

→ d. v. B. - Jan  
Tweede

10.1.d



Ministerie van Financiën

**TER INFORMATIE**

Aan  
de Staatssecretaris

notitie

Belangrijk dat er een visie op fraude bestrijding is;  
Eerste heeft stuk met veel herhaling  
en open stellen - wordt (pas)  
concreet met schillen hereditie;  
Bij externe wil is ik links  
met andere partijen dan departement  
Lub Gemeenten; Banken; notariaten;  
Visie fraudebestrijding Belastingdienst  
politiek (wie houdt in samenwerking met...  
kennen we die? vooral als voor)

Directoraat-Generaal  
Belastingdienst

Inlichtingen

10.1.d

Datum  
6 december 2013

Notitienummer  
DGB/2013/6673

Kubriek  
Fraudebestrijding

Auteur

10.1.d

Paraaf  
de Staatssecretaris

10.1.d

Via  
de secretaris-generaal

10.1.d

van  
de directeur-generaal  
Belastingdienst

10.1.d

Van  
Cluster Uitvoeringsbeleid

Kopie aan  
PA, COMM

Bijlagen  
Visie fraudebestrijding  
Belastingdienst

**Aanleiding**

De visie op de aanpak van fraude - met een bepaalde mate van georganiseerdheid - is onlangs vastgesteld door het MT Fraudebestrijding. Deze treft u derhalve ter informatie in de bijlage aan.

**Kern**

- Fraudebestrijding door de Belastingdienst is gericht op het gezamenlijk opwerpen van barrières buiten en binnen de Belastingdienst, waarmee fraude - met een bepaalde georganiseerdheid - zoveel mogelijk in aard en omvang wordt voorkomen, zo vroeg mogelijk gedetecteerd en zo effectief mogelijk wordt bestreden.
- Daarbij worden de volgende doelstellingen nagestreefd:
  - Het zoveel mogelijk voorkomen en waar nodig bestrijden van fraudepatronen en -fenomenen door integrale in- en externe samenwerking.
  - Het hebben van een permanent en actueel beeld van fraudepatronen en -fenomenen op basis van analyse en deze prioriteren op basis van hun impact.
  - Het doen van aanbevelingen en voorstellen van maatregelen voor de effectieve bestrijding van de patronen en fenomenen.

Hoe wordt dit  
verder in concrete  
agenda uitgewerkt  
en uitgevoerd?  
Hoe goed worden  
uitgewerkt hoe  
verantwoordelijkheid  
zijn belegd?  
relatie met  
Ministerie  
fraude aanpak  
Wanneer houden  
welke signalen op  
welke bureau of overleg-  
hofel?

# FRAUDEBESTRIJDING BIJ DE BELASTINGDIENST

---

## Managementsamenvatting

In deze notitie wordt de visie van de Belastingdienst op het terrein van fraudebestrijding weergegeven en de voorkeursstrategie voor de uitvoering ervan. Fraudebestrijding staat daarbij nooit op zichzelf, maar maakt altijd deel uit van de handhavingsstrategie van de Belastingdienst.

In het (Concept) MLTP wordt de permanente opdracht Belastingdienst als volgt beschreven:

De Belastingdienst geeft uitvoering aan:

- de heffing, controle en inning van rijksbelastingen, bijdragen zorgverzekeringswet, premies volksverzekeringen en premies werknemersverzekeringen;
- de controle op de naleving van wetgeving betreffende in-, uit- en doorvoer van goederen, en van wetgeving op economisch, gezondheids-, milieu- en veiligheidsterrein, economische ordening en financiële integriteit;
- de toekenning van en controle op inkomensafhankelijke toeslagen;
- de opsporing op al de hiervoor genoemde terreinen.

Daarbij draagt de dienst o.a. zorg voor het ophalen van geld voor de schatkist en het beschermen van de samenleving tegen fraude. De manier waarop de dienst dat in 2017 zal doen is door elke burger en elk bedrijf de behandeling te laten krijgen die hij verdient. Dit wordt gedaan omdat de Belastingdienst nastreeft de mate waarin burgers en bedrijven vrijwillig hun verplichtingen nakomen maximaal te vergroten (compliance).

