarbasis dienen Bovenregionale Recherche–eenheden tien onderzoeken middelzware en vier onderzoeken zware financiële criminaliteit af te ronden. Voor de bovenregionale recherche Noord– en Oost–Nederland gelden afwijkende aantallen in verband met een hogere capaciteit. Totaal betekent dit 70 onderzoeken middelzware financiële criminaliteit en 28 onderzoeken zware financiële criminaliteit voor 2006 (BRO, 2007). Zes voorstellen hadden *Advance Fee Fraud* als onderwerp. De andere voorstellen betroffen vormen van horizontale fraude waarvan niet kan worden nagegaan of daarin sprake is van constructies die hier worden behandeld.

Een fraudeconstructie is niet iets waarvan de omvang kan worden gemeten. Alleen het gebruik van fraudeconstructies zou kunnen worden bepaald en de schade die door dat gebruik wordt veroorzaakt. Dat wil zeggen: als daarover voldoende betrouwbare informatie zou bestaan. Zoals we hebben gezien, is dat niet het geval. Voorzover de delicten die gewoonlijk tot fraude worden gerekend in registraties voorkomen, wil dat nog niet zeggen dat zij in het kader van een van de in dit rapport beschreven fraudeconstructies zijn gepleegd. Het zijn alleen de concrete verschijningsvormen die ons enig idee kunnen geven van aard en omvang van het gebruik van fraudeconstructies. Vandaar dat in de hierna volgende paragrafen op deze verschijningsvormen wordt ingegaan.

3.1 Voorschotfraude

Wereldwijd wordt het totale fraudebedrag in 2006 geschat op 3,8 miljard *dollar* (Ultrascan, 2007). Naast Nigeria zijn Nederland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk de landen van waaruit West-Afrikaanse oplichtersnetwerken het meest actief zijn. Oplichtersnetwerken vanuit Nederland zijn in aantal afgenomen, in 2006 waren 17 groeperingen actief terwijl dat er in 2005 nog 24 waren (Ultrascan, 2007). In 2006 zijn deze groeperingen betrokken bij een fraudebedrag van in totaal 386 miljoen *dollar*. Nederlandse slachtoffers verloren in dat jaar 79 miljoen *dollar* (Ultrascan, 2007). Uit gegevens van Ultrascan (2007) blijkt tevens dat er in 2006 bij voorschotfraude minder met Nederlandse contactgegevens en met Nederlandse bankrekeningen werd gewerkt.

Bij IPOL werden in het kader van het project Apollo alle meldingen van slachtoffers bijgehouden. In het afgelopen jaar (oktober 2006–oktober 2007) zijn er 207 meldingen binnengekomen, waarbij in totaal 2536 personen als slachtoffer zijn aangemerkt. 84% is man en 6% is vrouw (van de overige 10% van de slachtoffers is het geslacht onbekend). De meeste slachtoffers hebben de Amerikaanse nationaliteit, gevolgd door de Italiaanse en de Britse nationaliteit. Het aantal betalingen dat bij voorschotfraude via banken wordt verricht is sterk gedaald, het aantal geldovermakingen via geldtransactiekantoren is daarentegen sterk gestegen (Ploeger, 2007).

Melding ongebruikelijke transacties (MOT)

Financiële instellingen, (financiële) dienstverleners en handelaren in waardevolle objecten zijn wettelijk verplicht om ongebruikelijke financiële transacties te melden bij het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties van de Financial Intelligence Unit (FIU). De FIU bepaalt of een transactie als ongebruikelijk en vervolgens als verdacht moet worden aangemerkt. Geldtransactiekantoren, die volgens de daarover beschikbare gegevens in toenemende mate worden gebruikt door voorschotfraude oplichters, hebben ook de verplichting om ongebruikelijke transacties te melden. Transacties van minimaal € 2000 die via een geldtransactiekantoor lopen worden automatisch gemeld.

Het aantal ongebruikelijke transacties in 2005 bedroeg 181.623 (zie tabel 1). Driekwart daarvan (72%) bestond uit money transfers. Ook in 2004 was het aandeel van de money transfers in het aantal ongebruikelijke transacties al aanzienlijk: ruim tweederde (67%). Van de verdachte transacties daaruit verliep zowel in 2005 als in 2004 ruim driekwart (respectievelijk 77% en 76%) via de geldtransactiekantoren.

Tabel 1

Money transfers 2005–2006		
	2005	2006
Aantal ongebruikelijke transacties	181.623	172.865
Aandeel money transfers	72%	85%
Aantal verdachte transacties	38.481	34.531
Aandeel money transfers	77%	84%
Totaal bedrag in euro's verdachte money transfers	109.444.500	93.919.500
Gemiddeld bedrag in euro's verdachte money transfers	3.713	3.239
Aantal verdachte money transfers < €2.000	4.300	6.700

De totale omvang van het aantal verdachte transacties in 2005 lag rond de 1,1 miljard euro, bijna een derde van de 3,2 miljard euro een jaar eerder (FIU–NL, 2006). Overigens was 2004 een uitschieter die werd veroorzaakt door enkele transacties met extreem hoge waarden. Vergelijken we met 2003 (ruim 1,5 miljard euro) dan is de daling minder sterk.

Analyses laten zien dat de geldstromen naar Nigeria en de aantallen ongebruikelijke transacties uitgevoerd door Nigerianen, alle transacties in relatie tot de overige West–Afrikaanse landen veruit overtreffen. Zo werden in 2004 ongeveer 15.000 ongebruikelijke transacties uitgevoerd waarbij Nigerianen betrokken waren. Tegelijkertijd werden in dat jaar slechts 30 transacties verricht waarbij Kaapverdianen een rol hadden. Dit terwijl het aantal in Nederland woonachtige Kaapverdianen bijna drie keer zo groot is als de in Nederland gevestigde Nigerianen (cijfers CBS). Van de transacties van of naar Nigerianen bestond 94% uit money transfers. Het grootste deel hiervan kwam Nederland binnen (62%; een bedrag van € 29 miljoen), vooral uit Italië en de Verenigde Staten. Het deel dat uit Nederland weg ging was kleiner (38%; een bedrag van € 14,6 miljoen); dit geld ging vooral naar Nigeria. Het aantal ongebruikelijke transacties via money transfers naar Nigeria steeg in 2005 met zo'n 6.500 transacties naar 10.500 (FIU–NL, 2006).

In 2006 is 85% van de ongebruikelijke transacties (totaal 172.865) via money transfers gedaan. Deze stijging ten opzichte van 2005 kan zowel worden verklaard uit de absolute stijging in het aantal money transfers zelf, als uit de grote daling in het aantal als ongebruikelijk aangemerkte banktransacties (door een herziening van het indicatorenstelsel). In 2006 was dat nog maar een zesde van het aantal dat in 2005 werd gemeld (van 28.700 naar 4.848). Het merendeel van de verdachte transacties (84%) kwam voor rekening van betalingen via

money transfers. Ook het aantal verdachte transacties onder de € 2000 stijgt in 2006 aanzienlijk en is anderhalf keer zo groot als in 2005 (van zo'n 4.300 naar zo'n 6.700). Mogelijk heeft de sterke toename van het aantal verdachte transacties naar Nigeria hieraan bijgedragen. Bij deze transacties gaat het gemiddeld genomen om een laag bedrag (FIU–NL, 2007). De sterke stijging van het aantal money transfers zou mede veroorzaakt kunnen zijn door de aandacht die erop gevestigd is. Vanwege het project Apollo heeft FIU–Nederland nader onderzoek gedaan naar ongebruikelijke transacties in relatie tot Nigeria.

Concluderend kan over de omvang het volgende gezegd worden. Vanuit Nederland zijn relatief veel West–Afrikaanse oplichtersnetwerken actief. Deze, vooral Nigeriaanse, oplichters verdienen miljoenen euro's met het plegen van voorschotfraude. Bij voorschotfraude is een verschuiving te zien in de wijze waarop transacties door slachtoffers en daders worden verricht. Er worden minder geldovermakingen via banken en meer via money transfers gedaan. De cijfers van FIU–Nederland onderbouwen dit. Een groot deel van de ongebruikelijke en verdachte transacties bestaat uit money transfers en dit percentage neemt toe. Nigerianen zijn buitenproportioneel betrokken bij transacties via money transfers. Ook het aantal verdachte transacties onder de € 2000 stijgt in 2006. Bekend is dat Nigerianen gemiddeld genomen lage bedragen naar Nigeria versturen. Door de transacties via money transfers in plaats van de bank te verrichten en daarbij onder het bedrag te blijven waarbij de transactie automatisch als ongebruikelijk wordt gemeld, proberen de oplichters aan opsporing te ontkomen.

3.2 Illegale financiële activiteiten

De AFM constateert in haar jaarverslag van 2006 dat het aantal illegale financiële activiteiten op het gebied van effecten niet meer toeneemt (AFM, 2007). De totale schade als gevolg van deze activiteiten schat de AFM rond de 400 à 500 miljoen euro (de voor de AFM zichtbare, maar niet precies vast te stellen schade ligt rond de 200 à 250 miljoen euro). Voor consumenten heeft de AFM over 2006 een schade van minimaal 90 miljoen euro vastgesteld. De schatting valt lager uit dan het jaar ervoor: over 2005 was de schade van illegale financiële activiteiten voor consumenten nog minimaal 250 miljoen euro en lag de schatting van het totale schadebedrag rond de 500 à 750 miljoen euro (AFM, 2006). Deze daling wordt mede veroorzaakt doordat een aantal vrijstellingen is verruimd. De aanbieders die onder een vrijstelling vallen, vallen buiten het toezichtskader van de AFM en daarmee buiten de statistieken. De statistieken van de AFM zijn gebaseerd op de vastgestelde overtredingen van de toezichtwetgeving. Het Financieel Expertise Centrum komt over de daaraan voorafgaande periode

2000–2003 tot een voorzichtige schatting van enkele honderden miljoenen euro's voor fraude met financiële high yield producten (FEC, 2004a). Volgens andere fraude experts ligt het schadebedrag veel hoger dan de hiervoor genoemde bedragen. Schattingen van 1 miljard euro en meer worden genoemd (Den Hollander, 2007a).

Zoals aangegeven is in 2005 een aantal vrijstellingen ten aanzien van effecten verruimd (wijzigingen in de Wet toezicht effectenverkeer 1995) en kreeg een aantal bestaande vrijstellingen meer bekendheid. Hierdoor valt een aantal aanbieders dat voor 2005 in overtreding was nu onder een vrijstelling. De AFM constateert dat veel dubieuze aanbieders van financiële producten een aanbieding doen die onder een van de vrijstellingen valt om zo het toezicht van de AFM te ontwijken. Een voorbeeld van een vrijstelling die wordt misbruikt is de € 50.000 vrijstelling. Het zijn (veelal) onbekende aanbieders die beleggers overhalen om met hen in zee te gaan. Veel is hier niet voor nodig: alleen een verkooppraatje en een misleidende folder is vaak voldoende om de belegger te laten investeren (AFM, 2007).

In 2007 zijn enkele beleggingsprojecten met vastgoedfondsen onderwerp van onderzoek geworden, waarbij wellicht sprake is van beleggingsfraude. Ongeveer zeventien investeerders staken ten minste € 50.000 per persoon in een nog te bouwen vakantiecomplex in Turkije. De beleggers zijn bang dat in totaal 60 tot 70 miljoen euro is verdwenen (Rengers, 2007a). Ook zijn tweehonderd particuliere beleggers mogelijk de dupe geworden van zwendel met vastgoed in het Arabische Dubai. Beleggers hebben ook hier per persoon minimaal € 50.000 ingelegd (Het Financieele Dagblad, 9 oktober 2007). Naar aanleiding van deze zaken heeft het Openbaar Ministerie een breed onderzoek opgestart naar mogelijke fraude met vastgoedfondsen. Bij zeven vastgoedfondsen met een minimale inleg van € 50.000 wordt onderzocht of zij aan alle regels voldoen (Leeuwarder Courant, 29 oktober 2007). Overigens zullen deze zaken niet in de cijfers van de AFM terug te zien zijn: omdat de aanbieders onder een vrijstelling vallen, vallen zij niet onder het toezicht en zullen de schadebedragen ook niet in de statistieken worden opgenomen. Nederlandse beleggers worden niet alleen door fraudeurs van eigen bodem belaagd. De AFM wijst erop dat in 2006 weer relatief veel signalen zijn ontvangen over buitenlandse instellingen die door middel van ongevraagd bellen (cold calling) veelal nepaandelen of aandelen waarvan de koers kunstmatig omhoog is gebracht, proberen te verkopen.

3.3 BTW–fraude

Vanuit de behoefte om voor beleidsdoeleinden toch op basis van een idee van de omvang van het fraudeprobleem te kunnen opereren, wordt bij gebrek aan harde gegevens van schattingen uitgegaan. Voor BTW–fraude lopen schattingen van schadebedragen voor de hele Europese Unie uiteen van 60 miljard euro (FATF, 2007) tot circa 100 miljard (Landman, Meloen & Van Mantgem, 2006). De grootste schade wordt geleden in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. De schade voor Nederland als gevolg van BTW–fraudes wordt geschat op 50 miljoen (Nods, 2006) tot 100 à 200 miljoen euro (Landman e.a., 2006).

Een belangrijk element bij het ontduiken van BTW is het bewust opzetten en misbruiken van rechtspersonen. Een deel van deze rechtspersonen gaat opzettelijk failliet nadat een grote schuld is opgebouwd uit ten onrechte niet afgedragen BTW. Het CBS houdt tweejaarlijks bij hoe vaak er sprake is van strafbare benadeling door de gefailleerde en wanneer dubieuze handelingen met lege BV's de oorzaak zijn van het faillissement. Strafbare benadeling is het verrichten of nalaten van (verplichte) handelingen die strafbaar zijn gesteld in het Wetboek van Strafrecht (artt. 340 tot 349) of het stelselmatig niet betalen van verschuldigde belasting en premies van volks– en werknemersverzekeringen. Bij het eerste punt gaat het bijvoorbeeld om onvolledigheid of het ontbreken van een boekhouding, bescheiden of andere gegevensdragers, het onttrekken van goederen aan de boedel of het bevoorrechten van een specifieke schuldeiser. Onder het tweede punt valt het stelselmatig niet betalen van verschuldigde belastingen en premies van de volks– en werknemersverzekeringen. De plof–BV's zoals die worden gebruikt bij BTW–carrousels, vallen onder strafbare benadeling. In de periode 2000–2004 werden bij 88 tot 133 van deze faillissementen dubieuze handelingen met lege BV's als oorzaak gezien van het faillissement. Het aantal faillissementen waarbij sprake is van strafbare benadeling van de schuldeisers varieerde in de periode 2000 tot 2004 van 340 tot 380 faillissementen. In dezelfde periode nam het totale aantal faillissementen toe. Overigens neemt, als gevolg van de positieve economische ontwikkelingen, het aantal faillissementen momenteel af. De conjuncturele ontwikkeling lijkt niet van invloed te zijn op het aantal faillissementen waarbij strafbare benadeling is geconstateerd. Ditzelfde geldt voor faillissementen waar de oorzaak dubieuze handelingen met lege BV's zijn (zie tabel misbruik vennootschappen).

