

# *Naar een fraudebeeld Nederland*

Inzicht in fraude draagt bij  
aan bewustwording en  
effectieve prioriteitsstelling in  
de aanpak

Position paper



**pwc**





Amsterdam, 19 december 2013

Voor meer informatie over dit paper kunt u contact opnemen met:

Adri de Bruijn  
Partner  
adri.de.bruijn@nl.pwc.com  
T: 088 792 6587  
F: 088 792 9760

Bij PwC in Nederland werken ruim 4.600 mensen met elkaar samen vanuit 12 vestigingen en drie verschillende invalshoeken: Assurance, Tax & HRS en Advisory. We leveren sectorspecifieke diensten en zoeken verrassende oplossingen, niet alleen voor nationale en internationale ondernemingen, maar ook voor overheden en maatschappelijke organisaties.

'PwC' is het merk waaronder member firms van PricewaterhouseCoopers International Limited (PwCIL) handelen en diensten verlenen. Samen vormen deze firms het wereldwijde PwC-netwerk. Elke firm in het netwerk is een afzonderlijke juridische entiteit en handelt voor eigen rekening en verantwoording en niet als vertegenwoordiger van PwCIL of enige andere member firm. PwCIL verricht zelf geen diensten voor klanten. PwCIL is niet verantwoordelijk of aansprakelijk voor het handelen of nalaten van welke van haar member firms dan ook, kan geen zeggenschap uitoefenen over hun professioneel oordeel en kan hen op geen enkele manier binden.

---

*PricewaterhouseCoopers Advisory N.V., Thomas R. Malthusstraat 5, 1066 JR Amsterdam, Postbus 90357,  
1006 BJ Amsterdam*  
T: +31 (0) 88 792 00 20, F: +31 (0) 88 792 96 40, [www.pwc.nl](http://www.pwc.nl)

'PwC' is het merk waaronder PricewaterhouseCoopers Accountants N.V. (KvK 34180285), PricewaterhouseCoopers Belastingadviseurs N.V. (KvK 34180284), PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (KvK 34180287), PricewaterhouseCoopers Professional Services B.V. (KvK 51414406), PricewaterhouseCoopers B.V. (KvK 34180289) en andere vennootschappen handelen en diensten verlenen. Op deze diensten zijn algemene voorwaarden van toepassing, waarin onder meer aansprakelijkheidsvoorwaarden zijn opgenomen. Op leveringen aan deze vennootschappen zijn algemene inkoopvoorwaarden van toepassing. Op [www.pwc.nl](http://www.pwc.nl) treft u meer informatie over deze vennootschappen, waaronder deze algemene (inkoop)voorwaarden die ook zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel te Amsterdam.

---

## Samenvatting

Gerichte fraudebestrijding en -preventie zijn gebaat bij een meer gedegen en samenhangender inzicht in de fraudeomvang dan nu het geval is. Een dergelijk inzicht in de fraudeomvang kan bijdragen aan een betere **prioriteitsstelling** bij de aanpak van fraude, het bepalen van de **effectiviteit en de resultaten** van de aanpak, en een betere **bewustwording** van het belang van fraudebestrijding en -preventie.

Geïnspireerd door de 'Annual Fraud Indicator' van de Britse National Fraud Authority (NFA) en op basis van een inventarisatie van openbare bronnen heeft PwC een schatting gemaakt van de omvang van fraude in Nederland. Geschat wordt dat de fraudeomvang in ons land ten minste € 11 miljard bedraagt, ruim € 600,- per hoofd van de bevolking. De overheid is daarbij de grootste benadeelde met een geschatte verticale fraudeomvang van € 7,3 miljard. De horizontale fraude – fraude tussen burgers en bedrijven onderling – bedraagt € 3,7 miljard.

Deze schatting is niet meer dan een eerste vingeroefening van het in kaart brengen van de fraudeomvang. De cijfers zijn gebaseerd op openbare bronnen en op een optelling van verschillende fraudevormen, met verschillende jaartallen als basis en met variërende betrouwbaarheidsmarges van de schattingen. Bij alle schattingen is uitgegaan van de ondergrens, zodat bovengenoemd getal kan worden beschouwd als de minimale schatting. Van sommige fraudevormen zoals subsidiefraude en fraude met Europese aanbestedingen ontbreken schattingen van de omvang in zijn geheel.