De bereidheid van burgers en bedrijven om compliant te zijn neemt af als fraude niet wordt aangepakt. Fraude ondermijnt de doelstelling van de Belastingdienst en de bereidheid van de burger om compliant te zijn. Fraude levert tevens schade aan de schatkist op. Daarom moet fraude worden aangepakt.

### Visie op fraudebestrijding

**Onze fraudebestrijding is gericht op het gezamenlijk opwerpen van barrières buiten en binnen de Belastingdienst, waarmee fraude zoveel mogelijk in aard en omvang wordt voorkomen, zo vroeg mogelijk gedetecteerd en zo effectief mogelijk wordt bestreden.**

De manier waarop we dat doen, is in essentie door het aanbrengen van een flexibele balans tussen dienstverlening en toezicht zodat elke burger en ondernemer de aandacht krijgt die hij verdient.

### Voorkeursstrategie fraudebestrijding

Kijkend naar de aanpak van fraude met een bepaalde mate van georganiseerdheid en de handvatten die het schillenmodel biedt voor de bestrijding, leidt dat tot de volgende voorkeursstrategie.

- analyse van fraudepatronen en fenomenen en de inzet van contra-informatie om;
- fraude zoveel mogelijk vóór de poort te detecteren;
- met als doel om frauduleuze aanvragen daar al te stoppen en niet toe te laten in de systemen;
- door ingediende aanvragen te beoordelen met behulp van risicoselectie en profiling;

- dit moet leiden tot detectie van frauduleuze aanvragen, de fraudeurs die ze indienen en de facilitators als daar sprake van is;
- de analyse van fraudepatronen, fenomenen en het in beeld brengen van de fraudeurs en facilitators moet leiden tot continue bijsturing en indien nodig de aanscherping van de inzet of de beschikbaarheid van preventieve, toezichts- en opsporingsmaatregelen;
- dit vraagt om continue actieve samenwerking tussen de dienstonderdelen die voorstellen doen om de fenomenen en patronen te bestrijden;
- deze activiteiten moeten leiden tot een permanent beeld van de belangrijkste fraudepatronen en fenomenen (mede afhankelijk van maatschappelijke, politieke en financiële omvang), zodat hierop maatregelen kunnen worden genomen;
- met dit beeld en de maatregelen moet fraude effectief kunnen worden voorkomen en bestreden.
- de coördinatie, prioritering en bewaking van de samenhang van het totaalbeeld en de daar op te nemen verschillende fraudemaatregelen (binnen de totale de handhavingsstrategie) vindt plaats in het MT Fraudebestrijding op aangeving van de dienstonderdelen.

### **Doelstellingen fraudebestrijding**

Bovenstaande stappen moeten een bijdrage leveren aan de volgende doelstellingen:

- Het zoveel mogelijk voorkomen en waar nodig bestrijden van fraudepatronen en –fenomenen door integrale in- en externe samenwerking.
- Het hebben van een permanent en actueel beeld van fraudepatronen en –fenomenen op basis van analyse en deze prioriteren op basis van hun impact.
- Het doen van aanbevelingen en voorstellen van maatregelen voor de effectieve bestrijding van de patronen en fenomenen.

## Inleiding

Fraude en fraudepatronen ontwikkelen zich in snel tempo. De afgelopen periode heeft een aantal fraudezaken de politieke en maatschappelijke aandacht voor de preventie en aanpak van fraude weer vergroot.

Fraude is van alle tijden, waarbij traditioneel de focus ligt op het buiten het zicht van de fiscus houden van inkomsten en vermogen: bijvoorbeeld zwarte omzet, onterecht opvoeren kostenposten of geheime buitenlandse bankrekeningen. De wereld wordt echter steeds internationaler, complexer en digitaler, en daarmee ook de fraude. Dat brengt nieuwe soorten fraude en nieuwe typen dadersgroepen met zich mee. Dadersgroepen die in tegenstelling tot onze wet- en regelgeving geen grenzen kennen. Anonieme en vaak laagdrempelige digitale toegang tot een breed scala aan voorzieningen maken systemen kwetsbaar voor misbruik. Ook zien we horizontale en verticale fraude, beide schadelijk en beide benadelend de maatschappij. Iedereen wordt er slechter van, met uitzondering van de fraudeurs. Daarom is het noodzakelijk om fraudebestrijding op bovenstaande ontwikkelingen aan te laten sluiten.

