

Voorwoord

'Jullie zullen helemaal niet sterven', zei de slang in het Paradijs. Met deze leugen verleidde hij Eva om van de verboden vrucht te eten (Genesis hoofdstuk 3). Dat is het oudst bekende voorbeeld van het opzettelijk bieden van een valse voorstelling van zaken om een eigen voordeel na te jagen. Fraude dus. Als we met dat oog kijken, barst het in de Bijbel van fraude, met als hoogtepunt het bedrog van Jakob, die zijn vader listig om de tuin leidt en zo het eerstgeboorterecht van zijn broer Ezau afpakt (Genesis hoofdstuk 25). Bedrog blijkt inherent te zijn aan de menselijke natuur en de neiging om het eigen belang te dienen ten koste van anderen. Daarmee zijn recenter aan het licht gekomen fraudes, zoals van Madov, vastgoedjongens, wetenschappers en banken, een voortzetting van de neiging tot fraude in eigentijdse vormen. En misschien behoort het evenzeer tot de mensheid dat ze bedrogen wil worden, als gevolg van naïviteit of hebzucht, waarmee men zich laat verleiden door vage beloften van beleggingsadviseurs of Nigeriaanse prinses.

De Consuwijzer, de internetsite voor overheidsvoorlichting aan consumenten, stelt fraude gelijk aan oplichting, waarvan sprake is 'als iemand met slimme trucs van iemand anders zijn geld, producten of iets soortgelijks probeert af te troggelen'. De vraag is echter of het altijd om slimme trucs moet gaan, of dat een simpele leugen ook al voldoet, dan wel een nalaten om te leveren wat beloofd is. En zou het altijd om geld of producten moeten gaan, gelet op het bestaan van wetenschaps- en relatiefraude? Wellicht kunnen we een meer algemene definitie hanteren: opzettelijke misleiding om een voordeel te behalen ten koste van anderen. Hierin zitten drie basisbestanddelen. Allereerst moet de misleiding opzettelijk zijn: het kan ook zijn dat men ongewild en onbewust een foute voorstelling van zaken geeft. Zo is regelgeving soms dermate ingewikkeld dat het niet naleven ervan zowel voordelen als nadelen oplevert voor de overtreder. Het artikel van Brummelkamp e.a. in dit themanummer geeft daar voorbeelden van. Het tweede aspect van de definitie draait om misleiding: men zet anderen op het verkeerde been door een valse voorstelling van zaken te geven. Dat kan actief door een leugen te vertellen ('ik heb geen inkomen naast mijn bijstand') of door bepaalde veranderingen in de eigen situatie niet te melden ('ik woon nu samen') – zie de voorbeelden in de bijdrage van Fenger en Voorberg. Ten derde moet het

bedrog ten eigen voordele strekken. Vaak zal het dan om het binnenharken van geld van anderen gaan. Maar een dergelijke gedraging kan ook ten koste gaan van collectiviteiten, zoals de inbreuk op de integriteit van de wetenschap (zie het artikel van Schuyt). Dan draait het veel meer om het verwerven of behouden van een vooraanstaande positie. In het bedrijfsleven kan het gaan om bescherming of verbetering van de marktpositie. Bij fraudes in bedrijven is niet zelden de leiding betrokken, hetgeen vooral kan worden verklaard doordat die managers hun positie in de onderneming willen beschermen (zie het artikel van Van Onna).

Dan Ariely laat in zijn populairwetenschappelijke boek *The honest truth about dishonesty* zien dat niet iedereen, maar wel veel mensen tot bedrog overgaan wanneer zij zich in een situatie bevinden waarin ze denken zich onopgemerkt te kunnen bevoordelen. Kennelijk zit er iets opportunistisch in ons: wanneer onder specifieke omstandigheden (kans, niemand ziet het) zich een verleiding aandient kunnen we die niet vanzelfsprekend onderdrukken. Bedrog is dan iets in onszelf, en niet alleen iets van 'de ander'. Toch zijn we niet snel geneigd onszelf als bedrieger of fraudeur te zien, ook doordat we knap zijn in het bedriegen van onszelf – dat heet het 'goedpraten van ons handelen' (in jargon: neutralisatie, rationalisatie): niemand zou worden benadeeld door het behaalde voordeel, het komt van 'de grote hoop', anderen doen het ook, het is eigenlijk wat me toekomt. Dit wegredeneren is niet voorbehouden aan degenen die een enkele maal de fout in gaan ('opportunistische fraudeurs'), maar ook aan degenen die dat stelselmatig doen en zich dan bijvoorbeeld verschuilen achter een bedrijfsbelang. Wel zijn er natuurlijk ook mensen die zich niet zozeer laten meeslepen door de omstandigheden waarin ze verkeren, als wel dat ze bewust de gelegenheid tot frauderen opzoeken of creëren – dat is echter een relatief beperkte groep.