Een **effectvolle aanpak** van fraude bestaat volgens PwC uit een combinatie van **vier elementen**: het verkleinen van de systeemrisico's van fraude, betere preventie van fraude door het bevorderen van de kwaliteit en beschikbaarheid van informatie, een op een risico-benadering gerichte houding bij burgers, overheid en bedrijven en ten slotte repressie van ondermijnend en normschendend gedrag.

Kwantificering van de baten van deze aanpak is evenals het kwantificeren van de omvang van de fraude zeer lastig en onzeker. Toch zijn er **indicaties**.

Het bevorderen van de kwaliteit en de beschikbaarheid van informatie bijvoorbeeld, betekent multidisciplinair samenwerken en dat betekent bereid zijn om culturele barrières te slechten en om de *silos* te verwijderen. Hier kan worden gekeken naar het VK waar pilots zijn gedefinieerd met baten van £ 1,5 miljard in de komende 2 tot 4 jaar. Multidisciplinair samenwerken en data-analyse betekenen overigens geen 'gratis' geld: er zijn investeringen in IT voor nodig en de signalen die vervolgens uit analyses komen vergen aanvullend onderzoek en dus opvolgingscapaciteit. In de Britse pilots bleek het echter mogelijk om voor elke geïnvesteerde pond, 10 pond fraude te vermijden.

Een andere baat van deze aanpak is het minder belasten van de opsporings- en vervolgingscapaciteit. Het Ministerie van Financiën heeft in de toeslagen bijvoorbeeld fraude geconstateerd met een omvang van € 95 miljoen over de laatste 8 jaar. Hiervan is iets meer dan € 16 miljoen in beeld gekomen door 280 strafzaken van de FIOD. Hiervoor dienden 505 fraudezaken te worden onderzocht. Een grove schatting op basis van deze getallen indiceert dat ca. een kwart van de geïndiceerde fraude 'opgaat' aan opsporings- en vervolgingscapaciteit. Het voorkomen van fraude voorkomt ook deze kosten.

Een derde indicatie van de baten van deze aanpak kan wederom in het VK worden gevonden. Door de betere aanpak van fraude kan niet alleen de al genoemde £ 1,5

---

miljard worden bespaard, de aanpak draagt ook nog eens bij aan het voorkomen van fouten met totale baten van £ 5,5 miljard.

Een vierde indicatie van baten komt uit de opsporing waarin men de afgelopen jaren steeds meer multidisciplinair is gaan samenwerken. Dat leidt tot *kwalitatieve* voordelen zoals een effectievere toepassing van maatregelen en betere informatieverzameling. De belangrijkste kwalitatieve baten van een betere fraudeaanpak zijn overigens het behouden van de legitimiteit van de overheid en solidariteit onder burgers.

Kijkend naar de bestaande Nederlandse fraudeaanpak, dan zijn veel van de vier genoemde elementen al aanwezig. De meeste winst lijkt te kunnen worden bereikt door het bevorderen van de **beschikbaarheid van informatie**, met name in de **preventieve** sfeer. Partijen moeten daarvoor hun **silo's** openstellen en vormen van **data-analyse** toepassen.

Een juiste keuze van de fraudevormen die hiermee zijn gediend, vraagt een **goed fraudebeeld**. Projecten en pilots moeten gericht zijn op die fraudevormen waar veel winst valt te behalen en waar van andere aanpakken – repressie bijvoorbeeld – geen grote additionele voordelen verwacht mogen worden of waarvan de opbrengsten de kosten nauwelijks overstijgen. Het fraudebeeld kan vervolgens worden gebruikt om het effect van de fraudeaanpak te **monitoren**.

---

## **Fraude en beeldvorming**

Fraude kan het vertrouwen van burgers en bedrijven in ons economisch systeem aantasten en daarmee de belastingmoraal en de solidariteit ondermijnen. Om deze moraal en solidariteit in stand te houden is het van belang te beschikken over een goed en realistisch fraudebeeld. Een voorbeeld.