Fraudebestrijding is onderdeel van onze handhaving, naast o.a. (handhavings)communicatie, dienstverlening en (horizontaal) toezicht en opsporing. Goede handhaving dient er toe om de integriteit van het stelsel te beschermen. Zoals op velerlei vakgebieden geldt ook binnen handhaving, dat de inzet van het juiste instrument de effectiviteit van het handelen bepaalt. De afgelopen jaren zijn er verschillende maatregelen genomen om de effectiviteit van fraudebestrijding te verhogen. Alleen horizontaal toezicht zonder verticaal toezicht, is onvoldoende effectief, aldus de Commissie Stevens<sup>1</sup>. Samenwerking (ook internationaal) vergroot de effectiviteit van de bestrijding van intra-communautaire BTW-fraude, blijkt uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer<sup>2</sup>. WRR-rapport nr. 89<sup>3</sup> stelt dat "toezicht vrijwel nooit in staat is om fundamentele tekortkomingen in de primaire processen op te lossen, of structurele weeffouten in beleid en wet- en regelgeving goed te maken". Kortom, er is meer nodig om fraude te bestrijden dan alleen toezicht.

Binnen de Overheid staat fraude (weer) prominent op de agenda. Op Prinsjesdag 2013 is de "Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit 2014" aangekondigd, waarin het kabinet verdere maatregelen neemt om het handhavingsinstrumentarium te verstevigen en het boetebeleid verder aan te scherpen. Ook uit de in ontwikkeling zijnde kabinetsvisie<sup>4</sup> op de aanpak van identiteitsfraude blijkt dat een effectieve aanpak van fraude vraagt om een gecoördineerde inspanning van alle onderling afhankelijke partijen: overheidsinstanties, bedrijven en burgers.

Fraudebestrijding vereist voortdurend een proactieve houding. Om fraude effectief te bestrijden worden verschillende maatregelen genomen op verschillende gebieden. Maar om te komen tot een consistente, integrale fraudebestrijding (over de departementen heen) is het noodzakelijk dat de Belastingdienst een overkoepelende visie op fraudebestrijding ontwikkelt. Nieuwe fraudevormen brengen de noodzaak tot continue vernieuwing en innovatie met zich mee.

<sup>1</sup> Rapport "Fiscaal Toezicht op maat. Soepel waar het kan, streng waar het moet". Commissie Horizontaal Toezicht Belastingdienst. Juni 2012

<sup>2</sup> Rapport Algemene Rekenkamer: "Intracommunautaire BTW-fraude. Terugblik." September 2012

<sup>3</sup> WRR-rapport nr. 89: Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht. September 2013

<sup>4</sup> Werkdocument Kabinetsvisie Aanpak Identiteitsfraude, Slim Voorkomen, vlot herstellen. Ministerie van Binnenlandse Zaken. Augustus 2013

## Visie op fraudebestrijding

De huidige tijdgeest, zoals in de inleiding beschreven, maakt het noodzakelijk om een overkoepelende visie op fraudebestrijding binnen de Belastingdienst te ontwikkelen. Waarbij fraudebestrijding nadrukkelijk onderdeel is van onze handhaving. Externe of interne ontwikkelingen kunnen (tijdelijk) leiden tot een intensievere inzet van één of meerdere instrumenten.

De Belastingdienst kent een algemene beleidsdoelstelling die zich richt op de plichten én de rechten van burgers en bedrijven. Deze beleidsdoelstelling gaat uit van de gedachte dat deze burgers en bedrijven in merendeel vrijwillig aan hun fiscale verplichtingen willen voldoen:

"Doeltreffende en doelmatige uitvoering van fiscale wet- en regelgeving zorgt er voor dat burgers en bedrijven bereid zijn hun wettelijke verplichtingen ten aanzien van de Belastingdienst na te komen (compliance)."

In het MLTP van de Belastingdienst is de visie als volgt verwoord: **"Onze inzet is de mate waarin burgers en bedrijven vrijwillig hun verplichtingen nakomen maximaal te vergroten (compliance)".**

Fraude doet daar afbreuk aan. De bereidheid van burgers en bedrijven om compliant te zijn neemt af als fraude niet wordt aangepakt. Fraude ondermijnt de doelstelling van de Belastingdienst en de bereidheid van de burger om compliant te zijn. Fraude levert tevens schade aan de schatkist op.