Toch zou het niet juist zijn om te denken dat *iedereen* de kans grijpt om door middel van bedrog een voordeel te behalen: veel mensen onthouden zich daarvan omdat ze dat immoreel vinden. Naast de kans om betrappt te worden spelen innerlijke normen een rol. We zijn dus niet alleen maar opportunisten – we hebben ook het vermogen om ons sociaal op te stellen en het gezamenlijke belang te laten prevaleren boven ons directe eigenbelang. We zijn dus niet alleen zelfzuchtige wezens: de evolutie heeft ons het vermogen gebracht om geza-

menlijke belangen te dienen vanuit de perceptie dat ons eigenbelang met samenwerking is gediend (Dawkins 1976 & 1982, Ridley 1996). Onze samenleving wordt niet gedomineerd door bedrog. Integendeel, ons land wordt gezien als een 'high trust'-samenleving, waarin het sociale verkeer berust op een hoge mate van vertrouwen dat men elkaar niet bedriegt. Zulk een hoge mate van vertrouwen vormt de grondslag voor een samenleving die een hoge graad van welzijn en welvaart kent door een samenstel van collectieve en private arrangementen. Maar juist dat uitgangspunt van een fors onderling vertrouwen levert kansen op voor degenen die hun eigenbelang ten koste van anderen nastreven: we neigen er immers toe uit te gaan van de goede trouw van degenen met wie we te maken krijgen? Als (steeds vaker) blijkt dat dit vertrouwen niet terecht is, bedreigt dit uiteindelijk het niveau van welzijn en welvaart. Een blind vertrouwen op de goede wil van anderen leidt tot een opbloei van parasitair misbruik, zo blijkt uit de speltheorie (Axelrod 2006; Balliet e.a. 2011; Van Veelen e.a. 2012). Een meer gewapend vertrouwen waarin alert misbruik wordt afgestraft maar de deur tot herstel wordt opengehouden, blijkt de beste strategie om tot een optimale collectieve uitkomst te komen. De beste benadering van fraude is daarmee bepaald: vertrouwen als uitgangspunt, maar het inperken van de gelegenheid om te bedriegen en snel sancties opleggen aan degenen die frauderen.

Bij de zgn. hbo-fraude werd bij twee derde van de hbo-instellingen, bij de helft van de organisaties voor volwasseneducatie en bij een derde van de wo-instellingen 'onregelmatigheden' geconstateerd (Kuijl 2005). Soms kwam dit voort uit administratieve vergissingen of door gebrek aan interne controle, soms ging het om 'echte fraude'. Er bleek een verband te zijn tussen de aard van de bekostigingssystematiek en de mate waarin de sector aan verandering is blootgesteld. Dit wijst er op dat de complexiteit van een sector, de ingewikkeldheid van de regels en veranderingen daarin, een factor is die bijdraagt aan een klimaat waarin niet alleen al snel fouten worden gemaakt, maar die ook ruimte creëert voor bedrog. Dat geldt niet alleen voor het onderwijs maar ook voor bijvoorbeeld de gezondheidszorg waar weinig belangen zijn die zich verzetten tegen het presenteren van een valse voorstelling van zaken (zie het artikel van Groot & Maassen van den Brink in dit nummer). Ook een sector als die van de sociale zekerheid kent deze complexiteit en lastige controleerbaarheid.

Hiermee is het belang aangeduid van de gelegenheidstheorie als de voornaamste invalshoek van waaruit beleidsmatig naar fraude kan worden gekeken. Natuurlijk zijn er verschillen tussen mensen in de mate waarin ze uit hebberigheid, het zoeken naar 'kicks', uit superioriteitsgevoel (Duffield & Grabosky 2001) of ter bescherming van de eigen positie neigen tot bedrog. En zeker zijn er mensen die bewust situaties scheppen of zoeken om zich ten koste van anderen te verrijken of anderszins te bevoordelen. Maar de mate waarin mensen geneigd zijn tot het plegen van fraude lijkt toch het meest te worden bepaald door de context waarin men zich bevindt. Voor het beleid impliceert dit dat wetgeving en de uitvoering daarvan moeten leiden tot situaties die beter bestendig zijn tegen fraude en fouten dan nu het geval is.