Eerder dit jaar berichtten de media naar aanleiding van een reportage van het programma Brandpunt dat Bulgaren op 'grote schaal' fraude plegen met huur- en zorgtoeslagen. Hoewel elk fraudegeval uiteraard een geval teveel is, becijferde het Ministerie van Financiën het openstaande bedrag aan ontdekte fraude met toeslagen op € 95 miljoen over acht jaar. Bezien in verhouding tot de uitgekeerde toeslagen (€ 12,5 miljard in 2011) kan dit als gering worden beschouwd, zeker wanneer ook nog bekend is dat het totale bedrag dat toeslagontvangers moeten terugbetalen (onder meer als gevolg van fouten) € 1,2 miljard is.

Een goed fraudebeeld is niet alleen nodig om fraudebedragen en -vormen in proporties te zien. Het voorbeeld van de toeslagenfraude maakt ook duidelijk dat een goed fraudebeeld nodig is om te bepalen welke aanpak het meest effectief kan zijn. Met name een repressieve aanpak van fraude kent zijn grenzen. Van de al genoemde € 95 miljoen toeslagenfraude is namelijk € 16,6 miljoen in beeld gekomen door 280 strafzaken van de FIOD. Om tot die strafzaken te komen werden 505 zaken door de FIOD aan het OM voorgelegd. Aangenomen mag worden dat hiermee een aanzienlijk deel van de FIOD-capaciteit is belast, vervolgens capaciteit van het OM, de rechterlijke macht en andere onderdelen van de strafrechtsketen. Een grove inschatting geeft aan dat de kosten van deze capaciteit mogelijk ca. € 4 miljoen bedragen, oftewel een kwart van de fraude die in beeld is gekomen. Van repressie gaat zonder meer een belangrijk signaal uit dat fraude niet wordt geaccepteerd en niet straffeloos blijft. In het geval van de 'Bulgaren fraude' verblijven de ontvangers van de toeslagen echter veelal in het buitenland. Het terugvorderen van het ten onrechte uitgekeerde geld of het opleggen van straffen wordt daarmee bemoeilijkt. De vraag is dan ook of een effectieve aanpak niet meer gebaat is bij de aanpak van de systeemrisico's en de fraudegevoeligheid van regelingen (kort gezegd: geen systeem van eerst uitkeren en dan pas controleren) in plaats van het inzetten van meer handhavingscapaciteit.

Door het ontbreken van een eenduidig beeld van de fraudeomvang kunnen zeer uiteenlopende fraudebedragen genoemd. Deze bedragen bevatten echter nogal eens dubbeltellingen of bedragen die het gevolg zijn van administratieve fouten in plaats van bewuste fraude. Ook worden fraudebedragen soms gekoppeld aan crimineel of illegaal geld, dat weer ruimere begrippen zijn dan fraude. Door deze begripsonzuiverheid worden soms zeer forse fraudebedragen genoemd die achteraf moeilijk zijn te corrigeren, met alle gevolgen voor de belastingmoraal en het vertrouwen van dien. Gerichte fraudebestrijding en -preventie zijn daarom gebaat bij een meer gedegen en samenhangender inzicht in de fraudeomvang dan nu het geval is. Een dergelijk inzicht in de fraudeomvang kan bijdragen aan een betere **prioriteitsstelling** bij de aanpak van fraude, het bepalen van de **effectiviteit en de resultaten** van de aanpak, en een betere **bewustwording** van het belang van fraudebestrijding en -preventie.

## Eerste fraudebeeld

Het exact vaststellen van de omvang van fraude is een onmogelijke opgave. Door het verborgen karakter van fraude en het ontbreken van betrouwbare gegevens over bijvoorbeeld de pakkans is voorzichtigheid geboden bij het doen van uitspraken over de totale fraudeomvang. Om een fraudebeeld op te stellen zijn een **eenduidige onderzoeksmethode** en **definities** nodig. Het ontwikkelen daarvan kost tijd, maar Nederland kan leren van de ervaringen van het VK.

De Britse National Fraud Authority (NFA) is een coördinerend orgaan voor de preventie en bestrijding van fraude en is in 2008 mede opgericht omdat een betrouwbaar beeld van de omvang van fraude in het VK ontbrak. Inmiddels publiceert men jaarlijks een fraudebeeld, de 'Annual Fraud Indicator'.