Tabel 2

Misbruik vennootschappen			
	Beëindigde faillissementen		
	Totaal aantal vennootschappen	Strafbare benadeling	Lege BV's, dubieuze handelingen
2000	3.758	380	114
2002	3.948	340	88
2004	5.939	359	133

Bron: CBS StatLine, 25-09-2007

Het Hugo Sinzheimer Instituut (Knegt e.a., 2005) komt op een hogere schatting van het aantal faillissementen waarbij sprake is van strafbare handelingen dan de aantallen die het CBS aangeeft. Voor 2004 schat zij dat aantal op ruim het dubbele van het aantal dat het CBS heeft gevonden. De verklaring voor dat verschil ligt volgens het instituut in het feit dat het CBS alleen die zaken heeft meegeteld waarin de curator volgens de dossiers op enigerlei wijze actie heeft ondernomen. Curatoren ondernemen echter heel vaak géén actie als er geen baten meer in de boedel aanwezig zijn. In de door het instituut onderzochte faillissementen zijn in bijna één op de vier zaken aanwijzingen gevonden voor enige vorm van faillissementsfraude. In een klein aantal (16 van de 868 onderzochte zaken) lijkt de rechtspersoon te zijn opgezet met het oogmerk crediteuren te benadelen. Geëxtrapoleerd naar het totaal aantal faillissementen zou het in 2004 zijn gegaan om 58 van dergelijke faillissementen. De BV's die daarbij speciaal zijn opgezet om de Belastingdienst en UWV met de schulden te laten zitten, zijn volgens het instituut te herkennen aan de relatief grote omvang van deze schulden in verhouding tot die aan andere crediteuren. Het aantal rechtspersonen dat is opgericht met de intentie crediteuren te benadelen, is indicatief voor het aantal BTW-carrouzels dat vanuit Nederland wordt gepleegd, vanwege de noodzakelijke betrokkenheid van plof-BV's in dergelijke constructies. Het betrekkelijk geringe aantal dat voor 2004 wordt aangenomen is in overeenstemming met de constatering van experts dat de schade die door de BTW-carrousel wordt aangericht voor Nederland relatief beperkt is en beheersbaar wordt geacht (Landman e.a., 2006).

Bij het voorgaande moet worden aangetekend dat het aantal plof-BV's alléén geen absolute maat is voor het aantal BTW-carrouzels waar Nederland op enige wijze bij is betrokken. De plof-BV's kunnen zich immers ook in elk willekeurig ander EU-land bevinden. Door de transitfunctie van Nederland draagt zij bij aan

de schade van andere landen. Wanneer het om een echte goederenstroom gaat, levert deze rol de Nederlandse transportsector geen schade, maar zelfs financieel gewin op. De Belastingdienst en de FIOD–ECD hebben in 2006 21 zaken met BTW–fraude aangepakt, waaruit een fiscaal nadeel van ruim 39 miljoen euro en een totale schade van bijna 120 miljoen euro is voortgekomen (Landman e.a., 2007).

3.4 Accijnsfraude

Over accijnsfraude zijn weinig cijfers beschikbaar. Op basis van inbeslagnames door de douane kan wel geconstateerd worden dat sigarettensmokkel niet lijkt af te nemen. In vergelijking met 2005 zijn er in 2006 zelfs wat meer sigaretten in beslag genomen, respectievelijk 107 en 116 miljoen (DIC, 2007). Het merendeel van de sigaretten is bestemd voor de Engelse markt. Er is een toename in het aandeel *valse* sigaretten. Bij de Britse douane bestond in 2005–2006 de helft van de in beslag genomen sigaretten uit valse sigaretten, in 2001–2002 was dat aandeel nog 15% (ASH, 2007). In 2006 komt sigarettensmokkel weinig voor in opsporingsonderzoeken gericht tegen criminele samenwerkingsverbanden. In twee onderzoeken is sigarettensmokkel een nevenactiviteit naast drugshandel, en in één opsporingsonderzoek een hoofdactiviteit (Landman e.a., 2007). Het schadebedrag is onbekend.

Van de wereldwijde legale sigarettenhandel is Nederland de op een na grootste exporteur, Duitsland is de grootste (WCO, 2007). Wat betreft de hoeveelheid illegale sigaretten die in beslag worden genomen, staat Duitsland, evenals bij de legale handel, zowel in 2005 als 2006 op de eerste plaats. Nederland staat voor zowel 2005 als 2006 op de zesde plaats (WCO, 2007). Duitsland noteerde voor 2006 226 inbeslagnames tegen 22 in Nederland. In 2005 zijn er in totaal over de hele wereld bijna 958 miljard sigaretten geëxporteerd; in datzelfde jaar zijn er over de hele wereld 2,5 miljard illegale sigaretten in beslag genomen (0,25%) (WCO, 2007).

De geschatte omvang van de zwarte markt van sigaretten is gestegen van 500 miljoen sigaretten in 2003 naar 650 miljoen sigaretten in 2005. Het fiscale nadeel voor de Nederlandse staat bedroeg respectievelijk 55,5 miljoen en 87 miljoen euro. Uit onderzoek door de FIOD–ECD naar ‘zwart roken’ in Nederland (2005) blijkt een toename van het aandeel ‘zwart roken’ van 3% in 2003 naar 5% in 2005. In 2005 waren dit vooral de merkvervalste sigaretten (4%) en in mindere mate ‘gesmokkelde’ merksigaretten (1%). Dit is een voorzichtige schatting omdat er totaal geen zicht is op het zogenaamde *bootlegging*. Onder

bootlegging wordt verstaan het over de grens brengen van meer sigaretten dan de toegestane hoeveelheid die tussen EU-lidstaten is afgesproken.

De omvang van accijnsfraude met minerale oliën is volgens de FIOD-ECD niet bekend, en evenmin te achterhalen (Blom e.a., 2007). Het totale bedrag dat de Nederlandse overheid aan accijnzen op minerale oliën ontvangt, bedraagt ongeveer zes miljard per jaar. Er zijn weinig opsporingsonderzoeken geweest naar accijnsfraude met minerale oliën. De FIOD-ECD heeft in de periode 2000–2007 zeven onderzoeken gedaan (Blom e.a., 2007). Fraudeonderzoeken zijn complex en kosten veel tijd, waardoor ze niet populair zijn en er geen prioriteit aan wordt gegeven. Wel komen er bij verschillende instanties signalen binnen dat de omvang van de fraude de afgelopen jaren is toegenomen.

Afgaande op cijfers van OLAF (2007), spelen er weinig zaken waarin accijns- en douanefraudes Europees een rol spelen. Hetzelfde geldt voor onderzoeken naar ontduiking van BTW-bepalingen. Dat valt niet af te leiden uit het aantal lopende zaken. Eind 2006 hadden op een totaal aantal van 430 zaken die bij OLAF in behandeling waren, 77 betrekking op sigaretten, 72 op douanebepalingen en 45 op BTW. In totaal iets minder dan de helft van het totaal aantal zaken. Maar de nieuw aangebrachte en afgeronde onderzoeken zijn zowel in getalsmatig opzicht als verhoudingsgewijs gering. In 2006 konden respectievelijk 10, 23 en 12 van dergelijke zaken worden afgesloten (van de in totaal 216 afgesloten zaken). Nieuw aangebracht waren dat jaar respectievelijk 7, 24 en 4 zaken. Het geringe verloop gezet tegen het aantal zaken dat in behandeling is, suggereert dat het OLAF een behoorlijke tijd kost om fraudes met sigaretten, douanerechten en BTW zelf af te handelen, of voor verdere behandeling aan lidstaten over te dragen.

4

Gevolgen voor de Nederlandse samenleving

Bij fraude is altijd sprake van een partij die voordeel behaalt ten koste van een of meer andere partijen. In geval van zogenaamde parasitaire fraudes is dat het duidelijkst en zijn beide partijen doorgaans goed uit elkaar te houden. De Fata Morgana in haar verschillende varianten is daarvan een voorbeeld. Daarnaast zijn er zogenaamde symbiotische fraudevormen, waarbij niet alleen de fraudeur zelf, maar ook anderen profiteren. Dat zijn bijvoorbeeld consumenten en bedrijven die producten kunnen kopen die, doordat er met kostprijsverhogende belastingen wordt gefraudeerd, voor onrealistisch lage prijzen van de hand worden gedaan. Verschillende varianten van de Staatsruif zijn daar voorbeelden van. De gevolgen van fraude zullen dus niet door iedereen direct in termen van schade worden vertaald, maar dat is wel waar het in dit hoofdstuk hoofdzakelijk over gaat.

De schade die door fraude wordt veroorzaakt is een optelsom van de directe kosten voor de benadeelden, de kosten van handhaving, opsporing en sanctie, de kosten van preventie of afschrikking en de schade als gevolg van reputatieverlies van benadeelde personen en bedrijven. Hierbij hoort ook het verlies van tijd en geld in het begaan van fraude die ook productief aangewend zou kunnen worden en de schade die collectief gevoeld wordt, zoals de hoogte van premies en belastingen (Lensvelt–Mulders e.a., 2000). Die kosten gezamenlijk zijn vele malen hoger dan het financiële voordeel dat de fraudeurs uit hun handelen halen. Een recente berekening door de Stichting Economisch Onderzoek (SEO) van de kosten van criminaliteit voor tien verschillende delicttypen (dus niet alleen fraude), komt uit op een ondergrens van 20 miljard euro op jaarbasis (Groot, De Hoop, Houkes en Sikkel, 2007). Vermogensdelicten zouden als categorie 11 miljard euro schade berokkenen. Het WODC en het CBS komen voor 2006 op een totaal bedrag aan schade dat door criminaliteit is veroorzaakt van ruim 21 miljard euro (Van der Heide & Eggen, 2007). Particulieren en bedrijven zijn volgens de berekeningen de zwaarst getroffen categorieën met respectievelijk 11 en ruim 9 miljard euro aan schade, op ruime afstand gevolgd door de overheid die te maken heeft met een schadebedrag van nog steeds een aanzienlijke 905 miljoen euro. Voor de overheid zijn fiscale en economische fraude en middelzware sociale verzekeringsfraude de grootste schadeposten. Fiscale en economische fraude – het gebied waar de constructie voor fraude met kostprijsverhogende belastingen wordt ingezet – is daarin goed voor ruim 734 miljoen

euro. Volgens dit rapport vormt emotioneel en fysiek leed bij particulieren de grootste schadepost met 8,7 miljard, gevolgd door materiële schade met 2,2 miljard. In dat laatste bedrag zit de schade berokkend door fraude inbegrepen. Het bedrijfsleven wordt het zwaarst getroffen door fraude. Van het totale bedrag aan schade voor het bedrijfsleven (9 miljard) wordt bijna 7 miljard door fraude veroorzaakt. In totaal bedragen de geschatte kosten van criminaliteit (schade aan benadeelden en kosten van preventie en handhaving) in Nederland 31,5 miljard euro, ofwel € 1.929 per hoofd van de bevolking (Van der Heide & Eggen, 2007).

4.1 Gevolgen van de Fata Morgana

Directe gevolgen

De directe gevolgen van een Fata Morgana zijn in twee categorieën te onderscheiden. De eerste categorie directe gevolgen heeft betrekking op de Nederlandse slachtoffers van Fata Morgana's die gepleegd worden vanuit Nederland en/of vanuit het buitenland. Het is bekend dat slachtoffers van een Fata Morgana substantiële bedragen verliezen. De slachtoffers worden de Fata Morgana 'ingelokt' met relatief kleine bedragen. Eenmaal in de val gelokt, lopen de bedragen die men betaalt steeds meer op, waarbij de schade voor veel slachtoffers uiteindelijk groter is dan zij kunnen dragen. In 2005 bedroeg het nadeel van voorschotfraude voor gedupeerden minimaal 22 miljoen euro, waarbij wordt opgemerkt dat het werkelijke bedrag waarschijnlijk vele malen hoger ligt (De Heer Kloots, 2007). Deze financiële schade gaat vaak gepaard met emotionele schade. Er zijn gevallen bekend waarbij het slachtoffer geen oplossing meer ziet voor de financiële problemen waarin hij door de fraude terecht is gekomen en zelfmoord pleegt. Relaties zowel privé als op het werk komen onder druk te staan. De slachtoffers schamen zich voor de 'stomiteit' die zij hebben begaan en vragen zich af hoe het zover heeft kunnen komen. Niet alleen het zelfvertrouwen, maar ook het vertrouwen in de medemens heeft een forse deuk opgelopen. Dit heeft zijn uitwerking op de wijze waarop zij zich in het maatschappelijk verkeer bewegen.

Indirecte gevolgen

Ook de indirecte gevolgen zijn onder te verdelen in gevolgen voor de Nederlandse slachtoffers en gevolgen die in relatie staan tot daders die vanuit Nederland opereren. Een indirect gevolg van het gebruik van de Fata Morgana (specifiek de beleggingsfraudes) voor Nederlandse slachtoffers, is dat het vertrouwen in de financiële sector wordt geschaad (FEC, 2004b). Slachtoffers denken in bonafide bedrijven te investeren of in zee te gaan met legale beleggingsmaatschappijen

maar vervolgens blijkt dat niets van hun geld wordt belegd. De slachtoffers ontvangen niet het beloofde rendement en zijn hun geïnvesteerde geld kwijt. Als daarnaast dit soort oplichtingszaken in het nieuws komt, is dit slecht voor het imago van de financiële wereld.

Een ander kenmerk van de Fata Morgana is het gebruik van de meest uiteenlopende vervalsingen en nepdocumenten. Ook dit komt het vertrouwen in het maatschappelijk en financieel verkeer niet ten goede. Zo worden valse identiteitspapieren gebruikt om bankrekeningen te openen en wordt met nepcontracten en valse brochures een betrouwbare indruk gewekt. Het Openbaar Ministerie (2006, p. 14–15) formuleert het als volgt:

“Vertrouwen is een wezenlijke voorwaarde voor soepel verkeer tussen mensen in de samenleving. Door een valse voorstelling van zaken te geven, bijvoorbeeld door het aannemen van een andere identiteit, kan men misbruik maken van het vertrouwen van anderen. Dit bedrog vormt de kern van fraude.”

De tweede categorie indirecte gevolgen heeft betrekking op de plegers van Fata Morgana's die vanuit Nederland buitenlandse slachtoffers benaderen. Deze plegers genereren grote hoeveelheden zwart geld en 'vervuilen' daarmee de Nederlandse samenleving. Verder wordt dit geld gebruikt voor andere vormen van georganiseerde criminaliteit. Verschillende opsporingsonderzoeken laten zien dat groeperingen die zich verrijken met de Fata Morgana zich ook schuldig maken aan andere criminele activiteiten zoals drugshandel, skimming, witwassen en mensensmokkel.

We signaleren nog een derde indirecte consequentie. Op het moment dat oplichters actief zijn vanuit Nederland en daarbij buitenlandse slachtoffers maken, kan dit het imago van Nederland schaden. Deze imagoschade wordt versterkt wanneer er in de ogen van die slachtoffers of buitenlandse autoriteiten vervolgens in Nederland niet of niet adequaat wordt opgetreden.

Ernst van de gevolgen

De ernst van de gevolgen van de Fata Morgana kan niet goed worden uitgedrukt door de geldbedragen te noemen die slachtoffers verloren. Dit omdat voor de één een verlies van € 100.000 een enorm bedrag is, terwijl een ander hier nauwelijks iets van zal merken. Wat wel opgemerkt kan worden, is dat het in totaal verloren bedrag voor een slachtoffer vaak meer is dan hij kan dragen. De aard van deze fraudeconstructie brengt met zich mee dat niet verwacht wordt dat de frequentie waarmee deze voorkomt, zal afnemen. Uit de aard blijkt namelijk dat steeds weer nieuwe varianten kunnen worden bedacht op het eenvoudige principe van iemand om de tuin leiden en gouden bergen beloven. Zodra een oplichter het vertrouwen van een slachtoffer weet te winnen, zal deze

fraudeconstructie opnieuw –succesvol– kunnen worden uitgevoerd, met alle gevolgen van dien. Slachtoffers van een Fata Morgana verliezen forse geldbedragen zonder dat er uitzicht is op enige tegemoetkoming. Ook de emotionele schade is groot en resulteert in een enkel geval in zelfmoord. Slachtoffers verliezen het vertrouwen in het financiële systeem of in de medemens. De verwachting is dat regelgeving en/of handhaving op basis waarvan deze fraudeconstructie zou kunnen worden voorkomen, of de schade zou kunnen worden vergoed, niet het gewenste effect zal sorteren. Slachtoffers blijven gevoelig voor een oplichter met een goed verhaal en een betrouwbare uitstraling. Daders zullen het geld blijven wegsluizen zodat het slachtoffer met de schade blijft zitten. De ernst is zichtbaar in de persoonlijke problematiek van slachtoffers waarmee zij worden geconfronteerd en de beperkte mogelijkheden die er zijn om deze fraudeconstructie te voorkomen.