Om in de volksmond van fraude te spreken zien we als kenmerkende elementen<sup>5</sup>:

- het gaat om opzettelijk handelen
- er wordt een misleidende voorstelling van zaken gegeven
- er is het oogmerk economisch voordeel te behalen (voor zichzelf of als "vriendendienst")
- er is een benadeelde
- er is sprake van onrechtmatig of onwettig handelen

Fraudebestrijding betekent dat we nieuwe én bestaande middelen en samenwerkingsverbanden inzetten. Om te leren analyseren, detecteren (van fraudepatronen) en informatie te delen om fraudebestrijding effectiever vorm te kunnen geven. Informatie-uitwisseling en samenwerking zijn noodzakelijke onderdelen van fraudebestrijding.

In het verlengde van de hierboven genoemde uitgangspunten luidt de visie op fraudebestrijding:

**Onze fraudebestrijding is gericht op het gezamenlijk opwerpen van barrières buiten en binnen de Belastingdienst, waarmee fraude zoveel mogelijk in aard en omvang wordt voorkomen, zo vroeg mogelijk gedetecteerd en zo effectief mogelijk wordt bestreden.**

Niet alleen bij het reguliere toezicht, maar zeker ook bij de aanpak van fraude, krijgt iedereen de behandeling die hij verdient. Georganiseerde fraude en fraudepatronen maken een belangrijk deel uit van de fraude waarmee wij als organisatie te maken hebben. De meest efficiënte manier om fraude te bestrijden is om de inspanningen zoveel mogelijk op deze georganiseerde fraude te richten. Hierbij wordt ook onderscheid gemaakt in de aanpak van verschillende groepen, zoals de opdrachtgevers, katvangers en daadwerkelijke daders.

---

<sup>5</sup> Bron: Wikipedia

## Samenwerking

De kern van deze visie is samenwerking binnen de keten. Samenwerking met andere partijen, zowel intern als extern, is geen luxe maar noodzaak om effectief fraude te kunnen bestrijden. Niet alleen intern op zoek naar gezamenlijk belang, gezamenlijke informatie behoefte en gezamenlijke aanpak, maar tevens extern. De externe omgeving begint bij de maatschappij, bevat ook private partijen en andere (overheids-)instanties.

Samenwerking betekent ook het bewust zijn van de taak die men heeft binnen de keten en wat die taak betekent voor het uitwisselen en benutten van informatie. Vanuit samenwerking wordt gekeken naar de mogelijkheden om barrières op te werpen op de meest effectieve plaats(en). Bij het treffen van maatregelen moeten de relevante ketenpartners in staat zijn om de consequenties van de maatregelen te overzien en op te vangen.

## Balans

Toezicht en fraudebestrijding dienen er toe de integriteit van het stelsel te beschermen. Het merendeel van onze belastingplichtigen gedraagt zich compliant. Een evenwichtige en flexibele inzet van de diverse handhavinginstrumenten zorgt er voor dat dat zo kan blijven. De verontwaardiging bij de goedwillende burger kan verschuiven naar non-compliance als wij als overheid niet daadkrachtig optreden tegen fraude.

Bij de operationalisering van de visie maken we gebruik van beproefde bestaande en (innovatieve) nieuwe middelen. De rol van het strafrecht bij preventie, vergaren van kennis over fraudefenomenen en modus operandi bij opsporing in concrete fraudezaken, blijft ook in de toekomst belangrijk. De aard en omvang van de fraude of het fraudefenomeen bepaalt mede de keuze voor de inzet van de instrumenten.

De inzet van andere bestaande handhavinginstrumenten blijft van belang, zoals het reguliere toezicht bij Belastingen en de transactiegerichte aanpak bij de Douane. In het recent gestarte (tijdelijke) Combiteam Aanpak Facilitators moet bundeling van kennis, ervaring en kracht bij de aanpak van deze specifieke doelgroep leiden tot meer synergie, meer effect en meer resultaat.