Figuur 1: Schade als gevolg van fraude in het VK (2011)

Uit de verschillende Fraud Indicator rapporten die het NFA heeft gepubliceerd blijkt dat het ontwikkelen van een betrouwbaar beeld van de omvang van fraude nog niet eenvoudig is. De afgelopen jaren heeft men de onderzoeksmethode en gebruikte definities bijgesteld en is men met betrouwbaarheidsmarges gaan werken om aan te geven hoe zeker men van de schattingen is. Door deze bijstellingen is het moeilijk een vergelijking te maken tussen de verschillende jaren, die een aanzienlijke fluctuatie laten zien:

- 2011: £ 38 miljard
- 2012: £ 73 miljard
- 2013: £ 52 miljard

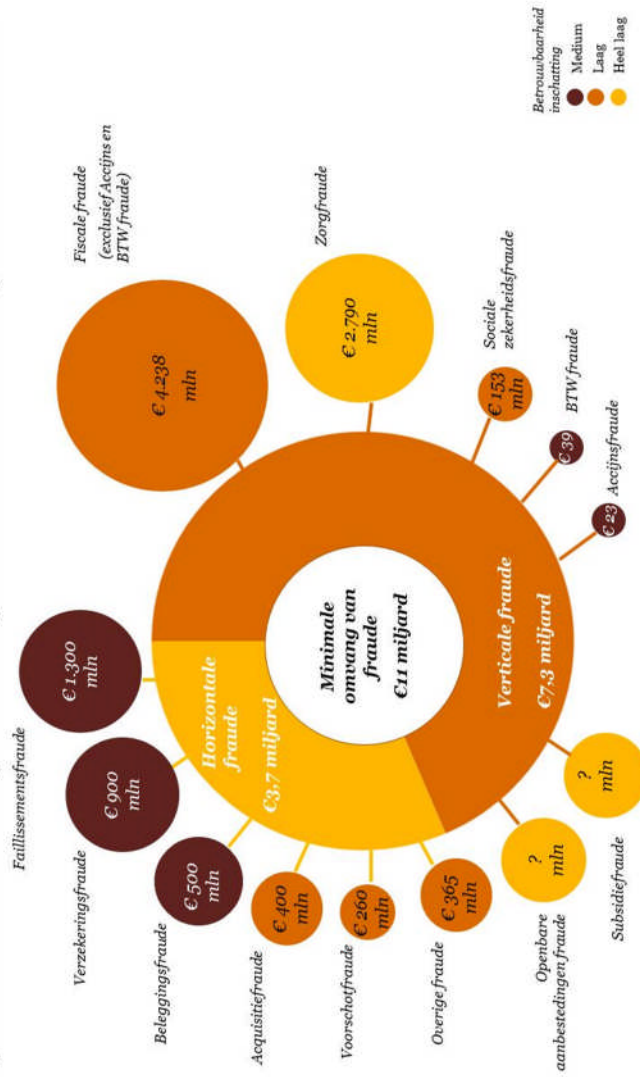
Geïnspireerd op het Britse voorbeeld en op basis van een inventarisatie van openbare bronnen heeft PwC een schatting gemaakt van de omvang van fraude in Nederland. Geschat wordt dat de fraudeomvang in ons land **ten minste € 11 miljard bedraagt**. De overheid is daarbij de grootste benadeelde met een geschatte verticale fraudeomvang van € 7,3 miljard. De horizontale fraude – fraude tussen burgers en bedrijven onderling – bedraagt € 3,7 miljard.

Deze schatting is niet meer dan een eerste vingeroefening van het in kaart brengen van de fraudeomvang. De cijfers zijn gebaseerd op openbare bronnen en een optelling van verschillende fraudevormen, met verschillende jaartallen als basis en met variërende betrouwbaarheidsmarges van de schattingen. Bij alle schattingen is uitgegaan van de ondergrens, zodat bovengenoemd getal gebaseerd is op de minimale schattingen. Van sommige fraudevormen ontbreken schattingen van de omvang ten enenmale (bijvoorbeeld subsidiefraude en fraude met (Europese) aanbestedingen).