4.2 Gevolgen van de Staatsruif

Directe gevolgen

Het meest directe gevolg van fraude met kostprijsverhogende belastingen is de financiële schade die wordt geleden door de Nederlandse staat als gevolg van inkomstenderving. Een schatting die volgt uit de bedragen zoals beschreven bij de omvang resulteert in een bedrag van 140 tot 290 miljoen euro. Dit bedrag is samengesteld uit schattingen voor de BTW–carrouselfraude en de accijnsfraude met sigaretten. Van fraudes met douaneheffingen zijn geen cijfers bekend voor Nederland. Aangenomen wordt dat het ook hier gaat om forse bedragen. Eind 2006 heeft OLAF 75 onderzoeken lopen op het gebied van douanefraude die samen een schade van ruim € 284 miljoen vertegenwoordigden voor de hele EU (OLAF, 2007).

Hoewel onbekend is voor welk bedrag Nederland schade heeft, is het aannemelijk dat Nederland als transitland daar een aanzienlijk aandeel in heeft en dat het dus om forse bedragen gaat. Nederland lijdt schade, maar als transitland vervoeren wij ook veel van de goederen die gebruikt worden bij deze fraudeconstructie, waaraan juist weer een economisch voordeel wordt ontleend. Een ander direct gevolg is concurrentievervalsing, omdat producten onder de geldende marktprijs kunnen worden aangeboden.

Op microniveau kan ontdekking van fraude ernstige gevolgen hebben voor transport– en expeditiebedrijven die op enige wijze betrokken zijn geraakt. Die betrokkenheid hoeft niet altijd bewust en daarmee verwijtbaar te zijn. Op het moment dat fraude met douaneheffingen, accijnzen of BTW wordt geconstateerd, worden de ontdoken bedragen geïnd bij het transport– of expeditiebedrijf dat getekend heeft voor deze goederen, ongeacht of deze

bedrijven verwijtbaar betrokken zijn of niet. De bedragen waarvoor die bedrijven aansprakelijk worden gesteld, kunnen zo hoog zijn dat een faillissement onafwendbaar wordt.

Indirecte gevolgen

Er zijn veel indirecte gevolgen denkbaar. De schade die de staat lijdt in de vorm van misgelopen inkomsten wordt altijd op enige wijze verhaald op de belastingbetaler, door bijvoorbeeld verhoging van belasting of premies of door bezuinigingen van de overheid op voorzieningen. Ook de volksgezondheid kan in het geding zijn. In een aantal gevallen worden producten op de markt gebracht van inferieure kwaliteit, bijvoorbeeld nagemaakte sigaretten die veel meer schadelijke stoffen bevatten dan merksigaretten. Een ander voorbeeld is de casus van het kippenvlees waar de criminele organisatie vermoedelijk heeft getracht kippenvlees uit Azië in te voeren, terwijl op dat moment een vervoersverbod gold vanwege het vogelgriepvirus.

Door oneerlijke concurrentie kunnen ondernemingen het financieel moeilijker krijgen en zelfs failliet gaan. Een deel van de bedrijven is mogelijk geneigd om goederen in te kopen via een fraudeconstructie, zeker als het gaat om de keuze tussen toegeven aan die verleiding of failliet gaan (European Commission, 2007).

Ernst van de gevolgen

Hoewel niet in absolute aantallen bekend is hoe vaak de Staatsruif gebruikt wordt en wat de absolute omvang is van de financiële schade, kan wel gesteld worden dat de gevolgen van deze fraudeconstructie zeer ernstig zijn. De ernst zit voornamelijk in de continuïteit van de constructie en het onvermogen de constructie te bestrijden. Maatregelen die in het verleden genomen zijn, zijn niet effectief gebleken. Ook van nieuwe maatregelen zoals de Wet Herziening Toezicht Rechtspersonen mogen geen wonderen verwacht worden; eerdere aanpassingen in wet- en regelgeving zijn niet succesvol gebleken. Verschillende experts spreken de verwachting uit dat de nieuwe wet geen gevolgen zal hebben voor het gebruik van de fraudeconstructie.³

Verder is deze fraudeconstructie multifunctioneel, past zich makkelijk aan in veranderende situaties en kan voor meerdere vormen van fraude en witwassen gebruikt worden. Successen van opsporing en vervolging bij de bestrijding van een fraudevorm, zoals de Nederlandse aanpak bij de BTW-carrousel, zijn van invloed op de gepleegde fraude maar niet op de constructie die vaak door dezelfde daders, vaak gewoontefraudeurs, op een willekeurig moment weer kan

³ Zie ook hoofdstuk 6 'maatregelen', waar verder wordt ingegaan op de beheersbaarheid van de fraudeconstructies.

worden toegepast. De schade die Nederland ondervindt van BTW-carrouzels wordt niettemin beheersbaar geacht, in vergelijking met het totaal van andere Europese landen –60 tot 200 miljard euro– is dat 1 promille. Daarmee bevinden wij ons Europees gezien in de luvte. Wel hebben bedrijven in Nederland vaak een rol als buffer, tussenstation of afnemer vanwege onze functie als doorvoerland. De meeste schade wordt dan elders geleden.

5

Criminaliteitsrelevante factoren

In dit hoofdstuk worden enkele maatschappelijke ontwikkelingen besproken die van invloed zijn op de fraudeconstructies die het onderwerp zijn van dit rapport. Aan de hand van de SEPTED–dimensies⁴ worden criminaliteitsrelevante factoren in kaart gebracht. Uit een studie van Klerks en Kop (2007) naar deze criminaliteitsrelevante factoren blijkt dat een aantal van deze factoren van belang is voor het kunnen inschatten en verklaren van ontwikkelingen op het gebied van fraude. Daarnaast blijkt dat twee ‘voorspellers’ uit *Fraude in Beeld* (Platform Bijzondere Opsporingsdiensten, 2007) daadwerkelijk relevant zijn. Dat zijn de betrokkenheid van buitenlandse rechtspersonen en complexe samenstellingen van aan elkaar gerelateerde rechtspersonen. Er is bijna geen toepassing van de fraudeconstructie denkbaar waarin het gebruik van rechtspersonen niet voorkomt. En het is allerminst uitzondering dat het daarbij gaat om ingewikkelde varianten waarin ook rechtspersonen voorkomen die naar buitenlands recht zijn opgericht of zich in het buitenland bevinden. Sterker nog: de constructie wordt juist met opzet ingewikkeld gemaakt om barrières op te werpen voor de opsporing.

5.1 Verwevenheid

Het traditionele onderscheid tussen onder- en bovenwereld is ondoelmatig en staat een goed begrip van criminaliteit in de weg. Bij fraude is niet alleen sprake van parasitaire verhoudingen, waarbij één partij zich verrijkt ten koste van een ander, maar komen ook symbiotische relaties voor. Bij de Staatsruif is dat duidelijk zichtbaar door betrokkenheid van reguliere ondernemingen in de fraudeconstructie. Ook dienstverleners met respectabele beroepen die beschikken over specialistische kennis spelen een belangrijke rol bij de hier beschreven fraudeconstructies. Een toenemende verwevenheid of symbiose tussen criminele samenwerkingsverbanden en willekeurige anderen, is een complicerende factor voor de opsporing. De grens tussen wat legaal is en wat niet vervaagt waardoor mensen makkelijker in de verleiding en gelegenheid gebracht kunnen worden illegale handelingen te verrichten, zoals deelname aan de Staatsruif. Daardoor kunnen ook als keurig bekend staande natuurlijke en rechtspersonen soms bewust van fraude profiteren wanneer zij bijvoorbeeld gebruik maken van de onwaarschijnlijk lage prijzen van producten die onderdeel hebben uitgemaakt van fraudeconstructies. Die mogelijkheid bestaat

⁴ Sociaal–culturele, economische, politieke, technologische, ecologische en demografische factoren.

bijvoorbeeld bij BTW-carrouselfraudes, waarbij goederen uiteindelijk terecht komen bij een legale onderneming, nadat zij eerder een traject hebben afgelegd waarin een of meer partijen hebben verzuimd om verschuldigde kostprijsverhogende belastingen te betalen. Die mogelijkheid bestaat ook bij de handel in minerale oliën. Ten aanzien van deze branche wordt gesteld dat meerdere partijen in de keten bij de accijnsfraude betrokken zijn die in de sector als 'normaal' wordt beschouwd (Blom e.a., 2007). In dit soort situaties is een scheiding tussen onder- en bovenwereld niet te maken. Deze scheiding wordt in de meeste gevallen echter wel verondersteld, waardoor de focus slechts gericht is op de traditionele onderwereld. Dit kan worden gezien als een criminaliteitsbevorderende factor. Een toenemende complexiteit en intensiteit van het (internationale) handels- en betalingsverkeer kan deze en andere symbiotische vormen van fraude in de hand werken. Opsporingsdiensten zullen hierop moeten inspelen. Daar staat tegenover dat binnen ondernemingen en de overheid er de laatste jaren meer aandacht is voor maatschappelijk verantwoord ondernemen en integriteitsvraagstukken. De Code Tabaksblatt (Commissie corporate governance, 2003) en de invoering van klokkenluidersregelingen bij overheid en bedrijfsleven zijn daar voorbeelden van. Ook kliklijnen zoals Meld Misdaad Anoniem helpen in toenemende mate bij het starten en oplossen van opsporingsonderzoeken. Dit soort ontwikkelingen hebben mogelijk een criminaliteitsremmend effect.

5.2 Digitale technologie

De snelle opkomst van digitale technologie voor de opslag en verspreiding van informatie is niet alleen gunstig voor de economische bedrijvigheid en de verdere ontwikkeling van het maatschappelijk verkeer, maar zorgt er ook voor dat constructies waarmee fraude kan worden gepleegd, sneller en doeltreffender kunnen worden opgetuigd en geëxploiteerd. De snelle expansie van internet en de mogelijkheid om via dat medium allerlei diensten aan te bieden en betalingen te verrichten, heeft binnen het zakelijk verkeer allerlei extra gebruiksmogelijkheden gecreëerd. Informatie kan razendsnel op ongekend grote schaal worden verspreid. Maar naast het legitieme gebruik worden daarmee ook bestaande criminele activiteiten gefaciliteerd en nieuwe vormen van crimineel gebruik mogelijk gemaakt. De mogelijkheid om via het internet alle mogelijke soorten informatie op te halen, stelt criminelen in staat om misleidende constructies op geloofwaardige wijze te documenteren, zeker in combinatie met fake-websites en phishingtechnieken. Met behulp van ICT wordt het vervalsen van websites steeds gemakkelijker. Oplichters creëren op deze en andere manieren een professionele, betrouwbare uitstraling waardoor

potentiële slachtoffers eerder geneigd zullen zijn met hen in zee te gaan. Goede falsificaties kunnen alleen door specialisten worden blootgelegd en dan vaak pas nadat er al een vermoeden van fraude is. Ook kan de schaal waarop een criminele handeling wordt gepleegd en het effect dat daarmee wordt bereikt, via het internet zonder noemenswaardige extra inspanning spectaculair worden vergroot. In geval van misbruik van het internet is het voor de opsporing vaak lastig te bepalen wie verantwoordelijk is, waar een delict daadwerkelijk is gepleegd en door wie en hoe daarop (het meest effectief) kan worden gereageerd. Het internet maakt het voor een fraudeur bijzonder gemakkelijk om potentiële slachtoffers te selecteren en te benaderen, waar ook ter wereld, of ongerichte desinformatie te verspreiden om op die wijze voordeel te behalen. Zoals Hoogenboom (2001, p.58) constateert:

“Digitalisering leidt tot een verschuiving van fraudeconstructies van de fysieke naar de virtuele wereld. De afstand tussen de dader, de modus operandi en het slachtoffer wordt als gevolg van de schaalvergroting en de automatisering steeds groter en volgens sommigen wellicht zelfs onoverbrugbaar.”

Het onderhouden van virtuele contacten is normaal én noodzakelijk geworden. Mensen maken contact zonder dat er een persoonlijke ontmoeting plaatsvindt. Maar ook officiële instanties (bijvoorbeeld de Belastingdienst met DigiD) ‘verplichten’ de burger via internet persoonlijke gegevens aan te leveren. Het onderscheid tussen frauduleuze en legitieme verzoeken om informatie is lang niet altijd voor iedereen duidelijk. De gemakkelijke toegang tot het internet, ook in publieke ruimten zoals bibliotheken, hotels en internetcafés, in combinatie met mogelijkheden om de juiste identiteit te verhullen, compliceren de bestrijding van misbruik. De toegang tot het internet zal de komende jaren alleen maar worden vergemakkelijkt en uitgebreid en de toepassingsmogelijkheden ervan zullen ongetwijfeld verder worden verruimd. Toepassingsmogelijkheden die bedreigingen kunnen vormen voor kwetsbare groepen in de samenleving. Niet iedereen heeft voldoende zicht op de reikwijdte en eventuele voor hen nadelige consequenties van het gebruik ervan.

Voortgaande digitalisering heeft ook tot gevolg dat de mogelijkheden voor toezicht en handhaving worden verruimd en de opsporing er mogelijkheden bij krijgt. ‘Tracking en tracing’ technologie bijvoorbeeld, maakt het mogelijk om zicht te houden op goederen om zodoende frauduleuze handelingen met die goederen snel te kunnen detecteren.

5.3 Mobiliteit

Als gevolg van globalisering in het algemeen en de uitbreiding van de EU in het bijzonder, is er een toenemende internationale stroom van goederen en mensen zowel binnen de EU als daarbuiten. Ondanks deze toename vinden er minder fysieke controles plaats van mensen en goederen binnen de EU. De explosieve groei van de mobiliteit opent steeds meer mogelijkheden voor criminelen om hun activiteiten te organiseren en voor opsporingsinstanties verborgen te houden. Internationale contacten worden eenvoudiger opgebouwd en onderhouden. Personen-, geld- en goederenstromen van en naar het buitenland zijn zo omvangrijk geworden, dat doelmatige en doeltreffende controle daarop investeringen vraagt of activiteiten vereist die niet altijd kunnen worden gerealiseerd zonder andere zwaarwegende (economische) belangen aan te tasten. Door het wegvallen van de binnengrenzen i.c. het vrije verkeer van personen en goederen, controleert de douane gewoonweg minder vrachtwagens. Twee handhavingseenheden van de douane (noord en zuid) zullen op termijn worden opgeheven. Daar tegenover staat een grotere administratieve controle waarbij op basis van risico-indicatoren er selectief fysieke controles plaatsvinden. Hoewel mainports in andere landen in opkomst zijn, blijft Nederland door zijn strategische ligging en goede infrastructuur aantrekkelijk voor de industrie, transport- en dienstensector en dus ook aantrekkelijk voor fraudeurs.

Het tientallen malen rondpompen van dezelfde goederen, zoals dat voorkomt in BTW-carroussels, wordt door de enorme legale goederenstromen gefaciliteerd. Het onvermogen om te komen tot sluitende wet- en regelgeving in Europees verband die aan dit probleem een eind kan maken is een criminaliteitsrelevante factor. Crimineel geld kan met investeringen in de export van goederen op eenvoudige wijze meeliften naar het buitenland waar de betalingen worden gedaan die op versluierde wijze weer bij de uiteindelijk belanghebbenden in Nederland of elders terecht komen (Kleemans e.a., 2002). De goede infrastructuur maakt het ook mogelijk om criminele activiteiten vanuit wisselende en willekeurige locaties in eigen land uit te voeren. Ook de mobiliteit zal alleen maar verder toenemen als gevolg van de voortdurende inspanningen om economische groei te bewerkstelligen, zoals bijvoorbeeld de voortdurende aanpassing en uitbreiding van de infrastructuur.