Regelgeving moet het mensen moeilijk maken (eerst) een beetje en langzamerhand wat meer bedrog te plegen. Het gaat erom te voorkomen dat er situaties ontstaan en voortbestaan waarin het mogelijk is dat mensen zich (direct al) onopgemerkt oneigenlijk kunnen verrijken. Dat geldt ook voor een context waarbinnen het directe eigenbelang op korte termijn (bijvoorbeeld bonussen) domineert.

Deze structurele factoren van fraude krijgen ruim aandacht in het eerste artikel van dit themanummer, geschreven door David O. Friedrichs. De criminele en criminogene aspecten van het huidige financiële systeem staan hierin centraal. De oorzaken van de wereldwijde economische en financiële crisis die in de herfst van 2008 een dieptepunt bereikte, zijn velerlei. Maar dat verschillende vormen van fraude en zwendel op meerdere niveaus hebben bijgedragen aan de ineenstorting van het financiële systeem staat volgens de auteur buiten kijf. Aan de hand van onder andere de casus Goldman Sachs betoogt hij dat de structuur, de cultuur, de collectieve praktijken en de beleidsprincipes die het huidige financiële systeem kenmerken, fundamenteel crimineel en criminogeen zijn. De schadelijke invloed van dit financiële stelsel is exponentieel groter dan bijvoorbeeld de schadelijke invloed van een minder bevoorrechte leefomgeving op conventionele misdaad. Op basis van dit schadepincipe zou men moeten erkennen dat de belangrijkste uitgangspunten en praktijken van het financiële systeem in feite misdrijven op zeer grote schaal zijn, aldus de auteur.

Van big business maken we de stap naar het midden- en kleinbedrijf (mkb) met een bijdrage van Guido Brummelkamp, Wim Huisman en Tamara Flikweert. Zij interviewden 37 voor fraude veroordeelde

ondernemers uit het mkb met de bedoeling meer te weten te komen over de omstandigheden waaronder het delict werd gepleegd, hun persoonlijke aandeel daarin en hun visie op de belangen die geschonden waren. De auteurs ontwaren drie belangrijke drijvende krachten achter bedrijfscriminaliteit: beheersbaarheid, gelegenheid en moraal. Beheersbaarheid verwijst naar de mate van professionaliteit van de ondernemer om het bedrijf binnen de grenzen van de wet succesvol te laten opereren. Met gelegenheid wordt bedoeld op het economisch belang ofwel de kosten van compliance. En moraal verwijst naar de mate waarin de ondernemer zich verantwoordelijk voelt voor direct belanghebbenden en sociale normen respecteert.

Ook Joost van Onna heeft in zijn artikel veel aandacht voor de daders van witteboordencriminaliteit. Uit eerder onderzoek blijkt dat dit een heterogene groep is waarbinnen verschillende ontwikkelingspaden en daderprofielen kunnen worden geïdentificeerd. De auteur analyseerde de sociaal-demografische achtergrondkenmerken en de kenmerken van de fraudedelicten van 644 fraudeurs tegen wie vervolging is ingesteld. Voor velen bleek het delict een eenmalige gebeurtenis, voor anderen paste het in een diverse en lange criminele carrière. De auteur staat kort stil bij de vraag of er bij fraudeurs sprake is van een onderliggende tendens tot risicovol gedrag en hoe dit zich zou kunnen verhouden tot gelegenheden voor fraude. Ten slotte gaat hij in op de vraag wat de relevantie van deze uitkomsten is voor de rechtshandhaving.

Een veel voorkomende vorm van fraude in Nederland is faillissementsfraude. Volgens sommige schattingen gaat het om een gemiddeld bedrag van 4 miljoen per dag. Recent is nieuwe wetgeving aangekondigd om dit hardnekkige fenomeen te bestrijden. Frits Kemp analyseert de regeringsplannen en komt tot de conclusie dat deze onvoldoende zullen bijdragen aan preventie van faillissementsfraude. Hij betoogt dat de nadruk te eenzijdig ligt op een strafrechtelijke aanpak. Slachtoffers van faillissementsfraude hebben daar weinig van te verwachten. Ook meent hij dat de nieuwe aanpak meer oog heeft voor de schade die de overheid (in de vorm van gemiste belastinginkomsten) lijdt dan voor de schade van gedupeerde particulieren. De auteur doet voorstellen voor een meer integrale aanpak. De modernisering van het handelsregister speelt daarin een belangrijke rol, evenals de ontwikkeling van een preventief instrumentarium waarmee fraude in een vroeg stadium kan worden gedetecteerd.