Deze vingeroefening levert het volgende beeld op:

## Fraudebeeld 2013

Uit openbare bronnen komen de volgende inschattingen van de aard en minimale omvang van de fraude in Nederland:



Figuur 2: schatting minimale fraudeomvang in Nederland<sup>1</sup>

<sup>1</sup> De genoemde getallen zijn gebaseerd op openbare bronnen. Indien in de literatuur bandbreedtes werden aangegeven, is steeds uitgegaan van het minimum bedrag. PwC heeft geen verder onderzoek gedaan ter onderbouwing van deze getallen; wel is een indicatie gegeven van de betrouwbaarheid van de gegevens (medium, laag, heel laag).



## Naar een model voor fraudebestrijding en analyse van baten

Een effectvolle aanpak van fraude bestaat volgens PwC uit een combinatie van 1) het verkleinen van de systeemrisico's van fraude, 2) betere preventie van fraude door het bevorderen van de kwaliteit en beschikbaarheid van informatie, 3) een op een risico-benadering gerichte houding bij burgers, overheid en bedrijven en 4) repressie van ondermijnd en normschendend gedrag.

Het **eerste element van de aanpak – verkleinen van systeemrisico's** – staat al hoog op de agenda. Mede naar aanleiding van de 'Bulgaren fraude' voeren ministeries analyses uit van de fraudebestendigheid van regelingen. Ook de Commissie Inkomstenbelasting en Toeslagen die in juni 2013 voorstellen presenteerde voor een eenvoudiger, solide en fraudebestendig belastingstelsel besteedt aandacht aan het verkleinen van systeemrisico's.



Het **tweede element – betere kwaliteit en betere beschikbaarheid van informatie** – is ook een bekend spoor in de fraudebestrijding. Aan verbetering van de kwaliteit van gegevens wordt al langere tijd gewerkt, denk aan de opzet en inrichting van de basisregistraties. In 2011 is bovendien de Kwaliteitsagenda GBA gestart om de betrouwbaarheid van de gegevens van de Gemeentelijke Basisadministratie te verhogen. Ook wordt gewerkt aan het vergroten van de beschikbaarheid van gegevens: met name bij de *repressie* zijn multidisciplinaire samenwerkingsverbanden / informatieknooppunten gestart waarmee *ketenpartners* toegang tot elkaars informatie krijgen om zodoende beter te kunnen handhaven. Enkele voorbeelden van dergelijke knooppunten zijn hiernaast genoemd. Het breder toepassen van deze werkwijze – het openstellen van gegevens voor ketenpartners gericht op de aanpak van specifieke criminaliteits- of fraudevormen – bij de *preventie* van fraude biedt perspectief voor een effectvolle fraudeaanpak.

Figuur 3: Multidisciplinaire samenwerkingsverbanden in de strafrechtsketen

Er zijn weliswaar voorbeelden bekend die gelijkenis vertonen met deze aanpak – denk aan Suwinet of de antifraudebox – maar die worden tot nog toe niet structureel respectievelijk niet preventief ingezet.

Multidisciplinair samenwerken biedt in de eerste plaats *kwalitatieve* voordelen:

- Het voorkomt ambtelijke afstemmingsproblemen en draagt bij aan effectievere toepassing van maatregelen
- Het gaat een versnipperde informatiepositie tegen
- Informatie en expertise worden gecombineerd waardoor nieuwe inzichten en signalen ontstaan en handhavers over meer kennis en betere vaardigheden beschikken
- De informatieverzameling gaat beter en sneller. Dat geldt ook voor de ontwikkeling van risico-indicatoren
- Samenwerken draagt bij aan een brede, fenomeen overstijgende blik