5.4 Kapitaal

Er is veel geld onder de bevolking, economisch gaat het ons goed, ook al profiteert niet iedereen daar op gelijke wijze van. Een substantieel deel van de bevolking heeft meer financiële armslag en mogelijkheden gekregen om

investeringen te doen, onder meer als gevolg van de waardestijging van hun onroerend goed. Ook de investeringsmaatschappijen zien de kleine beleggers als interessante doelgroep. Het imago van beleggen, als zou het alleen voor de welgestelden zijn weggelegd, is veranderd. De complexiteit van de financiële markt is echter toegenomen, waardoor in toenemende mate alleen experts nog weten hoe deze markt werkt. Dat maakt het voor de gemiddelde belegger steeds moeilijker om bonafide aanbieders te onderscheiden van malafide aanbieders. Uit eigen onderzoek van de AFM blijkt dat slechts één op de tien consumenten bekend is met de AFM en weet wat ze doet (AFM, 2007). Ook geeft de AFM aan dat een spontane bekendheid van 18 procent niet voldoende is voor een effectieve taakuitoefening. Als de AFM erin slaagt haar bekendheid te vergroten, kan dit als criminaliteitsremmende factor worden gezien.

Geld speelt als gevolg van materialistische en individualistische tendensen in de Nederlandse samenleving een steeds belangrijker rol. De behoefte aan geld wordt steeds groter en gaat ten koste van de kritische blik die nodig is om voorgespiegelde mogelijkheden snel veel geld te verdienen in het juiste perspectief te plaatsen. Deze omstandigheid maakt het voor fraudeurs eenvoudiger mensen ertoe te bewegen hun geld te investeren in dubieuze of niet-bestaande financiële producten. Daarbij wordt soms handig misbruik gemaakt van het vertrouwen dat mensen geneigd zijn te geven aan anderen op basis van een gedeelde levens- of geloofsovertuiging. Bovendien wordt de menselijke neiging om, zodra wordt ingezien dat verlies is geleden, de schade zoveel mogelijk te willen beperken, door fraudeurs uitgebuit in weer nieuwe voorgewende mogelijkheden waarvan dan dezelfde benadeelden opnieuw het slachtoffer worden.

5.5 Globalisering

De toenemende internationalisering zorgt ervoor dat het niets bijzonders is en geen extra waakzaamheid oproept als investeringen gericht zijn op producten in het buitenland of door buitenlandse ondernemers in Nederland op de markt worden gezet. Als gevolg van de internationalisering en de open grenzen gaan fraudeconstructies steeds vaker over grenzen heen, waardoor internationale rechtshulpverzoeken noodzakelijk zijn en de opsporing traag verloopt. Het kabinet belooft in de nota *Samen leven, samen werken* (Ministerie van Algemene Zaken, 2007) zich in te spannen om vooral de praktische operationele samenwerking tussen verschillende landen te bevorderen met betrekking tot grensoverschrijdende criminaliteit.

Verschillen in de hoogte van accijnzen en BTW-tarieven tussen landen onderling creëren mogelijkheden om misbruik te maken van kostprijsverhogende

belastingen. Naarmate die prijsverschillen groter worden zal dat de motivatie van fraudeurs alleen maar versterken.

Er zijn buitenlandse vrijplaatsen waar het handelen van (beroeps-) oplichters wordt afgeschermd (Klerks & Kop, 2007). Voorbeelden hiervan zijn de Baltische staten, Afrikaanse landen en het Midden-Oosten. Een fraude als voorschot-fraude wordt in Nigeria onder de bevolking als vanzelfsprekend gezien (United Nations, 2005). De bewoners hebben niets te verliezen en zien geen kwaad in het oplichten van mensen uit rijke westerse landen. Zolang de welvaartsverschillen tussen West-Afrika en het westen blijven zoals ze zijn, zal deze fraudevorm hoogstwaarschijnlijk niet afnemen. De armoede, werkeloosheid en instabiele politieke situatie werken corruptie in de hand.

Het is nog steeds mogelijk om illegaal in Nederland te verblijven en woonruimte te huren. Dit is voor de voorschotfraude oplichters een aantrekkelijke situatie. Ook is er geen actief beleid met betrekking tot het opsporen van illegalen en wonen er in Amsterdam veel Nigerianen, waardoor Nigeriaanse fraudeurs een uitgebreid sociaal netwerk hebben (Werkgroep WACN, 2006; Schep, 2007).

5.6 Openheid

Van bedrijven wordt verwacht dat ze klantgericht werken en maatwerk leveren. Om hierop in te kunnen spelen verzamelen bedrijven informatie van individuen. Deze informatie is geld waard en wordt verhandeld, waardoor het eenvoudig is aan specifieke informatie over bepaalde groepen te komen. Fraudeurs kunnen hierdoor hun slachtoffers op maat selecteren.

De overheid die de burger steeds beter en vollediger informeert over (voorgenomen) overheidsmaatregelen en de media die hierover gedetailleerd en kritisch bericht, hebben als neveneffect dat criminelen steeds beter in staat zijn zich op de hoogte te stellen van controleregimes en opsporingsprioriteiten. Hierdoor hebben zij meer mogelijkheden tot effectief ontwijkingsgedrag. Structurele beperkingen van budgetten, tekorten aan actuele kennis, tot op zekere hoogte overwegingen rond de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en beperkende wetgeving begrenzen overheidsoptreden en toezicht.

Het open ondernemingsklimaat en de Nederlandse belastingwetgeving maken het aantrekkelijk voor buitenlandse bedrijven om zich in Nederland te vestigen (Van Dijk, Murphy & Weyzig, 2006). De aankomende 'herziening toezicht rechtspersonen' maakt het makkelijker rechtspersonen op te richten, deze staan wel onder voortdurend toezicht.

6

Maatregelen ter voorkoming en bestrijding van fraudeconstructies

In hoeverre fraudeurs de kans krijgen om zich ten koste van anderen te bevoordelen en welke schade zij daarbij kunnen aanrichten, is in ieder geval voor een deel afhankelijk van de effectiviteit van preventieve en repressieve maatregelen die worden getroffen. Daarom is het goed om niet alleen te kijken naar de constructies die voor fraude worden gebruikt, maar ook om een inschatting te maken van de weerbaarheid van de samenleving tegen dat criminele gebruik. Want juist daar waar de weerbaarheid tegen inbreuken op de rechtsorde wordt bedreigd of tekort schiet, zijn extra maatregelen noodzakelijk.

In 1980 verklaarde de latere hoogleraar, destijds officier van justitie De Doelder, in een interview, dat er werd geprobeerd om 'zoveel mogelijk lege BV's op te ruimen, voordat ze in handen vallen van mensen die er bijvoorbeeld flessen-trekkerij mee willen plegen' (Helvoort en Kamerling, 1984). Het is bekend wat daarvan nu, ruim een kwart eeuw na dato, terecht is gekomen. Het gemak waarmee tot vandaag de dag lege BV's kunnen worden aangeschaft om voor criminele doeleinden te worden misbruikt is bijna spreekwoordelijk. Ook andere rechtspersonen kunnen elk op eigen wijze in frauduleuze constructies worden ingezet en de fraudeurs helpen om zelf buiten het bereik van politie en justitie te blijven. Een soortgelijke situatie doet zich voor op het gebied van faillissements-fraude. Het misbruik maken van faillissement is ook een probleem dat al langere tijd bestaat en bekend is bij politie en justitie, zonder dat daartegen effectief kan worden opgetreden. Aan de conclusie van het Hugo Sinzheimer Instituut uit 2005, dat aan één op de zes faillissementen een onderneming ten grondslag ligt die is opgezet met het oogmerk om de zaak te flessen, zijn in 1983 al vergelijkbare bevindingen voorafgegaan (Berghuis & Paulides, 1983).

Op verschillende gebieden, bijvoorbeeld bij de douane, is een beweging gaande van wantrouwen naar vertrouwen, waarin toezicht en controle in toenemende mate aan de markt worden overgelaten. Deze beweging is deels in gang gezet door beperkte budgetten en capaciteit, maar ook door het primaat van economische belangen en de noodzaak van snelle afhandelingstijden. Zelf-regulering kan effectief zijn, waardoor een beter nalevingsgedrag wordt bereikt. Als regulering aan de markt wordt overgelaten, is de kans aanwezig dat het verschil tussen gepleegde criminaliteit en geconstateerde criminaliteit wordt vergroot. Fysieke controles om het ontlopen van belastingen en accijnzen te

constateren worden steeds meer informatiegestuurd en daardoor gericht. Met als risico dat, wanneer de parameters en regels die in de keuzemodellen worden gehanteerd in het criminele circuit bekend raken, de effectiviteit van controles vermindert.

In de hiernavolgende paragrafen worden enkele maatregelen besproken die recent met het oog op een effectievere preventie en bestrijding van criminaliteit zijn getroffen of nog in voorbereiding zijn. Daarbij is er bijzondere aandacht voor de vraag in hoeverre deze maatregelen naar verwachting effectief zullen blijken te zijn in het terugdringen van het aantal fraudes en de schade die daarvan het gevolg is.

6.1 Fata Morgana

Per 1 januari 2007 is de Wet op het Financieel Toezicht van kracht geworden. Deze wet is in de plaats gekomen van een aantal afzonderlijke toezichtregelingen. Deze wet is onder meer bedoeld als instrument om fraudeconstructies, waaronder de Fata Morgana te bestrijden. In de delen 'Gedragstoezicht financiële ondernemingen' en 'Gedragstoezicht financiële markten' stelt de wet regels die gericht zijn op ordelijke en transparante marktprocessen, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen en zorgvuldige behandeling van cliënten. Hier vinden we de bepalingen die het fraudeurs moeilijk moeten maken om hun intenties in daden om te zetten. De realiteit is dat veel fraudeurs hun fraude vanuit het buitenland opzetten. Op deze wijze onttrekken zij zich aan de Nederlandse wet- en regelgeving terwijl zij zich wel richten op Nederlandse consumenten. Op deze groep fraudeurs zal aanpassing van de wet geen effect hebben.

Maatregelen ter voorkoming en bestrijding van Nederlands slachtofferschap

Nederlandse slachtoffers van een Fata Morgana worden vooral getroffen door beleggingsfraude. Het aantal slachtoffers van voorschotfraude in Nederland is beperkt. De maatregelen die in deze paragraaf aan bod komen gaan dan ook vooral in op het voorkomen of bestrijden van Nederlands slachtofferschap bij beleggingsfraudes.

De AFM is als toezichthouder aangesteld om over de belangen van partijen te waken. De AFM heeft zich onder meer als taak gesteld om zoveel mogelijk te voorkomen dat partijen slachtoffer worden van fraude met beleggingsproducten en fraude die wordt gepleegd te signaleren en te bestrijden. De effectiviteit van een Fata Morgana neemt af als potentiële slachtoffers worden voorgelicht op

het gebied van (malafide) beleggingen en andere financiële producten. Vanuit de samenleving klinken signalen dat die voorlichting thans onvoldoende is en zou moeten worden aangevuld met een telefonische hulplijn, waar beleggers laagdrempelig advies zouden kunnen vragen over de aanschaf van een financieel product (Den Hollander, 2007b). De AFM heeft tijdige en complete voorlichting tot prioriteit verheven. In de nieuwe wetgeving zijn de mogelijkheden voor de AFM verruimd, omdat een waarschuwing van de AFM aan een malafide aanbieder geen punitief karakter meer heeft. Voorheen kon, na een waarschuwing door de AFM, geen strafvervolgning meer worden ingezet omdat het in Nederland niet is toegestaan om iemand meer dan één keer te bestraffen voor hetzelfde strafbare feit.

De AFM werkt aan vergroting van de bekendheid van het Meldpunt Financiële Markten waar consumenten dubieuze aanbieders van financiële producten kunnen melden.

Het Ministerie van Financiën wil met de ontwikkeling van de website CentiQ er voor zorgen dat de financiële kennis van consumenten toeneemt. Ook deze website heeft als doel consumenten te waarschuwen en te informeren en zal in 2008 operationeel worden (Ministerie van Financiën, 2006).

Bij de bestrijding van de Fata Morgana lopen we tegen een beperking op die een betere bescherming tegen fraude in de weg staat. Financiële ondernemingen moeten voor het toezicht betalen in de vorm van administratieve lasten, nalevingskosten en aan de toezichthouder af te dragen heffingen. Op grond van kostenoverwegingen en om innovatie en de concurrentiekracht van de Nederlandse financiële sector niet te frustreren, kan het toezicht nooit zo intensief zijn dat kan worden gegarandeerd dat er geen spelers op de Nederlandse financiële markten zijn die de regels overtreden. In de wet wordt deze tekortkoming afgewogen tegen de noodzaak van de bescherming van cliënten, consumenten en beleggers om het vertrouwen in de financiële markten te behouden, omdat zij zonder dit vertrouwen niet kunnen functioneren. Het is een kwestie van maatvoering, aldus de toelichting bij de Wet op het Financieel Toezicht. De wet gaat daarbij uit van de idee dat de ruimte die wordt gelaten, moet worden ingevuld door de eigen verantwoordelijkheid van consumenten. Zij dienen zich voldoende op de hoogte te stellen van alle voorwaarden en risico's en zich op die manier te wapenen tegen misleiding. Consumenten van wie kan worden aangenomen dat zij zelf voldoende inzicht hebben, hoeven in die redenering niet extra in bescherming te worden genomen. Natuurlijk moet iedereen altijd goed opletten en zijn verstand gebruiken om te voorkomen het slachtoffer te worden van list en bedrog en zich goed informeren alvorens een zakelijke transactie aan te gaan. Maar het is een gegeven dat ook een goed geïnformeerde consument de dupe kan worden van een oplichter met een geloofwaardig verhaal.

Het moet nog blijken of de Wet op het Financieel Toezicht betere bescherming biedt tegen de Fata Morgana dan het oude stelsel. Zo gaat de wet ervan uit dat investeerders die meer dan € 50.000 kunnen vrijmaken om beleggingsproducten te kopen, met voldoende overzicht en kennis van zaken handelen. In de praktijk blijkt die aanname niet op te gaan en is een aanzienlijk aantal investeerders inmiddels hun geld kwijtgeraakt in fraudes die door hun omvang de landelijke pers hebben gehaald.⁵ Het gaat daarbij niet alleen om grote investeerders, maar ook om particulieren die met geleend geld zijn gaan speculeren. Bij een inleg boven de € 50.000 heeft de AFM geen wettelijke bevoegdheid om toezicht te houden. Een meerderheid van CDA, PvdA en SP heeft zich in de Tweede Kamer uitgesproken voor toezicht door de AFM op investeringen in beleggingsfondsen met een minimale inleg van € 50.000. De minister van Financiën liet daarop in een Kamerdebat weten daar niet in mee te willen gaan (Tweede Kamer, 2006–2007). Vooralsnog is op basis van de nieuwe wetgeving op het financieel toezicht niet te verwachten dat het gebruik van dit soort constructies belangrijk zal afnemen. Veelzeggend is dat de AFM een duidelijke toename van het aantal beleggingsproducten boven de grens van € 50.000 signaleert (Rengers, 2007b). Daarbij zullen aanbieders die vanuit het buitenland opereren zich door de bepalingen van de wet sowieso niet laten beperken. Zoals in Nederland gevestigde organisaties doelwitten in het buitenland kunnen benaderen zonder dat op hun aanbiedingen toezicht wordt gehouden, zo geldt dat andersom ook. Of het geven van voorlichting en advies aan consumenten het gewenste effect zal hebben, zal de toekomst moeten uitwijzen.

Maatregelen ter voorkoming en bestrijding van daderschap vanuit Nederland

Een Fata Morgana heeft twee zwakke plekken: de noodzakelijke communicatie met het slachtoffer om hem te bewegen te betalen en de uiteindelijke betaling van de investering of het voorschot. De communicatie laat vaak sporen na op het internet of bij telefoonmaatschappijen. Voor betalingen moet gebruik worden gemaakt van bankrekeningen of money transfers, ook dit biedt aanknopingspunten voor de opsporing. Communicatie via e-mail kan door Internet Service Providers worden geblokkeerd indien duidelijk is dat getracht wordt fraude te plegen.