Het detecteren en bestrijden van (nieuwe) fenomenen en modus operandi en (nieuwe) facilitators vergt enerzijds het vermogen om afstand te nemen van incidenten, het totale speelveld in ogenschouw te nemen en met een helicopterview samenhang en verbanden te ontdekken. Vanuit die samenhang kan vervolgens de samenwerking gezocht worden en gezamenlijk ingezoomd worden op de inhoud om een effectieve aanpak te ontwikkelen. Anderzijds blijft het noodzakelijk om adequaat te reageren op de individuele incidenten. De deur waardoor de fraudeurs in dat specifieke geval naar binnen zijn gekomen moet direct gesloten worden en tegelijkertijd moet gekeken worden of er elders nog andere deuren open staan die gesloten moeten worden.

## Omgevingsgericht

Bij fraudebestrijding moet ook rekening gehouden worden met de verschillende categorieën fraudeurs, die op verschillende manieren te bestrijden zijn. De omgeving van de fraudeurs en hun eventuele mededaders/slachtoffers zijn van belang bij het bepalen van de aanpak. In sommige culturen wordt anders naar de overheid gekeken, kan er sprake zijn van een gebrek aan vertrouwen in de overheid en is het soms zelfs de maatschappelijke norm om misbruik te maken het overheidssysteem. Onze interventies en maatregelen moeten bij deze toenemende diversiteit van normen en waarden aansluiten om effectief te zijn.

Fraude kent geen grenzen, onze wet- en regelgeving wel. Dat betekent dat we niet alleen nationaal, maar ook internationaal de blik van buiten naar binnen moeten richten om te ontdekken waar de zwakke schakels in onze keten zitten en hier naar te handelen.

De inzet van strafrecht wordt steeds meer omgevingsgericht en geïntegreerd in toezicht. Hierbij wordt opsporing niet als sluitstuk of als op zichzelf staand middel ingezet, maar als onderdeel van en in samenhang met de totale handhavingsregie. Vanuit de problematiek wordt gezocht naar een aanpak die een zo groot mogelijk effect heeft en waarbij verschillende instrumenten (communicatie, controle, strafrecht) kunnen worden ingezet.

### **Innovatie**

Internationalisering, digitalisering, nieuwe modus operandi, nieuwe dadergroepen en nieuwe "melkkoeien". Ruimte en investering in innovatie van kennis, methodieken en middelen is essentieel om bij fraudebestrijding effectief te zijn. Het maken van "criminele business cases", waarbij in de huid van de fraudeur wordt gekropen om de voor het plegen van fraude noodzakelijke stappen te ontdekken, moet onderdeel worden van ons instrumentarium. Ook het uitvoeren van onderzoek naar de "trigger" achter een fraudepatroon is nodig om vast te stellen welk instrument bij de aanpak ingezet dient te worden en om nieuwe vergelijkbare patronen te voorkomen.

Innovatie bestaat ook uit het verruimen van de (technische) mogelijkheden om actuele gegevens uit te wisselen, nationaal en internationaal. En het (verder) opbouwen van kennis op het gebied van gedragsbeïnvloedingsmogelijkheden bij verschillende culturen.

## Voorkeursstrategie

### Het schillenmodel: gestructureerde aanpak, gedifferentieerde toepassing

Nieuwe fraudefenomenen ontstaan in hoog tempo, bestaande blijven soms nog steeds lucratief. Dat maakt het noodzakelijk om een gestructureerde en effectieve methode te hanteren, waarmee deze fraudefenomenen in een zo vroeg mogelijk stadium worden ontdekt en waarmee daadwerkelijke fraude zo effectief mogelijk wordt bestreden.

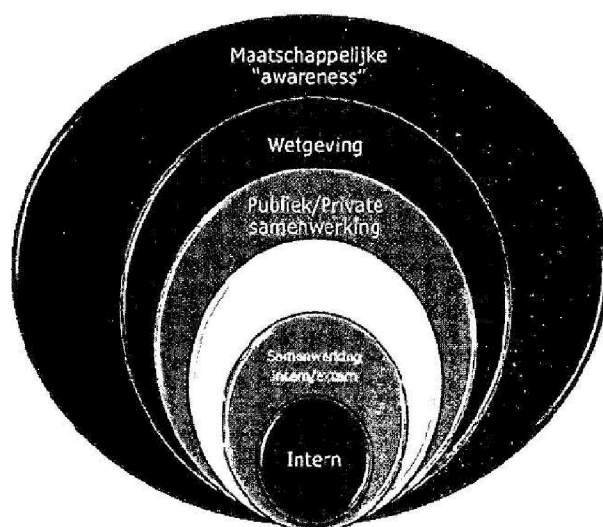
Voor fraudebestrijding hanteren we dezelfde uitgangspunten als bij onze handhavingsregie:

- weten: analyse (o.b.v. het schillenmodel)
- kiezen: vaststellen waar in de schillen welke interventies gepleegd moeten worden
- doen: het daadwerkelijk aanpassen van regelgeving, creëren van samenwerkingsverbanden, uitoefenen van toezicht, opsporing en strafrecht
- meten: uitvoeren van effectmetingen om inzicht te verkrijgen in de effectiviteit van de handhavingsinterventies.

Om te kunnen kiezen is het noodzakelijk om een goede informatiepositie te hebben en het “weten” naar een hoger niveau te brengen. Om een goede informatiepositie te bereiken moet geïnvesteerd worden in het vergaren van relevante informatie over fraude en fraudeurs door:

- bijeenbrengen van interne gestructureerde en ongestructureerde data tbv analyse
- gebruik maken van externe databronnen tbv analyse, denk aan social media, data van private en publieke partijen
- kanaliseren en gebruiken van fraudemeldingen door interne medewerkers, burgers en bedrijven.

Als instrument om de visie te operationaliseren hanteren we het “schillenmodel”. Het “schillenmodel” is een instrument waarmee op gestructureerde wijze onderzocht kan worden waar in de keten een barrière nodig is om fraude te bestrijden. Het schillenmodel kent de volgende externe schillen:



*Toelichting op de externe schillen:*

**Maatschappelijke "awareness".** Fraudebestrijding begint bij de burger of het bedrijf die fraude pleegt of slachtoffer is van fraude. Goede handhavingscommunicatie is daarbij noodzakelijk. In voorkomende gevallen kan daar bij worden overwogen om de succesvolle aanpak van gepakte fraudeurs daarin een prominente rol te geven. Verder bieden scholing en inburgering mogelijkheden om de maatschappelijke awareness van de onwenselijkheid van fraude en de maatschappelijke norm dat fraude niet getolereerd wordt te benadrukken. Door goede voorlichting, perspublicaties en soms gerichte waarschuwingen kan fraude worden voorkomen.

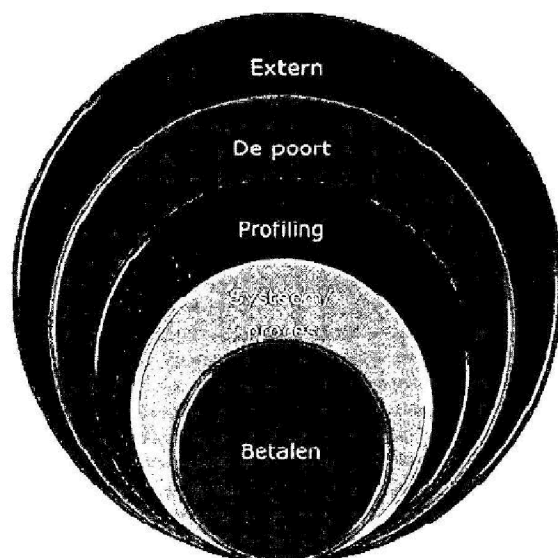
**Wetgeving.** Bij ontwikkeling van nieuwe wet- en regelgeving of nieuwe uitvoerende maatregelen wordt gekeken of de nieuwe wet- en regelgeving "fraudebestendig" is, met andere woorden: biedt de wetgeving mogelijkheden tot het plegen van fraude en/of is de in de wetgeving genoemde regelgeving controleerbaar en handhaafbaar. Bestaande wetgeving wordt getoetst op fraudebestendigheid.

**Publiek/private samenwerking.** Bij deze schil gaat het nadrukkelijk om samenwerking met partijen die niet bij de overheid horen, maar die wel een belangrijke rol kunnen hebben bij het opwerpen van barrières, zoals de Kamer van Koophandel, notariaat en banken.