---

Daarnaast zijn er ook kwantitatieve voordelen – financiële baten – aan multidisciplinair samenwerken. Informatieknooppunten werken met *data-analyse*: slimme technieken waarmee beslissingsprocessen kunnen worden ondersteund doordat profielen of patronen (eerder) worden herkend. Technieken die steeds meer bij de opsporing worden gebruikt, maar ook toepasbaar zijn bij preventie en mogelijk daar zelfs veel effectiever kunnen zijn. Hiervoor werd al het voorbeeld van de Britse National Fraud Authority genoemd. Naast deze autoriteit werd in het VK in 2010 een ministeriële taskforce<sup>2</sup> opgericht om de verticale fraude terug te brengen. De taskforce gaf opdracht om in acht pilots de mogelijkheden van data-analyse om fraude te voorkomen te onderzoeken. In een van de pilots lieten de Britse belastingdienst en het ministerie van sociale zaken hun databestanden bijvoorbeeld vergelijken met dat van kredietregistratie kantoren. De zoekslag was erop gericht om personen te vinden die zich onterecht als alleenstaand registeren. Met de data-analyse konden zogenoemde hoog-risico klanten worden geïdentificeerd die vervolgens aan een nadere controle werden onderworpen. De proef bleek zo succesvol dat de belastingdienst en het ministerie de werkwijze op al hun bestanden gaan toepassen en men verwacht hiermee een besparing te bereiken van £ 1,2 miljard in de komende 2-4 jaar. De totale fraudebesparingen als gevolg van de pilots van de taskforce worden op £ 1,5 miljard in de komende 2-4 jaar geraamd. De betere aanpak van fraude bleek bovendien ook nog eens bij te dragen aan het voorkomen van fouten met totale baten van £ 5,5 miljard. In België is door de inzet van slimme data-analysetechnieken de fraude met BTW van € 1,1 miljard in 2002 teruggebracht tot € 18,5 miljoen in 2012.

Deze buitenlandse voorbeelden en de lessen van al bestaande knooppunten leveren ook aandachtspunten op. Multidisciplinair samenwerken betekent bereid zijn om samen te werken, om culturele barrières te slechten en om de *silo's* te verwijderen. Daarnaast betekent multidisciplinair samenwerken en data-analyse geen 'gratis' geld: er zijn investeringen in IT voor nodig en de signalen die vervolgens uit een informatieknooppunt komen vergen aanvullend onderzoek en dus opvolgingscapaciteit. In de Britse pilots bleek het echter mogelijk om voor elke geïnvesteerde pond, 10 pond fraude te kunnen vermijden. Ten slotte kan van de Britse taskforce worden geleerd dat het belangrijk is om de resultaten van pilots te monitoren en om goed te onderzoeken in hoeverre projectmatige resultaten kunnen worden geëxtrapoleerd naar structurele baten.

Uiteraard kunnen de Britse pilots niet een-op-een naar Nederland worden gekopieerd. De kwalitatieve en kwantitatieve resultaten van de pilots zijn echter dermate interessant dat onderzoek naar de mogelijkheden van informatieknooppunten en data-analyse bij fraudepreventie aan te bevelen is.

Op het **derde** en **vierde** element van de fraudeaanpak – een **risicogerichte attitude** en **repressie** – wordt hier niet nader ingegaan. Een risicogerichte attitude kan overigens profiteren van een multidisciplinaire aanpak: partijen kunnen zich nog beter bewust zijn van de bijdrage die zij kunnen leveren aan het onderkennen en tegengaan van frauderisico's voor anderen. Wat het repressieve element betreft moeten de financiële baten niet worden overschat, zoals blijkt uit het voorbeeld van de toeslagenfraude (om € 16 miljoen fraude in beeld te brengen dienden 505 fraudezaken door de FIOD te worden onderzocht). Repressie is dan ook het *ultimum remedium* is. Betere preventie kan bijdragen aan besparing van opsporingscapaciteit.

---

<sup>2</sup> Fraud, error and debt taskforce.

---

## **Ten slotte**

Een **effectvolle aanpak** van fraude bestaat volgens PwC uit een combinatie van vier elementen. In de Nederlandse fraudeaanpak zijn veel van deze elementen al aanwezig. De meeste winst lijkt te kunnen worden bereikt door het bevorderen van de **beschikbaarheid van informatie** en dan wel in de **preventieve** sfeer. Partijen moeten daarvoor hun **silos** openstellen en vormen van **data-analyse** toepassen.

Een juiste keuze van prioriteiten is gediend bij een **goed fraudebeeld**. Projecten en pilots moeten gericht zijn op die fraudevormen waar veel winst valt te behalen en waar van andere aanpakken – repressie bijvoorbeeld – geen grote additionele voordelen verwacht mogen worden of waarvan de opbrengst de kosten nauwelijks overstijgen. Het fraudebeeld kan vervolgens worden gebruikt om de succes van de fraudeaanpak te **monitoren**.