Klanten dienen zich te identificeren als zij gebruik maken van financiële diensten. Hierbij worden hun gegevens geregistreerd. Deze identificatieplicht geldt sinds 2003 ook voor het doen van betalingen met money transfers. Het vluchtige contact met geldtransactiekantoren maakt het voor fraudeurs echter

⁵ De 'Royal Dubai' en 'Golden Sun Resort' vastgoedfondsen.

relatief gemakkelijk zich te identificeren met valse of vervalste papieren, waardoor zij langs die weg nog steeds niet te traceren zijn.

Een belangrijke voorwaarde voor het succesvol uitvoeren van voorschotfraude is de aanwezigheid van een groot sociaal netwerk en de mogelijkheid om onopvallend te werk te gaan. Deze beide factoren zijn aanwezig in Nederland en dan vooral in Amsterdam, mede door het internationale karakter van deze stad en de grote Nigeriaanse bevolkingsgroep die er woont.

De bestrijding van voorschotfraude door het voortdurend verstoren van de activiteiten van de fraudeurs, lijkt succesvol te zijn, aldus een respondent namens het project Apollo. De dadergroepen zijn zich inmiddels aan het verplaatsen naar andere landen, onder meer Spanje en Zuid-Afrika. Met het stopzetten van het project Apollo wordt verwacht dat de dadergroepen terugkeren naar Nederland om van hieruit weer verder te werk te gaan.

6.2 Staatsruif

Een vorm van fraude waarvan met zekerheid kan worden gesteld dat aard en omvang minimaal gelijk zullen blijven als aanpassingen in de wet- en regelgeving uitblijven, is de BTW-carrousel. Het ideale BTW-systeem dat de EU voor ogen stond, is minder fraudegevoelig dan het huidige systeem. Dat systeem is het zogeheten bronbelastingstelsel waarbij er een betaling van BTW is op alle intracommunautaire handelstransacties. Een dergelijk stelsel vergt een vergaande harmonisatie van de BTW-tarieven. Verder moet er dan een vereffeningssysteem zijn dat zorgt voor een herverdeling van de opbrengsten tussen het land van oorsprong en het land van bestemming. Met name over deze herverdeling kon in de jaren negentig geen overeenstemming worden bereikt tussen de lidstaten. Het resultaat is een (als tijdelijk beoogd) BTW-stelsel dat bijzonder fraudegevoelig blijkt te zijn, vooral dankzij het zogeheten nultarief bij intracommunautaire transacties (Commissie van de Europese Gemeenschappen, 2004). Bij invoering van dit tijdelijke stelsel is er ook een controleregime ingevoerd dat de administratieve controle regelt. Dit regime werkt niet optimaal en er zijn in de loop der jaren diverse maatregelen genomen, zoals het verbeteren van de internationale informatie-uitwisseling en samenwerking, het verbeteren van de geautomatiseerde controlesystemen en het invoeren van een fiscale hoofdelijke aansprakelijkheid. Dit laatste houdt in dat er verleggingsmaatregelen worden getroffen waardoor de volgende contractpartij in een carrousel aansprakelijk kan worden gesteld voor de vordering van de fiscus. Hoewel met name de laatste maatregel wel successen kent, blijft het dweilen met de kraan open. Of in de woorden van Eurocommissaris Kovacs: 'Ik geloof niet heel erg in het verbeteren van een weinig succesvol systeem' (De Jongh, 2006).

De huidige regeling stelt intracommunautaire goederenleveringen tussen belastingplichtigen vrij van het betalen van belasting in de lidstaat van herkomst en bepaalt dat de belasting in de lidstaat van bestemming wordt geheven. Dit maakt het BTW-stelsel gevoelig voor met name de BTW-carrousel. De mogelijkheid dat goederen belastingvrij kunnen circuleren binnen lidstaten van de EU stelt hoge eisen aan onder andere de informatieoverdracht tussen lidstaten en aan nationale controlestelsels. Dit komt omdat iedere tussenleverancier deze belasting wel moet afdragen en verrekenen. De vermoedelijke omvang van de BTW-carrousel in Europa (jaarlijks voor een bedrag tussen de 60 en 100 miljard euro) wijst erop dat fraude binnen de huidige wet- en regelgeving onvoldoende kan worden voorkomen. De Europese Commissie heeft in 2000 al gewezen op de zorgelijke situatie met betrekking tot BTW-fraude, die sommige lidstaten op 10% van de netto BTW-inkomsten ramen (Commissie van de Europese Gemeenschappen, 2004). In datzelfde jaar benadrukte ook de Raad van Ministers van Financiën van de EU dat dringend maatregelen moeten worden genomen ter bestrijding van deze fraude. Daarop is op 1 januari 2004 een verordening van kracht geworden.⁶ Dit betekent een aanzienlijke verbetering van het juridisch kader voor administratieve samenwerking tussen lidstaten en maakt rechtstreekse contacten tussen belastinginspecteurs van verschillende lidstaten mogelijk (Commissie van de Europese Gemeenschappen, 2004). Naast deze verordening is ook binnen lidstaten vooruitgang geboekt op het gebied van BTW-controle en is gevolg gegeven aan verschillende aanbevelingen van de Raad van Ministers. Een en ander heeft echter niet tot uitbanning van het probleem geleid.

Van verschillende kanten zijn in de loop der jaren voorstellen gedaan om het BTW-stelsel ingrijpend te wijzigen om zodoende BTW-carrouselfraude aan te pakken. Aan al die voorstellen kleven echter bezwaren. Deze zijn overwegend van economische aard, maar de omstandigheid dat sommige van die voorgestelde maatregelen de autonomie van lidstaten op het gebied van de fiscaliteit zouden aantasten, liggen meer op het terrein van de politiek. Daarnaast is er het risico dat door voorgestelde maatregelen weer nieuwe mogelijkheden voor fraude worden gecreëerd. Alle voorstellen om het BTW-stelsel te wijzigen leken uiteindelijk meer nadelen dan voordelen te hebben. Ook het bonafide bedrijfsleven keert zich tegen ingrijpende wijzigingen van het BTW-stelsel om misbruik door enkelen te voorkomen. Als gevolg hiervan stelde de Commissie zich tot voor kort op het standpunt dat verdere intensivering van de administratieve samenwerking en verbetering van de doelmatigheid van de nationale controle-mogelijkheden de voorkeur verdient. De maatregelen die daaruit voortkwamen,

⁶ Verordening (EG) nr. 1798/2003 over de administratieve samenwerking op het gebied van BTW

zoals de introductie van regelgeving om fraudeurs preventief buiten spel te zetten, hogere straffen voor fraudeurs en verbeterde communicatie tussen bedrijfsleven en fiscus, komen echter neer op symptoombestrijding (Maesen, 2007).

In 2007 heeft de Commissie besloten om bij wijze van proef EU-landen toe te staan om alleen de eindgebruiker BTW te laten betalen. Onderzoek naar de effecten van die maatregel moet uitwijzen of dat een middel is waarmee BTW-carrouselfraude kan worden teruggedrongen. Per 1 juni 2007 is in het Verenigd Koninkrijk de BTW bij verkoop van enkele veelvuldig in fraudes betrokken goederen, zoals computeronderdelen en mobiele telefoons, verlegd naar de eindgebruiker. De verlegging geldt vanaf een zekere factuurwaarde en alleen als de afnemer een ondernemer is. Frankrijk introduceerde in 2006 al een verlegging voor prestaties van buitenlandse ondernemers. Duitsland en Oostenrijk overwegen de invoer van een algemene verlegging naar eindgebruiker voor alle transacties tussen ondernemers. De Nederlandse regering stelde bij monde van de minister van Financiën er niet van overtuigd te zijn dat een dergelijk systeem beter is om fraude te bestrijden, maar in te stemmen met experimenten in enkele landen voor enige tijd (ElsevierFiscaal*, 2007).

Op dit moment kunnen nog geen uitspraken worden gedaan over wat de effecten zijn van verlegging van de afdrachtplicht en welke consequenties daaraan eventueel zullen worden verbonden voor het intracommunautaire BTW-beleid. De verwachting is dat de proeven in ieder geval zullen uitwijzen, dat wanneer een verlegging van de afdrachtplicht binnen de EU zal worden doorgevoerd, daarmee het schadelijke gebruik van de BTW-carrousel aanzienlijk zal afnemen. Onduidelijk is vooralsnog wat de gevolgen zullen zijn van het leggen van de volledige BTW-druk op de laatste schakel in de keten. Het zou kunnen zijn dat daarmee een nieuw (fraude-) probleem wordt gecreëerd.

Bij accijnsfraude speelt een vergelijkbaar probleem. De heffing van accijnzen is een nationale kwestie. Ieder land bepaalt zelf of het over bepaalde goederen accijnzen wil heffen en hoeveel. Het gevolg daarvan is dat er tussen landen onderling verschillen kunnen ontstaan. Van die verschillen kan worden geprofiteerd door goederen te kopen in landen waar geen of weinig accijns wordt geheven om die vervolgens te verkopen in landen waar wel een hoge accijns moet worden betaald. Zo lang die verschillen bestaan is het aantrekkelijk om met accijnzen te frauderen en zal dat ook blijven gebeuren. Afdoende oplossingen voor accijnsfraude lijken daardoor alleen te kunnen worden bereikt door harmonisatie van de tarieven. Die tarieven worden echter vastgesteld op grond van overwegingen waarin fraudebestrijding niet het belangrijkste argument vormt.

Faillissementsfraude

Bij de Staatsruif wordt veelal gebruik gemaakt van BV's die op enig moment met opzet failliet gaan. Hoewel het probleem faillissementsfraude al lang bekend en beschreven is (Berghuis & Paulides, 1983) en ook wordt aangetroffen in andere constructies dan die waarbij kostprijsverhogende belastingen worden ontdoken, is het nog niet mogelijk gebleken daar doeltreffend tegen op te treden. Maatregelen die zijn getroffen tegen faillissementsfraude, zoals het uitbreiden van de aansprakelijkheid van bestuurders, blijken niet voldoende effectief. De in dit rapport beschreven herziening van het toezicht op rechtspersonen is een ontwikkeling die verschil zou kunnen maken. Maar de situatie is nog steeds zo, dat veel te weinig onderzoek wordt gedaan naar frauduleuze faillissementen. Dit komt onder andere doordat er vaak geen geld is om curatoren in te zetten. Zij bezitten weliswaar de kennis en de bevoegdheden (waaronder binnentreden, inbeslagneming en gijzelen), maar moeten worden betaald uit de failliete boedel die veelal leeg blijkt te zijn. Bij onvoldoende compensatie uit andere bron is er dus geen mogelijkheid om van hun diensten gebruik te maken. Er is wel eens gesuggereerd om staatscuratoren te benoemen, waardoor het probleem van de betaling zou kunnen worden opgeheven en hun inzet zou kunnen worden gegarandeerd.⁷ Faillissementsfraude zou wellicht ook beter kunnen worden bestreden als signalen zouden worden opgepikt door andere organisaties dan die zich met fraudebestrijding bezighouden. Te denken valt aan Kamers van Koophandel, brancheverenigingen en banken. Vervolgens zouden zij die signalen ook met elkaar en met de overheid –het Openbaar Ministerie– moeten kunnen delen.

Wet BIBOB

De maatregelen op beleidsniveau en op het gebied van wet- en regelgeving die hiervoor zijn beschreven, volgen op eerdere initiatieven die zijn genomen om fraudes waarbij sprake is van misbruik van rechtspersonen tegen te gaan. Een belangrijke stap is gezet in 2003 met de inwerkingtreding van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet BIBOB). Deze wet is met name bedoeld om het ongewild faciliteren van criminele activiteiten door bestuursorganen tegen te gaan. In 2006 is een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar de effecten van de wet BIBOB op criminaliteit (Doornbos, Huntjens & De Voogd, 2007), waaruit onder meer is gebleken dat de wet tot op heden met name wordt toegepast bij vergunning verlening. Een jaar eerder, in 2005, hadden onderzoekers al gerapporteerd over de geringe rol die de Wet BIBOB speelt bij het voorkomen van faillissementsfraude (Knegt e.a., 2005). Dit komt omdat het Bureau BIBOB in voorkomende gevallen alleen kan constateren of een bestuurder in het verleden in de fout is gegaan. Hierdoor is

⁷ Bijvoorbeeld door de projectgroep Faillissementsfraude in het kader van het Actieplan FINEC.

de Wet BIBOB voor de constructies die onderwerp zijn van deze studie van minder belang.

Ontwikkelingen binnen de opsporing en vervolging

Al jarenlang wordt onderkend dat de politie onvoldoende is toegerust om onderzoek te doen naar fraude op een schaal die in een redelijke verhouding staat tot het aantal fraudegevallen dat zich voordoet. Daarvoor worden ook al die tijd al dezelfde redenen genoemd. Allereerst is de benodigde kennis om ingewikkelde fraudezaken te kunnen onderzoeken schaars. Opsporingsambtenaren die zich die kennis hebben eigengemaakt, krijgen een andere functie binnen de eigen organisatie of kunnen in het bedrijfsleven een beter betaalde baan krijgen. Opgebouwde kennis verdwijnt op die manier snel. Daarnaast duren opsporingsonderzoeken naar fraude vaak lang, waardoor zij voor het korps heel duur en daarmee impopulair zijn. Het geld dat met fraude wordt omgezet, verdwijnt (in een paar muisklikken) naar buitenlandse rechtspersonen in landen waar justitie geen of nauwelijks toegang heeft en van wie zij niet of nauwelijks medewerking krijgt. Hierdoor zijn er bij opsporingsonderzoeken problemen bij het verzamelen van opsporingsinformatie (Kamerling & Pheijffer, 1999).

Tegelijkertijd is er binnen de politie en het OM toenemende aandacht voor fraude, wordt geïnvesteerd in deskundigheidsbevordering en groeit de samenwerking met de vier bijzondere opsporingsdiensten. Een belangrijke ontwikkeling is dat het Functioneel Parket van het OM nu ook de vervolging van horizontale fraude coördineert. Vanaf de start van haar werkzaamheden in 2003 was zij al verantwoordelijk voor de opsporing en vervolging van milieudelicten en (een deel van de) economische delicten en verticale fraude. Voor zowel verticale als horizontale fraude is nu het Functioneel Parket verantwoordelijk voor het ontwikkelen en incorporeren van de OM-visie en strategie. Dat houdt onder meer in het zorgdragen voor de uniforme inrichting en coördinatie van de fraudemeldpunten (FMP). Binnen de FMP's worden aangemelde zaken beoordeeld op mogelijke afhandeling door de Bovenregionale Recherche (BR), en/of door de FIOD-ECD. Het Functioneel Parket is sinds 2007 via de landelijk coördinator fraude betrokken bij de selectie van fraudezaken die bovenregionaal dienen te worden aangepakt. Indien het onderzoek wordt uitgevoerd door de Boven regionale Recherche dan staat dat onder leiding van de officier van justitie van het centraparket waarbij de BR is ingedeeld. Onderzoeken door de FIOD-ECD, of een gecombineerd onderzoek waarbij zij een trekkersrol vervult, vinden onder leiding van het Functioneel Parket plaats. Verder wordt verwacht dat het Functioneel Parket via de arrondissementsparketten zal bevorderen dat door de regiokorpsen voldoende inzet wordt gepleegd op fraudezaken op bovenregionaal, regionaal en lokaal niveau.

Internationale samenwerking

Het is algemeen bekend dat georganiseerde criminaliteit waarmee wij in Nederland te maken hebben, veelal een internationale component heeft. In de derde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit wordt aangegeven dat plegers van georganiseerde criminaliteit vooral internationale handel bedrijven en dat Nederland daarbij zowel functioneert als productieland, doorvoerland en bestemmingsland (Van de Bunt & Kleemans, 2007). Om die reden introduceerden de opstellers van het rapport al in een eerdere editie de term 'transitcriminaliteit' voor georganiseerde criminaliteit in Nederland. De internationale component geldt ook voor veel gevallen van fraude en de constructies die daartoe worden opgezet. Transitcriminaliteit vraagt om internationale samenwerking bij de bestrijding ervan. Hiertoe behoren ook organisaties die zich bezighouden met fraudebestrijding.

