

### Samenvatting

Het Ministerie van Justitie heeft behoefte aan meer inzicht in aard en omvang van telecomfraude in Nederland. Het Nationaal Dreigingsbeeld, zware of georganiseerde criminaliteit (2004) duidt dit probleemgebied aan als witte vlek, waardoor het voor Justitie niet duidelijk welke dreiging hier exact van uitgaat. TNO is gevraagd deze kennislacune op te heffen, door middels onderzoek de volgende aandachtspunten te adresseren:

- Actuele aard en omvang van telecomfraude in Nederland en verwachtingen voor de komende twee tot drie jaar
- Karakterisering slachtoffers en daders van telecomfraude, inclusief de wijze waarop dadergroepen zijn georganiseerd
- Effectiviteit van de fraudebestrijdingsketen, waaronder actuele knelpunten en de mate waarin verwachte ontwikkelingen nieuwe eisen aan deze keten zullen stellen
- De mate waarin het wettelijk instrumentarium voldoende is toegesneden op de bestrijding van huidige en toekomstige vormen van telecomfraude

Met de opgedane kennis moet worden bepaald of telecomfraude een dreiging vormt voor de Nederlandse samenleving. Daarnaast stelt het Ministerie zich ten doel om op basis hiervan de fraudebestrijdingsketen doelmatiger in te zetten.

Om invulling te geven aan bovengenoemde vraagstelling, is eerst en vooral het probleemgebied telecomfraude gekarakteriseerd en afgebakend. Hierbij is een gedetailleerde taxonomie van telecomfraude methoden samengesteld, die naast uitwerking en waardering van individuele methoden expliciet ingaat op de relaties zoals die tussen verschillende fraudevormen aan de orde zijn. Om inzicht te krijgen in de nationale status quo ten aanzien van telecomfraude en de bestrijding daarvan, is vervolgens een uitgebreide set interviews belegd met experts op dit vlak. Hierbij zijn onder meer kwesties als omvang van geleden schade en effectiviteit van operationele maatregelen aan de orde gekomen. Tot de geïnterviewde partijen behoorden telecomaandbieders, opsporingsinstanties, toezichthouders en ministeries. Om de achterhaalde gegevens in een juist perspectief te kunnen plaatsen, zijn deze getoetst tegen en aangevuld met internationaal referentiemateriaal. Het laatste betrof onder meer kwantitatieve gegevens omtrent de omvang van telecomfraude in de West-Europese en mondiale context. Het accent van het onderzoek lag overigens op het in kaart brengen van aard en omvang van telecomfraude alsmede inrichting en effectiviteit van de fraudebestrijdingsketen. In overleg met de opdrachtgever is ervoor gekozen de overige aandachtsgebieden relatief globaal uit te werken.

Naar aanleiding van het onderzoek zijn de volgende conclusies getrokken:

- Mogelijkheden voor telecomfraude doen zich momenteel met name voor binnen vaste en mobiele telefoniediensten. Voor wat betreft grootschalige exploitatie is met name misbruik van (internationale) informatienummers momenteel veelvuldig aan de orde.
- De financiële schade ten gevolge van telecomfraude lijkt grotendeels te worden veroorzaakt door een zeer beperkte groep op internationale schaal opererende criminele organisaties. De sterk gelaagde structuur van dergelijke organisaties zorgt er mede voor dat hoofddaders doorgaans buiten schot weten te blijven.
- Daders van telecomfraude lijken ook betrokken bij diverse andere vormen van criminaliteit, waaronder heling, handel in verdovende middelen en witwaspraktijken. De suggestie van verschillende experts dat telecomfraude zou worden aangewend als financieringsbron voor terroristische activiteiten, kan op basis van dit onderzoek niet met harde feiten worden onderbouwd.
- Hoewel slechts orde grootte 20 miljoen Euro schade hard kan worden aangetoond, bedraagt de absolute financiële omvang van telecomfraude in Nederland vermoedelijk minimaal 40 miljoen Euro (2005). Internationaal referentiemateriaal wijst uit dat deze schade ook in de orde van 90 miljoen Euro zou kunnen liggen. De schade komt voor het overgrote deel (ruim 98%) voor rekening van de Nederlandse telecoomaanbieders. Een behoudende schatting van de in absolute zin door eindgebruikers geleden schade bedraagt EUR 650.000 op jaarbasis (2005).
- De financiële impact van telecomfraude op Nederlandse aanbieders en eindgebruikers is momenteel beperkt. Als gevolg hiervan hebben de meeste Nederlandse telecoomaanbieders de financiële schade die zij ten gevolge van telecomfraude lijden niet scherp in beeld. Er wordt vaak geen direct zakelijk belang ervaren om de registratie van telecomfraude te verbeteren.
- Het dynamische karakter van het fenomeen telecomfraude stelt beperkingen aan de mogelijkheden voor preventie. Nieuwe fraudevormen kunnen slechts in beperkte mate worden voorspeld, waardoor bestrijding tot op zekere hoogte altijd reactief van aard zal zijn. Dit neemt niet weg dat zeker voor fraude met informatienummers preventieve verbeteringen mogelijk zijn. De recente uitbreiding van OPTA bevoegdheden wordt in dit verband gezien als waardevolle stap. Daarnaast biedt het inrichten van een structurele dialoog tussen overheid en marktpartijen mogelijk een basis voor betere beheersing van telecomfraude. Nader onderzoek zou moeten uitwijzen of en in welke vorm dit effectief kan zijn.
- Opsporing en vervolging rondom telecomfraude kan op diverse punten worden aangescherpt. Onder meer lijkt het proces om aangifte te doen van telecomfraude incidenten alsmede de opvolging die hier vervolgens aan wordt gegeven ineffectief. Daarnaast lijkt de onderzoekscapaciteit bij betrokken opsporingsinstanties momenteel te beperkt om alle relevante incidenten van telecomfraude adequaat af te kunnen handelen.
- Bestaande strafbepalingen lijken voor het overgrote deel toereikend met het oog op vervolging en berechten van plegers van telecomfraude. Daarnaast lijken de recentelijk omarmde aanpassingen in de telecomwet een goede basis te vormen om

sneller en effectiever op te treden tegen telecomfraude met behulp van informatienummers.

- Ook in de periode 2006-2008 zal telecomfraude zich met name in telefoniediensten manifesteren. Met de opkomst van Voice over IP zal het palet aan vergaringsmethoden groter en laagdrempeliger worden. Er wordt geen substantiële verschuiving voorzien in het karakter van daders, al zal het aandeel incidentele fraudeurs waarschijnlijk toenemen. De omvang van geleden schade zal in deze periode minimaal gelijk blijven aan de huidige waarden, maar vermoedelijk groter worden. Een reële kwantitatieve schatting kan op dit moment niet worden gemaakt.