Na al deze voorbeelden uit het bedrijfsleven verleggen we de aandacht naar fraude in andere sectoren van de samenleving. In de afgelopen jaren hebben zich enkele spectaculaire gevallen van wetenschapsfraude voorgedaan, variërend van plagiaat tot het verzinnen van onderzoeksresultaten. Kees Schuyt laat zien dat de recente aandacht voor wetenschapsfraude allerm minst betekent dat we hier te maken hebben met een nieuw fenomeen. Hij staat stil bij de definitie van wetenschapsfraude, onderscheidt verschillende typen en geeft enkele saillante historische voorbeelden. De auteur betoogt dat veel gehoorde verklaringen als publicatiedruk en organisatieproblemen op universiteiten niet volstaan. In plaats daarvan komt hij tot een criminologisch gerichte hypothetische verklaring. Hierin speelt de factor 'gelegenheid' in combinatie met structurele kenmerken als de mate en kwaliteit van supervisie, intervisie en gebrekkige sociale controle een belangrijke rol.

In de zorgsector is de aandacht voor fraude van betrekkelijk recente datum. Het onderwerp is lange tijd genegeerd en gebagatelliseerd, zo schrijven Wim Groot en Henriëtte Maassen van den Brink. Er zijn inmiddels vele voorbeelden van frauduleus gedrag in de zorg, maar exacte cijfers ontbreken. De schattingen variëren van € 700 miljoen tot € 2,5 miljard euro. De auteurs wijzen verschillende oorzaken van fraude aan: de complexiteit en het gebrek aan transparantie van het vergoedingensysteem, de autonomie van de zorgprofessionals en te weinig adequate controle, samenhangend beleid en aandacht voor het naleven van regels. Ook bespreken zij verschillende maatregelen ter bestrijding van fraude. Cruciaal is echter dat er in de zorg een zodanige cultuuromslag plaatsvindt dat fraude als onacceptabel wordt gezien. Het laatste artikel van dit themanummer gaat in op fraude met sociale uitkeringen. Menno Fenger en William Voorberg richten zich op de rol van gemeenten bij de bestrijding van fraude. Eerst bespreken zij verschillende vormen van uitkeringsfraude en gaan zij in op de omvang van het verschijnsel in de afgelopen jaren. Opvallend daarbij is dat in sommige gemeenten veel meer fraudegevallen worden ontdekt dan in andere. Deze variatie kan volgens de auteurs deels worden verklaard door grote verschillen in de wijze van handhaving en vormgeving van preventie. Zij dragen enkele bouwstenen aan voor effectieve fraudebestrijding. In hun conclusie stellen de auteurs dat de aanwezige informatie over uitkeringsfraude, de omvang ervan, de achtergronden van fraudeurs en dergelijke, in schril contrast staat tot het

belang dat wordt gehecht aan fraudebestrijding. Meer kennis opbouwen over uitkeringsfraude kan op dit moment wellicht de belangrijkste bijdrage leveren aan een meer effectieve bestrijding van het probleem.

Bert Berghuis

Marit Scheepmaker*

Literatuur

Ariely 2012

D. Ariely, *The honest truth about dishonesty. How we lie to everyone, especially ourselves*, New York: Harper Collins 2012.

Axelrod 2006

R. Axelrod, *The evolution of cooperation* (revised ed.), Perseus Books Group, 2006.

Balliet e.a. 2011

D. Balliet, L.B. Mulder & P.A.M. van Lange, 'Reward, punishment, and cooperation: A meta-analysis', *Psychological Bulletin*, vol. 137(4), 2011, p. 594-615.

Dawkins 1982

R. Dawkins, *The extended phenotype*, Oxford: Oxford University Press 1982.

Dawkins 1976

R. Dawkins, *The selfish gene*. Oxford: Oxford University Press, 1976.

Duffiel & Grabosky 2001

G. Duffield & P. Grabosky, 'The psychology of fraud', *Trends & issues in crime and criminal justice*, 2001-199, p. 181-200.

Kuijl 2005

J.G. Kuijl, *De HBO-fraude – een terugblik op de commissie rekening*, Maastricht: Universiteit van Maastricht 2005.

Ridley 1996

M. Ridley, *The origins of virtue*, Viking: Penguin Books 1996.

Van Veelen e.a. 2012

M. van Veelen, J. García, D.G. Randa & M.A. Nowaka, *Direct reciprocity in structured populations*, PNAS, mei 2012, www.pnas.org/content/early/2012/06/01/1206694109.full.pdf+html.

* Gastredacteur Bert Berghuis is als raadgever verbonden aan de Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding van het ministerie van Veiligheid & Justitie. Hij is tevens redactieraadlid van Justitiële verkenningen. Marit Scheepmaker is hoofdredacteur van Justitiële verkenningen.