OLAF

De Europese organisatie die in het leven is geroepen om fraude te bestrijden (OLAF) heeft als taak om de interne fraude binnen organen van de EU tegen te gaan, om lidstaten bij te staan in de bestrijding van (verticale) fraude en te adviseren inzake wetgeving op dat gebied. Binnen het totaal aantal zaken dat bij OLAF in behandeling is, nemen douane- en accijnszaken een relatief bescheiden plaats in (OLAF, 2007). Hetzelfde geldt voor onderzoeken naar ontduiking van BTW-bepalingen. OLAF is verantwoordelijk voor het douane-informatiesysteem (DIS) dat is ontworpen voor de opslag van gegevens over goederen, transportmiddelen, personen en bedrijven. Het systeem wordt gebruikt in het kader van preventie, bij onderzoeken en vervolging bij overtreding van de douane- en landbouwwetgeving en bij ernstige overtredingen van de nationale wetgeving. Na een moeizame start komt er nu meer informatie uit de lidstaten beschikbaar om het systeem te vullen.

OLAF is tevens verantwoordelijk voor de gegevensbank FIDE (Fichier d'Identification des Dossiers d'Enquête), dat gegevens bevat over personen en bedrijven die veroordeeld zijn voor, of verdacht worden van overtreding van douanebepalingen (OLAF, 2007). Het doel van deze gegevensbank is driedelig. Als eerste het vereenvoudigen van informatie-uitwisseling tussen de Europese diensten die onderzoek doen naar hetzelfde onderwerp (persoon of bedrijf). Daarnaast het mogelijk maken van gezamenlijke acties. Het derde doel is het zorgen voor meer samenwerking tussen de bevoegde Europese diensten op het gebied van douaneonderzoek (Commissie van de Europese Gemeenschappen, 2006; SEC, 2006). Deze gegevensbank zou eind 2007 operationeel zijn. Gelet op het feit dat met DIS nog maar weinig en met FIDE in het geheel nog geen ervaring is opgedaan, kan op dit moment nog niets worden gezegd over de effectiviteit van beide systemen bij de bestrijding van fraude.

Europol en Interpol

Uit de jaarverslagen van Europol valt niet op te maken in hoeverre deze organisatie zich beweegt op het vlak van de bestrijding van fraudeconstructies waaraan in dit rapport aandacht wordt besteed. Europol noemt 'missing trader intra-community fraud', dus alle vormen van de BTW-carroussel, in haar jaarverslag over 2006 als een van de vier speerpunten bij de bestrijding van financieel-economische criminaliteit. Maar over aard en aantallen zaken waarin Europol heeft geparticipeerd, doen de jaarverslagen over 2005 en 2006 geen mededeling. De fraudes die worden gepleegd met de Fata Morgana (waaronder voorschotfraude en beleggingsfraudes), worden in geen van beide Europol-jaarverslagen genoemd. Uit de jaarverslagen van Interpol van 2005 en 2006 valt niet op te maken in hoeverre deze organisatie zich bezighoudt met de bestrijding van fraudevormen die gebruik maken van de constructies in dit onderzoek.

Toezicht rechtspersonen

Het ministerie van Justitie ontwikkelt in het project Herziening Toezicht Rechtspersonen (HTR) een nieuwe systematiek van toezicht op rechtspersonen. De huidige praktijk waarin alleen bij de oprichting van een vennootschap een verklaring van geen bezwaar wordt verlangd, voldoet niet. Alles wat in de periode na de oprichting aan wijzigingen in bijvoorbeeld de samenstelling van het bestuur wordt aangebracht, voltrekt zich namelijk buiten het toezicht.

Met de introductie van de nieuwe systematiek zal de procedure met betrekking tot de verklaring van geen bezwaar bij de oprichting van een vennootschap, worden afgeschaft. Hiervoor in de plaats wordt een vorm van permanente screening geïntroduceerd. Met deze permanente screening wordt beoogd het misbruik van rechtspersonen te kunnen signaleren en tegen te gaan (Veldkamp & De Vries, 2007).

In het nieuwe systeem worden notarissen en Kamers van Koophandel verplicht om alle kernegevens over bestuurders van rechtspersonen aan het ministerie van Justitie te melden. Justitie gaat deze gegevens permanent koppelen met bestanden van de Belastingdienst, het UWV en andere instanties, zodat er zicht ontstaat op mogelijk risicovolle allianties. Door het wegvallen van de preventieve toetsing wordt het makkelijker en goedkoper om een BV op te richten, maar de controle wordt scherper en permanent. Het nieuwe systeem van doorlopende controle wordt bovendien uitgebreid. Ook ondernemingen die toebehoren aan een buitenlandse rechtspersoon die een hoofd- of nevenvestiging heeft in Nederland of in Nederland wordt vertegenwoordigd door een gevolmachtigde handelsagent, wordt onder de reikwijdte van de screening gebracht. Bovendien kunnen personen die eerder veroordeeld zijn, in de nieuwe systematiek een bestuursverbod opgelegd krijgen.

Buitenlandse rechtspersonen

Het is herhaaldelijk geconstateerd dat Nederland een *tax haven* is voor buitenlandse ondernemingen (Van Dijk e.a., 2006). Dat is voor een belangrijk deel de verklaring waarom die zich graag (met een onderdeel) in Nederland vestigen. Zolang hierdoor slechts wordt geprofiteerd van mogelijkheden die door wet- en regelgeving worden geboden, ligt er voor de handhaving geen taak. Belastingontwijking levert op zichzelf geen strafbaar feit op. Anders is het als belasting wordt ontdoken of wanneer buitenlandse rechtspersonen worden gebruikt om (andere) criminele doeleinden te verwezenlijken, te faciliteren of af te schermen. Dan is er juist alle reden toe om daartegen in het geweer te komen. De realiteit dat buitenlandse rechtspersonen ook voor criminele doeleinden worden gebruikt, dateert al van het eind van de jaren zeventig.

Om enige rem op de mogelijkheden tot oneigenlijk gebruik van buitenlandse rechtspersonen te zetten, is in 1998 de Wet op de formeel buitenlandse vennootschappen 1998 (WFBV) van kracht geworden. Door die wet worden voor buitenlandse vennootschappen die met het land van oprichting geen werkelijke band (meer) hebben, bepaalde Nederlandse vennootschapsregels van kracht verklaard. Op 30 september 2003 besliste het Europese Hof van Justitie echter in het *Inspire Art*-arrest, dat de WFBV op kernonderdelen in strijd was met de, in het EU-verdrag vastgelegde, vrijheid van vestiging van ondernemingen. Hierop is de wet gewijzigd, waardoor het toepassingsbereik van de WFBV over de gehele linie is beperkt tot vennootschappen die zijn opgericht naar het recht van een staat buiten het Europese gebied. Ook voor pseudo-buitenlandse vennootschappen opgericht naar het recht van één van de landen van de EU, geldt weer onverkort het zogenaamde incorporatiestelsel.⁸ De door wetgeving gecreëerde specifieke mogelijkheden om oneigenlijk gebruik van pseudo-buitenlandse rechtspersonen te beperken behoren daarmee tot het verleden.

⁸ Buitenlandse rechtspersonen worden in Nederland als zodanig erkend, als zij voldoen aan de oprichtingsregels van het recht van het land van oprichting. Dat houdt o.a. in, dat het Nederlandse vennootschapsrecht buiten toepassing blijft en in plaats daarvan het door het incorporatiestelsel aangewezen recht de buitenlandse vennootschap in al haar aspecten beheerst.

7

Verwachtingen

In dit hoofdstuk worden de verwachtingen voor de komende jaren met betrekking tot de Fata Morgana en de Staatsruif beschreven.

7.1 Fata Morgana

Verwacht wordt dat het gebruik van de Fata Morgana in de nabije toekomst niet wezenlijk zal veranderen. Het gebruik van de constructie blijft voor fraudeurs aantrekkelijk, omdat deze relatief gemakkelijk is toe te passen en er altijd mensen zullen zijn die zich graag door een aanlokkelijk aanbod willen laten overtuigen. Tegen de tijd dat het fout dreigt te lopen heeft de fraudeur alle gelegenheid om spoorloos te verdwijnen, want gedupeerden zullen nooit direct aan de bel trekken. Vanuit hun vertrouwen in de oplichter blijven zij aan het geloof vasthouden dat de toegezegde uitbetaling alsnog zal volgen of het voorgespiegelde rendement alsnog zal worden behaald. Zelfs gedupeerden die door opsporingsinstanties worden gewezen op de fraude waarvan zij het slachtoffer zijn, hebben in eerste instantie vaak grote moeite om dat te geloven. Komt het uiteindelijk tot een aangifte, dan worden de opsporingsactiviteiten die volgen bemoeilijkt door het veelal internationale karakter van de Fata Morgana. De oplichters verblijven meestal in een ander land dan dat van de slachtoffers en de geldstromen gaan altijd over de grens. Dit internationale karakter draagt bij aan een succesvolle uitvoering van de Fata Morgana.

Zonder dat de constructie verandert, kan de gevolgde werkwijze aan veranderende omstandigheden worden aangepast. Zo veranderen ook de zaken waarmee wordt gefraudeerd en de doelgroepen die worden benaderd. Nadat ophef over beleggingen in teakhout ontstond, gingen beleggingsfraudeurs zich op andere producten richten. Ze spelen in op hypes en laten frauduleuze beleggingsproducten zoveel mogelijk parallel lopen aan het aanbod in de reguliere beleggingsmarkt. Malafide beleggingsproducten zijn daardoor oppervlakkig beschouwd moeilijk van bonafide te onderscheiden. Een voorbeeld is de recente populariteit van beleggen in vastgoed in Dubai. Daarbij zijn ook gevallen van beleggingsfraude aan het licht gekomen. De aanpak van voorschotfraude in het Apolloproject heeft ertoe geleid dat de oplichters zich ook aan de omstandigheden hebben aangepast. Oplichters zijn het reguliere betalingscircuit via banken gaan mijden en kiezen vaker voor geldtransacties via money transfers.

Fraudeurs blijven zich ontwikkelen en boren telkens weer nieuwe kanalen aan om nieuwe slachtoffers te werven. In recent aan het licht gekomen beleggings-fraudes met nepinvesteringen werd voor de advertentiecampagne gebruik gemaakt van commercials die uitgezonden werden op de 'zakenzender' RTL Z. Oplichters zijn steeds beter in staat om specifieke doelgroepen te benaderen, mede dankzij ICT. Er zijn aanwijzingen dat zij zich in toenemende mate richten op het telefonisch werven van nieuwe 'beleggers'.

Bij voorschotfraude doet zich de tendens voor dat oplichters hun slachtoffers individueel benaderen via datingsites en chatboxen. Een en ander heeft wellicht te maken met een afname van de gevoeligheid van potentiële slachtoffers voor fraudepraktijken die via *mass marketing* methoden als e-mail verlopen. De effectiviteit van een concept als aandelenfraude middels spam is volgens deskundigen klein, omdat potentiële slachtoffers hun spamfilters goed afstellen en de e-mails niet eens meer onder ogen krijgen. Aan de andere kant vragen in landen als China en India dagelijks duizenden mensen voor het eerst een e-mailadres aan. Onder hen zullen er velen zijn die niet op de hoogte blijken van de risico's die aan het gebruik van het internet verbonden zijn. Voor fraudeurs dus een enorme groeiemarkt. Voorschotfraude oplichters die vanuit Nederland opereren zullen zich meer op deze markt gaan richten. Het nemen van preventieve maatregelen zal dan moeten worden overgelaten aan de landen in kwestie. Nederland kan slechts de werkwijze van de vanuit ons land opererende oplichters verstoren en frustreren.

De werkwijze van de fraudeurs is 'succesvol' te noemen omdat de oplichting meestal pas blijkt als de dader al met het geld verdwenen is. Er zijn geen aanwijzingen dat in de toekomst minder mensen vertrouwen zullen stellen in fraudeurs, of dat de pakkans groter zal worden. Wel is gebleken dat fraudeurs, als details van de uitvoering bekend worden, een ander 'verhaal' gebruiken, met precies hetzelfde resultaat. Deze signalen wijzen erop dat niet verwacht kan worden dat de omvang van deze fraudeconstructie in de komende vier jaar zal afnemen.

Als de fraudeconstructie –zoals wordt verwacht– op dezelfde wijze uitgevoerd blijft worden, zijn er geen redenen te veronderstellen dat de gevolgen zullen veranderen. Slachtoffers van een Fata Morgana verliezen een groot geldbedrag en kunnen daarnaast emotionele schade oplopen. Ook de ernst van de gevolgen zal naar verwachting niet veranderen.

7.2 Staatsruif

Een belangrijke eigenschap van de Staatsruif is dat details in de uitvoering gemakkelijk kunnen worden aangepast aan veranderende omstandigheden. Vanaf de jaren tachtig tot nu wordt deze fraudeconstructie –ondanks verschillende maatregelen om de toepassing ervan te verhinderen– bij meerdere fraudevormen gebruikt. Resultaten van dit onderzoek geven geen reden te veronderstellen dat het gebruik van deze adaptieve fraudeconstructie zal afnemen. Het tegendeel ligt meer voor de hand. De constructie kan zeer complex worden gemaakt naarmate meer rechtspersonen in meer landen erbij betrokken worden. Daardoor kan de ware aard van de verschillende transacties doelmatig worden afgeschermd. Dit maakt opsporing en vervolging complex en daardoor tijdsintensief en duur. En voor een deel afhankelijk van het toeval. Daarbij varieert de kwaliteit van de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen verschillende landen. Ook de behandeling van internationale rechtshulpverzoeken, waar opsporingsverzoeken in toenemende mate van afhankelijk zijn, verschilt van land tot land en laat nog wel eens te wensen over.

Zorgelijk is de toename van het aantal voorbeelden dat wordt aangetroffen van complexe structuren waarin ook reguliere bedrijven een rol spelen die daaruit voordeel trekken. Bij deze bedrijven ligt de fraude in het verlengde van de dagelijkse activiteiten. Dergelijke symbiotische varianten verstoren de marktverhoudingen en werken concurrentievervalsend. Onduidelijk is of het hier om een ontwikkeling gaat die zich de komende jaren zal voortzetten. Ook is het de vraag of er werkelijk sprake is van een toename van het aantal toepassingen van de fraudeconstructie of dat het hier alleen gaat om een bestaand probleem dat steeds beter in kaart wordt gebracht. Met het eerste dient echter wel degelijk rekening te worden gehouden, gelet op de voordelen die op deze wijze door betrokkenen kunnen worden gehaald en het geringe risico dat daarmee doorgaans wordt gelopen.

Maatregelen zoals de herziening van het toezicht op rechtspersonen zullen voor aanpassingen in de werkwijze van fraudeurs zorgen. Verwacht kan worden dat door de uitbreiding van het toezicht naar stichtingen en buitenlandse rechtspersonen en het permanente karakter hiervan, de mogelijkheid om rechtspersonen voor criminele doeleinden te gebruiken minder vanzelfsprekend zal zijn. Daar staat tegenover dat het ook in de nieuwe systematiek, voor criminelen nog steeds mogelijk blijft om een katvanger op een directeurspost te benoemen en zelf de bedrijfsvoering te blijven doen. Ook blijft het mogelijk om die katvanger zodanig te instrueren dat het feitelijk niet uitmaakt wie er in de registers als bestuurder staat ingeschreven. Of dat een groot bezwaar is, valt nog te bezien.