**Basisregistraties.** Goede en fraudebestendige basisregistraties zijn onontbeerlijk voor de Belastingdienst en andere uitvoerende overheidsinstanties. Denk daarbij aan de Gemeentelijke Basis Administratie, de BasisRegistratie Inkomen, het Handelsregister en de Basisregistratie Adressen en Gebouwen. Het nemen van maatregelen die onjuiste registratie voorkomen helpt alle afnemende partijen in hun uitvoeringsprocessen.

**Samenwerking intern/extern.** In deze schil gaat het over de samenwerking tussen en binnen departementen. Deze samenwerking bestaat over het algemeen uit het uitwisselen van informatie over fraudepatronen en gegevens over burgers en bedrijven van de ene partij die bij de fraudebestrijding van belang kunnen zijn voor de andere partij.

Het model kent de volgende interne schillen:



### *Toelichting op de interne schillen:*

**De Poort.** Detectie van frauduleuze aangiften, aanvragen en verzoeken is het meest effectief als die bij binnenkomst van de berichten wordt uitgevoerd. Daarmee wordt voorkomen dat de achterliggende systemen worden vervuild en dat dure herstelacties moeten worden uitgevoerd. De mogelijkheden voor controle aan de poort, veelal in samenwerking met Logius, zullen de komende periode worden uitgebreid, onder meer door inzet van (nieuwe) digitale technieken.

**Profiling.** Frauderende burgers en bedrijven beperken hun werkveld niet tot één belastingmiddel en/of overheidsinstantie. Door gebruik te maken van alle beschikbare informatie over een subject en toepassing daarvan in risicoclassificatiemodellen kunnen profielen per subject worden samengesteld. Toepassing daarvan is effectiever dan de thans gebruikelijke weging van gegevens door afzonderlijke belastingmiddelen.

**Systeem/proces.** In deze schil gaat het om aanpassingen aan handmatige en automatische processtappen, toezichtsactiviteiten en opsporingsactiviteiten. Niet alle fraude is te voorkomen, permanente aandacht voor detectie en opsporing van fraude, fraudeurs en slachtoffers blijft noodzakelijk. Nieuwe en slimmere toezichts- en opsporingstechnieken en de inzet van meer toezichtmedewerkers krijgen hierin een plaats.

**Betaling.** Het monitoren van het betalingsverkeer en het op het laatste moment kunnen ingrijpen hierin is het sluitstuk van effectieve fraudebestrijding.

De waarde van het schillenmodel is tweeledig. Enerzijds als methode om in algemene zin naar de fraudegevoeligheid van wet- en regelgeving te kijken. Per schil kan onderzocht worden hoe het staat met de mogelijkheden om misbruik te maken of te frauderen, zonder op specifieke fenomenen in te zoomen. Het inzoomen op fenomenen en vervolgens per schil onderzoeken welke barrières opgeworpen moeten worden om het fenomeen te bestrijden is de andere methode om het schillenmodel toe te passen. Omdat fenomenen steeds op dezelfde wijze worden behandeld, kan m.b.v. de verzamelde en vastgelègde informatie over de fenomenen geprioriteerd worden. Van ieder fenomeen wordt tijdens de analyse met behulp van het schillenmodel kennis vergaard over de omvang, het politieke/maatschappelijke belang en het financiële belang.

Het schillenmodel als uitgangspunt voor fraudebestrijding moet slagvaardigheid en daadkracht niet in de weg staan. Daarom wordt het schillenmodel gedifferentieerd toegepast. De snelheid waarmee maatregelen getroffen kunnen worden is van belang. Maar afhankelijk van de schil waarin de maatregel moet worden genomen of ontwikkeld, verschilt de doorlooptijd. Het ontwikkelen van nieuwe wet- of regelgeving is immers een langduriger traject dan het instellen van controles op een specifieke doelgroep of een specifiek object.

### **Doelstellingen**

De hierboven beschreven voorkeursstrategie draagt bij aan de realisatie van de doelstellingen. De doelstellingen met betrekking tot fraudebestrijding zijn als volgt:

- Het zoveel mogelijk voorkomen en waar nodig bestrijden van fraudepatronen en –fenomenen door integrale in- en externe samenwerking.
- Het hebben van een permanent en actueel beeld van fraudepatronen en –fenomenen op basis van analyse en deze prioriteren op basis van hun impact.
- Het doen van aanbevelingen en voorstellen van maatregelen voor de bestrijding van de patronen en fenomenen.