De voorraad katvangers kan door de verscherpte en continue controle en door de instelling van een bestuursverbod worden 'verbruikt' wanneer rechtspersonen die in feite door criminelen worden bestierd, in de fout gaan. Het ligt er aan hoe groot die 'voorraad' is, wat de 'omloopsnelheid' is en in hoeverre rechters bereid zijn om een bestuursverbod op te leggen. Omdat een dergelijke maatregel diep ingrijpt in het maatschappelijk functioneren van betrokkenen, zal dat niet lichtvaardig gebeuren (Van de Marel, 2007).

Permanent toezicht kan voorkomen dat er 'plank-BV's' blijven bestaan, die op een willekeurig moment en buiten het zicht van wetshandhavers opeens actief kunnen worden gemaakt. Het permanente toezicht maakt het mogelijk om een inactieve rechtspersoon tijdig te signaleren. Hierna kan tot ontbinding worden overgegaan zodat er geen slapende rechtspersoon ontstaat. De mogelijkheid om rechtspersonen te ontbinden bestaat nu ook al, zonder dat daar een grote preventieve werking van uitgaat. De Kamer van Koophandel kan bij beschikking een NV, BV, stichting, coöperatie of onderlinge waarborgmaatschappij ontbinden indien er gedurende enige tijd geen activiteiten meer in plaats vinden. Het beleid van de Kamers van Koophandel blijkt hierin onderling overigens behoorlijk te verschillen. Daarnaast kan het OM de rechter vragen een rechtspersoon te ontbinden. Van die mogelijkheid wordt ook nauwelijks gebruik gemaakt. De crimineel die in de huidige systematiek geen verklaring van geen bezwaar kan krijgen en daardoor is aangewezen op de koop van een dergelijke 'plank-BV', heeft met de invoering van de nieuwe systematiek die mogelijkheid niet meer. Maar het blijft ook in de nieuwe systematiek nog steeds mogelijk om afschermingsmethoden te gebruiken die het toezichthouders en opsporingsinstanties moeilijk maken om bij de uiteindelijk belanghebbenden, degenen die de touwtjes werkelijk in handen hebben, terecht te komen. Hun belangen kunnen door een advocaat – geheimhoudingsplicht – in het buitenland op moeilijk te traceren wijze, bijvoorbeeld via een trust, in een rechtspersoon zijn ondergebracht.

De absolute omvang van de Staatsruif is, voor zowel het aantal keren dat deze constructie gebruikt wordt, als de totale schade die deze constructie veroorzaakt, niet bekend. We kunnen wel verwachtingen uitspreken op basis van de aanwezige gelegenheidsstructuur. De constructie bestaat dankzij kostprijsverhogende belastingen en dankzij verschillen in belastingen tussen de lidstaten van de Europese Unie. Dit kan zorgen voor grote prijsverschillen tussen landen voor dezelfde producten waardoor het aantrekkelijk wordt om op oneigenlijke wijze te profiteren van deze verschillen. Zolang er kostprijsverhogende belastingen en prijsverschillen tussen landen bestaan, zal deze constructie gebruikt worden. Hoewel er verschillende pogingen worden gedaan om de belastingen tussen de lidstaten van de Europese Unie te harmoniseren zijn deze

tot nu toe niet succesvol geweest. Het is niet waarschijnlijk dat hier de komende jaren verandering in komt. Het onvermogen van de Europese Unie afspraken te maken waar alle lidstaten mee kunnen instemmen, zal ook de komende jaren de gelegenheid bieden om voor tientallen miljarden euro's per jaar te frauderen.

In Nederland worden in 2008 de accijnzen op alcohol, sigaretten en tabak fors verhoogd. In 2009 volgt de BTW op luxe goederen met een verhoging van 19% naar 20%. Door deze maatregelen wordt de prijswig groter, ergo de fraude aantrekkelijker en zal naar verwachting de omvang eerder toenemen dan afnemen.

Ontwikkelingen

Er zijn enkele ontwikkelingen die naar verwachting een criminaliteitsbevorderend effect hebben op de fraudeconstructie. Daarin staan de rol van de douane en de Belastingdienst centraal. Dankzij het vrije verkeer van goederen in de Europese Unie is er geen controle meer aan de binnengrenzen, waardoor de fysieke controle door de douane is verminderd. De douane is bezig verschillende units die zich hiermee bezighouden op te heffen. Er is een verschuiving gaande naar meer administratieve controle. Mede dankzij technologische ontwikkelingen kan op snelle wijze gecontroleerd worden of dat wat vooraf aangegeven is, ook daadwerkelijk op de plaats van bestemming aankomt. Tegelijkertijd is echter de houding van de douane naar transport- en expeditiebedrijven verschoven van wantrouwen naar vertrouwen. Zo is er bijvoorbeeld bij de aanvraag van vergunningen geen controle meer van de aanvragende organisatie, maar wordt er op vertrouwd dat de organisatie voldoet aan de gestelde eisen. Verder worden de controles in toenemende mate overgenomen door de Belastingdienst, of zoals een respondent het noemde een verschuiving van de controle van groen naar blauw. De douane vertolkt dan meer een rol van gesprekspartner en adviseur en minder die van controleur. Verschillende respondenten zijn van mening dat deze ontwikkeling op korte termijn bevorderend is voor fraude. Hoe dit op de langere termijn zal uitpakken is onduidelijk. Een respondent wees op een vergelijkbare ontwikkeling in het Verenigd Koninkrijk die geleid heeft tot een flinke toename in het gebruik van deze fraudeconstructie, met name de BTW-carrousel.

De verwachting is dat de soort gevolgen van de Staatsruif niet zal veranderen omdat de constructie op eenzelfde wijze uitgevoerd zal blijven worden.

8

Conclusies

Aan de hand van de onderzoeksvragen worden in dit hoofdstuk de conclusies weergegeven. Achtereenvolgens komen de aard, omvang, gevolgen, criminaliteitsrelevante factoren, maatregelen en verwachtingen aan bod.

Aard

De aard van de twee beschreven fraudeconstructies verandert niet. De ontwikkeling is te zien in de fraudevormen en in de wijze waarop zij worden uitgevoerd. In hun kern zijn beide constructies eenvoudig en in hun eenvoud zijn zij daarbij inzetbaar voor verschillende fraudevormen. Om met succes te worden toegepast en ontmaskering door gedupeerden en opsporingsinstanties te voorkomen of zo lang mogelijk uit te stellen, worden de constructies in de praktijk naar talrijke fraudevormen vertaald.

Bij de Fata Morgana is sprake van horizontale fraude, waarbij burgers het slachtoffer zijn. Bij de Staatsruif is sprake van verticale fraude en wordt vooral de overheid gedupeerd. Bij beide constructies is het van belang om de schijn op te houden dat het een legale transactie betreft. Afscherming speelt een belangrijke rol: als de constructies niet als fraude te herkennen zijn, is de levensduur langer en kan er meer geld ontvreemd worden. Bij de uitvoering van de fraudeconstructies beperken de fraudeurs zich niet tot de eigen landsgrenzen. Voor de uitvoering van de Staatsruif is grensoverschrijding vaak een voorwaarde omdat het anders niet mogelijk is BTW onterecht terug te vorderen of accijnzen niet af te dragen.

Omvang

Voor de hier beschreven fraudeconstructies kunnen geen precieze uitspraken worden gedaan over de exacte omvang en ontwikkeling. Omdat de omvang zich niet laat vaststellen, is het ook onmogelijk om een met feiten onderbouwde uitspraak te doen over de vraag of het probleem zich in de afgelopen jaren heeft uitgebreid of juist niet. In dit onderzoek zijn in ieder geval geen aanwijzingen gevonden dat de omvang afneemt. Ook de richting waarin de omvang zich in de komende jaren waarschijnlijk zal ontwikkelen kan niet met feiten worden onderbouwd. Wat we wél weten is dat de fraudeconstructies met grote regelmaat plaatsvinden en dat op dit moment met de bestaande opsporings- en vervolgingscapaciteit bij lange na niet voldoende kan worden opgetreden. Belangrijk is daarom te investeren in nader onderzoek en gedetailleerde analyses om het nog braakliggende terrein in kaart te brengen. Er zijn maar weinig vormen van criminaliteit die zich gemakkelijk, volledig en juist laten beschrijven.

Fraude behoort daar vanwege de vele varianten en de talloze mogelijkheden om die te verhullen in ieder geval niet toe. Toch is het nodig om de constructies waarmee fraude wordt gepleegd en de gedaanten waarin die constructies zich manifesteren, te kennen om daarop gerichte en juist geprioriteerde inzet te kunnen plegen. Het mag niet zo zijn, zoals nu regelmatig het geval is, dat fraudeconstructies bij toeval ontdekt worden tijdens een ander opsporingsonderzoek. Dat vraagt om flinke investeringen in verdere kennis- en deskundigheidsontwikkeling binnen de opsporing en vervolging.

Gevolgen

Het is duidelijk dat als gevolg van beide fraudeconstructies grote financiële schade ontstaat voor burgers, bedrijven en de overheid. Hoe ernstig dat is kan niet goed worden uitgedrukt in geldbedragen, omdat het verlies van een bepaald geldbedrag voor de één veel meer betekent dan voor de ander. Doordat de fraudeconstructies met grote regelmaat plaatsvinden en verwacht wordt dat de omvang niet zal afnemen zal de ernst van de gevolgen ook niet afnemen. Als gevolg van overheidsmaatregelen tegen de fraudeconstructies zijn de details in de uitvoering sterk aan verandering onderhevig, omdat deze worden aangepast als reactie op de overheidsmaatregelen. Aan de genoemde gevolgen kan ondermijning van het vertrouwen in de werking van het financiële stelsel worden toegevoegd. Dit gevolg geldt voor een deel van de criminaliteit die met de hier beschreven constructies wordt gepleegd.

De gevolgen van het gebruik van fraudeconstructies blijven niet beperkt tot die voor de Nederlandse samenleving, omdat zowel de fraudeconstructies als de gevolgen zich manifesteren in meerdere landen. Dit onderzoek laat ook de rol zien die Nederland speelt bij de schade die aan het buitenland wordt toegebracht als gevolg van zowel de Fata Morgana als de Staatsruif. Bijvoorbeeld de schade die het Verenigd Koninkrijk ondervindt als gevolg van BTW-carrousels of accijnsfraude met sigaretten, of de schade die door vanuit Nederland opererende voorschotfraude oplichters wordt toegebracht aan benadeelden in landen als de Verenigde Staten. Dit pleit er voor om bij het zoeken naar effectieve maatregelen tegen de toepassing van fraudeconstructies niet alleen de schade voor de Nederlandse samenleving, maar ook die voor andere landen, als uitgangspunt te nemen.

Criminaliteitsrelevante factoren

Verschillende criminaliteitsrelevante factoren zijn van betekenis voor het bestaan en het gebruik van fraudeconstructies. Veel van de factoren die zijn genoemd, zijn te beïnvloeden, veel andere totaal niet. Technologische ontwikkelingen laten zich niet tegenhouden. De technologische vooruitgang gaat gepaard met misbruik voor criminele doeleinden. Toenemende mobiliteit en de openheid van

onze samenleving bieden steeds meer mogelijkheden voor criminelen om zich te informeren, hun activiteiten te organiseren en deze voor opsporingsinstanties verborgen te houden. Het stellen van beperkingen aan de open samenleving zou op onderdelen kunnen worden gerealiseerd, maar dat is om een veelvoud aan redenen onwenselijk. Ook zal de Gelegenheidsstructuur aanwezig blijven zolang verschillen tussen landen bestaan in de hoogte van accijnzen en BTW-tarieven. Hoewel niet alle factoren zijn te beïnvloeden, dient elk van de genoemde criminaliteitsrelevante factoren aandachtig te worden gevolgd. Daar waar de baten tegen de kosten opwegen, dienen zij zoveel mogelijk te worden geneutraliseerd. Daarin hebben politie en justitie een rol, maar zij zijn bij lange na niet de enige spelers.

Maatregelen

Het is niet zo dat de Nederlandse samenleving niets onderneemt tegen fraude. De aandacht voor preventie en bestrijding van fraude is ten opzichte van voorgaande jaren belangrijk gegroeid, alleen is de inzetbare capaciteit en deskundigheid nog lang niet genoeg. Ook is het resultaat van opsporing en vervolging afhankelijk van prioriteiten die binnen de samenleving worden gesteld. Er lijkt op het gebied van preventie en bestrijding nog veel te winnen, voordat de huidige mogelijkheden van wet- en regelgeving volledig zijn benut en nieuwe en aanvullende wetten en regels nodig zijn. Zo zouden de bestaande mogelijkheden om rechtspersonen te ontbinden, veel effectiever kunnen worden ingezet. Hierdoor zou het al wat moeilijker worden om deze voor fraudeconstructies te misbruiken. Daarnaast biedt sommige wet- en regelgeving juist zoveel gelegenheid om te frauderen, dat het een eerste taak zou moeten zijn om die gelegenheid op te heffen. Als voorbeeld is de Europese regelgeving op het gebied van BTW genoemd. Het is een kwestie van afweging tussen enerzijds het belang van de criminaliteitsbestrijding en anderzijds het belang van economische ontwikkeling. In die zin is de uitspraak van Karl Marx nog steeds geldend: 'Iedere samenleving krijgt de criminaliteit die zij verdient'. Ook is intensivering en uitbreiding van de internationale samenwerking op het gebied van fraudebestrijding gewenst om fraudeurs, die vanuit het buitenland opereren en slachtoffers maken in Nederland, doelmatiger en doeltreffender te kunnen aanpakken. Maatregelen die beogen bepaalde fraudevormen aan te pakken kunnen daarin effect sorteren maar laten de constructie intact. Vanwege de talloze varianten waarin fraude zich manifesteert, lijkt het onvoldoende doelmatig om de inspanningen exclusief te richten op een fraudevorm in enge zin zoals sigarettensmokkel of beleggingspiramides. Meer kan worden verwacht van het vroegtijdig signaleren van, en reageren op indicaties dat een fraudeconstructie wordt toegepast en vooral van het wegnemen van de Gelegenheidsstructuur, die het aantrekkelijk maakt om een fraudeconstructie toe te passen.

Verwachtingen

Het gebruik van de Fata Morgana zal naar alle waarschijnlijkheid op korte termijn niet wezenlijk veranderen. De werkwijze is in het verleden eenvoudig aan veranderende omstandigheden aangepast en er zijn geen aanwijzingen dat deze flexibiliteit verminderd is. Potentiële slachtoffers worden op nieuwe manieren benaderd als de tot dan toe gebruikte benaderingswijze blijkt te zijn uitgewerkt. Naar verwachting zal het beëindigen van het project Apollo, eind 2007, ertoe leiden dat dadergroepen weer meer gebruik zullen maken van de bestaande gelegenheidsstructuur in Nederland. Wetswijzigingen met betrekking tot het toezicht op financiële producten zullen naar verwachting geen criminaliteitsremmend effect hebben, omdat gebleken is dat oplichters dit toezicht ontduiken door het financiële product aan te passen. Als de AFM in staat zal blijken haar naamsbekendheid te vergroten en haar voorlichtingstaak uit te breiden, kan worden verwacht dat minder mensen het slachtoffer worden van illegale financiële activiteiten.

Ook de Staatsruif past zich makkelijk aan veranderende omstandigheden aan. Een afname van het gebruik van deze fraudeconstructie is niet aannemelijk omdat, in ieder geval de komende jaren, de gelegenheidsstructuur zal blijven bestaan. In Nederland worden in 2008 de accijnzen op alcohol, sigaretten en tabak fors verhoogd. In 2009 volgt de BTW op luxe goederen met een verhoging van 19% naar 20%. Door deze maatregelen zal de Staatsruif naar verwachting vaker en in complexere vorm gebruikt worden. Waarschijnlijk zullen meerdere rechtspersonen, verdeeld over meerdere landen gebruikt worden. Dat reguliere bedrijven hierbij een rol kunnen spelen staat vast, maar hoe dit zich zal ontwikkelen is onduidelijk. De invoering van een maatregel als de herziening van het toezicht op rechtspersonen zal ertoe leiden dat de fraudeurs hun werkwijze aanpassen. Het blijft dan echter nog steeds mogelijk om afschermingsmethoden te gebruiken.

Nabeschuiving

In dit onderzoek is gekeken naar overkoepelende fraudeconstructies, terwijl onderzoek traditioneel wordt gericht op specifieke fraudevormen. Inzicht in de constructie kan leiden tot een beter begrip van fraude en van de onderliggende gelegenheidsstructuur. Ook worden enkele noodzakelijke stappen in de fraudeconstructies inzichtelijk gemaakt waardoor fraude wellicht breder en effectiever kan worden aangepakt.

Deze (nieuwe) aanpak heeft enkele gevolgen gehad voor de uitvoering van het onderzoek en de beschrijving van de resultaten. Voor dit rapport is in eerste instantie onderzocht welke overkoepelende fraudeconstructies kunnen

worden onderscheiden. Pas nadat algemene kenmerken waren afgeleid uit verschillende fraudevormen, hebben de hier beschreven fraudeconstructies vorm gekregen. De constructies zijn vervolgens ter toetsing en beoordeling aan deskundigen voorgelegd.

De aard en de gevolgen van de fraudeconstructies zijn in dit rapport op constructieniveau beschreven, omdat zowel de aard als de gevolgen voor alle onderliggende fraudevormen gelijk zijn. Daar waar variaties zijn aangetroffen, zijn deze in het rapport weergegeven. De omvang en de daderkenmerken kunnen echter niet één op één worden vertaald en zijn daarom per fraudevorm beschreven. Dit heeft tot gevolg gehad dat steeds moest worden 'gesprongen' tussen het beschrijvingsniveau van de fraudevorm en die van de fraudeconstructie. In dit onderzoek is vooral gebruik gemaakt van literatuur en onderzoeksrapporten over de verschillende fraudevormen en zijn specifieke fraudezaken bestudeerd. Omdat de fraudeconstructies in dit rapport voor het eerst worden beschreven, is er geen literatuur over deze constructies beschikbaar.

Literatuurlijst

AFM (2006). *AFM Jaarverslag 2005*. Den Haag: Autoriteit Financiële Markten.

AFM (2007). *AFM Jaarverslag 2006*. Den Haag: Autoriteit Financiële Markten.

ASH: Action on smoking and health (2007). *Essential Information on Tobacco Smuggling*. Geraadpleegd 5 september 2007 op <http://www.ash.org.uk>

Berghuis A.C., & Paulides G. (1983). *Misbruik van BV's*. Den Haag: WODC.

Blom, D., Jong, Y. & Lil, E. van (2007). *Criminaliteitsbeeld analyse accijnsfraude met minerale oliën, Deel 1*. Rotterdam: Belastingdienst FIOD–ECD (vertrouwelijk).

BRO: Bovenregionaal Recherche Overleg (2007). *Jaarverslag 2006*.

Bunt, H.G. van de & Kleemans, E.R. (2007). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Derde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*. Meppel: Boom uitgevers.

Bunt, H.G. van de & Nelen, H. (1995). Georganiseerde criminaliteit in Nederland: fraude en witwassen. In: Enquêtecommissie opsporingsmethoden. *Inzake opsporing. Bijlage X: deel III onderzoeksgroep Fijnaut: Beroepsgroepen en fraude*. (57–130). Den Haag: Sdu Uitgevers.

Commissie corporate governance (2003). *De Nederlandse corporate governance code*. Geraadpleegd 20 november 2007 op <http://corp.gov.nl/page/downloads/codeconcept.nl>

Commissie van de Europese Gemeenschappen (2004). *Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement: over de toepassing van regelingen betreffende administratieve samenwerking op het gebied van bestrijding van BTW-fraude*.

Commissie van de Europese Gemeenschappen (2006). *Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement: Bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen – Fraudebestrijding – Jaarverslag 2005*.

DIC: Douane informatiecentrum (2007). *Rapportage inbeslagnemingen verdovende middelen 2006*. Den Haag: Belastingdienst (vertrouwelijk).

Dienst Nationale Recherche Informatie (2004). *Nationaal dreigingsbeeld zware of georganiseerde criminaliteit: Een eerste proeve*. Zoetermeer: Korps landelijke politiediensten, Dienst Nationale Recherche Informatie.

Dienst Nationale Recherche Informatie (2006). *Vervolgstudie Nationaal dreigingsbeeld: Nadere beschouwing van potentiële dreigingen en witte vlekken uit het Nationaal dreigingsbeeld 2004*. Zoetermeer: Korps landelijke politiediensten, Dienst Nationale Recherche Informatie.

Dijk, M. van, Murphy, R. & Weyzig, F. (2006). *The Netherlands, a tax haven?* Amsterdam: Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen (SOMO).

Doornbos, F., Huntjens L.C.L. & Voogd, M.C. de (2007). *Evaluatie wet BIBOB, Eenmeting*. Utrecht: Berenschot.

Duyne, P.C. van (2003). Organizing cigarette smuggling and policy making, ending up in smoke. *Crime, Law & Social Change*, 39, 285–317.

Duyne, P.C. van, Kouwenberg, R.F. & Romeijn, G. (1990). *Misdaadondernemingen; Ondernemende misdadigers in Nederland. Onderzoek en beleid 103*. Arnhem: Gouda Quint.

ElsevierFiscaal* (2007, 23 april). Onenigheid binnen EU over ander BTW-systeem. Geraadpleegd 26 april 2007 op http://www.elsevierfiscaal.nl/els/enc/nieuwsoverzicht/id104-13610/_newsid/13610/document.html

European Commission (2007). *Good Practice Guide to tackling Intra-Community VAT Fraud. IC Missing Trader Fraud*. Fiscalis FPG 21 (vertrouwelijk).

Europol (2003). *The Global Impact of West African Criminal Networks*. Den Haag: Europol and Interpol General Secretariat (vertrouwelijk).

FATF: Financial Action Task Force (2007). Laundering the proceeds of VAT carousel fraud. Geraadpleegd 20 november 2007 op <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/16/3/38335020.pdf>

FEC: Financieel Expertise Centrum (2004a). *Rapportage Boilerrooms* [elektronische versie]. Amsterdam: Financieel Expertise Centrum.

FEC: Financieel Expertise Centrum (2004b). *Jaarverslag 2003 van het Financieel Expertise Centrum* [elektronische versie]. Amsterdam: Financieel Expertise Centrum.

FIU–NL: Financial Intelligence Unit – Nederland (2006). *Jaaroverzicht 2005 en vooruitblik 2006 Meldingen Ongebruikelijke Transacties*. Geraadpleegd 20 november 2007 op http://www.justitie.nl/images-IMOT%20Jaarverslag%202005_tcm34-11105.pdf

FIU–NL: Financial Intelligence Unit – Nederland (2007). *Jaarverslag 2006*. Zoetermeer, DNRI.

Het Financieele Dagblad (2007, 9 oktober). *Weer zwendel met vastgoed*.

FIOD–ECD: Fiscale inlichtingen– en opsporingsdienst – Economische controledienst (2005). *Zwart roken in Nederland*. Rotterdam: FIOD–ECD – Kennisgroep Fraude Accijns, EU–middelen en milieu.

Groot, I., Hoop, T. de, Houkes, A. & Sikkel, D. (2007). *De kosten van criminaliteit: Een onderzoek naar de kosten van criminaliteit voor tien verschillende delicttypen*. Stichting Economisch Onderzoek–rapport, 971. Den Haag: WODC.

Heer Kloots, E. de (2007). 419 fraude: Samenwerking en korte klappen binnen project Apollo. *Opportuun*, 9, 10–11.

Heide, W. van der & Eggen, A.Th.J. (2007). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2006: ontwikkelingen en samenhangen*. Reeks Onderzoek en beleid, 255. Meppel: Boom uitgevers.

Helvoort, J.R. & Kamerling R.N.J. (1984). *Hoe fraudeurs te werk gaan, Fraudedossiers deel 1*. Arnhem: Gouda Quint.

Hollander, E. den (2007a, 22 oktober). Fraude kost beleggers per jaar meer dan miljard euro. *AD/Groene Hart*.

Hollander, E. den (2007b, 1 november). PvdA en CDA lanceren plan voor fraudehulplijn. *AD/Algemeen Dagblad*.

Hoogenboom, A.B. (2001). *“’t Neemt toe, men weet niet hoe”*. Scenariostudie Financieel–economische criminaliteit 2001. Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing.

Huisman, W., Huikeshoven, M., Bunt, H.G. van de, Wijk, J. van, Meijer, A.D., Boelens, G.I.J., Jagt, M.A. & Spijkerman, J. (2003). *De zwakste schakel*. Amsterdam: Politie Amsterdam–Amstelland.

Jongh, H. de (2006, 18 april). Brussel broedt op BTW–fraude. *Het Financieele Dagblad*.

Kamerling R.N.J. & Pheijffer, M. (1999). *Vijftien over fraude*. “Het gevaar van een politiek correcte houding, in gesprek met prof. mr. dr. P.C. van Duyne”. Amsterdam: Koninklijke Nivra.

Kleemans, E.R., Berg, E.A.I.M. van den & Bunt, H.G. van de, m.m.v. Brouwers, M., Kouwenberg, R.F. & Paulides G. (1998). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Rapportage op basis van de WODC–monitor*. Meppel: Boom uitgevers.

Kleemans, E.R., Brienens, M.E.I. & Bunt, H.G. van de, m.m.v. Kouwenberg, R.F., Paulides G. & Barense J. (2002). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Tweede rapportage op basis van de WODC–monitor*. Meppel: Boom uitgevers.

Klerks, P. & Kop, N. (2007). *Maatschappelijke trends en criminaliteitsrelevante factoren*. Apeldoorn: Politieacademie.

Knegt, R., Beukelman, A.M., Popma, J.R., Willigenburg, P. van & Zaal, I. (2005). *Fraude en misbruik bij faillissement; een onderzoek naar hun aard en omvang en naar de mogelijkheden van bestrijding*. Amsterdam: Hugo Sinzheimer Instituut.

Lampe, K. von (2006). The cigarette black market in Germany and in the United Kingdom. *Journal of Financial Crime*, 13, 235–254.

Landman, R., Meloen, J. & Mantgem, J. van (2006). *Nederlandse bijdrage aan het Europese dreigingsbeeld georganiseerde criminaliteit 2006*. Zoetermeer: Korps landelijke politiediensten, Dienst Nationale Recherche Informatie (zeer vertrouwelijk).

Landman, R., Meloen, J., Harteveld, A. & Stoffers, E. (2007). *Opsporingsonderzoeken naar georganiseerde criminaliteit in Nederland in 2006–2007; Nederlandse bijdrage aan het Europese dreigingsbeeld georganiseerde criminaliteit 2008*. Zoetermeer: Korps landelijke politiediensten, Dienst Nationale Recherche Informatie (zeer vertrouwelijk).

Leeuwarder Courant (2007, 29 oktober) *Justitie onderzoekt vastgoedfondsen*.

Lensvelt–Mulders, G.J.L.M., Gils, G.H.C. van, & Heijden, P.G.M. van der (2000). *Een overzicht van schattingsmethoden voor de omvang van fraude*. Utrecht: BeleidsOnderzoek en Advies.

Levi, M., Burrows, J., Fleming, M.H., Hopkins M. & Matthews, K. (2007). *The Nature, Extent and Economic Impact of Fraud in the UK*. Report for the Association of Chief Police Officers Economic Crime Portfolio.

Maas–de Waal, C. (2004). Veiligheid, politie en justitie. In: *In het zicht van de toekomst*. Amsterdam: SCP, p. 457–497.

Maesen, H. (2007). Het verslag van de op 28 maart 2007 in Brussel gehouden conferentie over carrouselfraude. http://www.nieuwsbladtransport.nl/nieuws/id18409-Europa_radeloos_over_carrouselfraude.html

Marel, G. van de (2007, 10 mei). Kritiek op plan beroepsverbod voor fraudeurs: risico's voor advocaat en fiscalist. *Het Financieele Dagblad*, p. 1.

Ministerie van Algemene Zaken (2007). *Nota samen werken, samen leven*. Geraadpleegd 20 november 2007 op <http://www.samenwerkenaannederland.nl/uploads/lik/clikclUls8PZnZB7vwwBquAIQ/Beleidsprogramma.pdf>

Ministerie van Financiën (2006). *Projectplan Platform CentiQ* [elektronische versie]. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Nods, R. (2006). BTW–fraude: fraudeurs uitroeien. *Fem Business*, 15, p. 40–41.

OLAF: Office Européen de Lutte Anti–Fraude (2007). *Report of the European Anti–Fraud Office: Seventh Activity Report for the period 1 January 2006 to 31 December 2006*. Brussel: OLAF.

Openbaar Ministerie (2006). *Perspectief op 2010*. Den Haag: Voorlichtingsdienst Openbaar Ministerie.

Overdevest, G.P. (2005). Van spookfondsen en boilerrooms. *Bank– en effectenbedrijf*, oktober.

Platform Bijzondere Opsporingsdiensten (2007). *Fraude in Beeld, deel II; Verantwoording en Resultaten*. Den Haag: Platform Bijzondere Opsporingsdiensten.

Ploeger, N. (2007). *Rapportage misbruik van Money transfers. Een onderzoek naar het misbruik van de legale Money Transfer door criminele netwerken, de West-Afrikaanse criminele netwerken in het bijzonder*. Bovenregionale Recherche Noordwest en Midden Nederland (vertrouwelijk).

Rengers, M. (2007a, 25 september). FIOD/ECD onderzoekt fraude rond Turks resort. *de Volkskrant*.

Rengers, M. (2007b, 31 oktober). Gouden bergen bestaan, vanaf 50 duizend euro. *de Volkskrant*.

Roest, F. (2006). *Beleggen in gebakken lucht*. Den Haag: Openbaar Ministerie.

Schep, C. (2007). Zijn we 'Nigerian Proof'? In: *Jaarboek Compliance 2007*. Zeist: Kerckebosch BV.

SEC: Securities and Echange Commission (2006). *Fraudebestrijding – Jaarverslag 2005*.

Smid, E.B. (2005). *BTW-carrouselfraude*. Presentatie colleges Universiteit Nijenrode.

Smith, R.G., Holmes, M.N. & Kaufmann, P. (1999). Nigerian advance fee fraud. *Trends and issues in crime and criminal justice*, 121, p. 1–6.

Tweede Kamer. *Aanhangsel Handelingen nr. 1615*, vergaderjaar 2006–2007.

Ultrascan Advanced Global Investigations (2007). *419 Advance Fee Fraud. The World's Most Successful Scam*. Geraadpleegd 20 november 2007 op http://www.ultrascan.nl/html/419_statistics.html

United Nations (2005). *Transnational Organized Crime in the West African Region*. New York: UN.

Veen, E. van der (2007). Vuist tegen voorschotfraude. *Blauw*, 1, p.14–17.

Veldkamp, B.P. & Vries T. de (2007). *Ontwikkeling risicodetectie model ten behoeve van het project HTR, Fase 1*. Rapportage van de Universiteit Twente.

Vermaas, P. (2001). Fraude registratie en informatiesysteem. *Algemeen Politieblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 2, p. 12–13.

Vries, P. de (2007, 7 februari). Aandelenzwendel vanuit een boiler room. [elektronische versie] *Intermediair*.

Wannenburg, G. (2005). Organised crime in West Africa. *African Security Review*, jrg. 14, 4.

Werkgroep WACN (2006). *Bestuurlijk advies* (vertrouwelijk).

Wijnsma, N. (2004). De basisstructuur van 'echte' en 'onechte' BTW-carrousel. *Fiscaliteiten à la carte*, 3.

WCO: World Customs Organization (2007). *Customs and Tobacco Report 2006*. Brussel: WCO.

Bijlage 1

Interviews naar organisatie	
Organisatie	Aantal geïnterviewde personen
Politie	13
FIOD-ECD	13
Ministerie van Justitie	6
Douane	2
SIOD	2
Belastingdienst	2
OLAF	2
Bedrijfsleven	1
Totaal	41

