

De toets op fraudebestendigheid

[over] digitaal ~~conform~~ *enorm*

10] Samenvatting

De momenteel bestaande vooraftoetsing op fraudebestendigheid van regelgeving kan worden aangescherpt met behulp van moderne wetenschappelijke inzichten in (regulatie)vertrouwen gedrag. Toepassing daarvan leidt tot een meer gefundeerde verwachting over de mate waarin regelgeving bestand is tegen fraude, en voor zover dat niet het geval is, of dat vooral om enige fraude van velen zal zijn, of alleen omvrijde fraude van weinigen.

11] Aanleiding

11.1] Inhoudelijke en snel toepasbare toetsing

In het verband van de werkzaamheden van de Ministeriële Commissie Fraudebestrijding is bepaald dat bezien moet worden of de toetsing op de bestendigheid van regelgeving tegen fraude aanpassing verdient. Betoeld is hier de toetsing vooraf, d.w.z. in een fase dat nog besluitvorming moet plaats vinden over de invoering van de regelgeving - de *ex ante*-toetsing. In deze notitie wordt bekeken of er aanleiding is het bestaande instrumentarium aan te passen, waarbij het gaat om de *inhoud* van de aan te leggen toets.¹ Dat die toets goed moet zijn ingebed in een ontwerp- en besluitvormingsproces spreekt voor zich, en vraagt afzonderlijk aandacht. Hier past wel de opmerking dat een toets op fraudebestendigheid niet alleen in het eindspel van wetgeving toepasbaar moet zijn, maar ook al een eerdere fase waarin nog meerdere opties op tafel liggen en de toets op fraudebestendigheid mede een rol speelt in het kiezen uit die opties. Dit impliceert dat een toets niet zeer zwaar en bewerkelijk moet zijn, maar snel en betrouwbare gemakkelijk toepassing kan krijgen.

11.2] Resultaat *ex ante*-toetsing: orde van grootte, tolerantie en onzekerheid

Een *ex ante* toets op regelgeving (i.e. fraude) is een vorm van risicoanalyse waarin risico's worden onderkend en zo nodig maatregelen genomen om - wanneer de risico's zich blijken te manifesteren - om die voldoende te beheersen. De bedoeling is dat getaxeerd wordt, per relevant onderdeel van de regelgeving of de fraude gering dan wel groot zal zijn in termen van aantallen gevallen en daarmee gemiddelde bedragen. De uitkomst voegt dan mee bij

¹De meeste digitale beschikkingen houden zich bezig met de toetsing bij voorgenomen regulering, doch kan meer algemeen ook gelden voor toetsing op fraudebestendigheid van systemen, zoals verhandelingsarrangementen van toezicht.

De handhavings- of nalevingsroets ziet op regelgeving in het algemeen, dus zou ook toepasbaar moeten zijn op de regelingen die op heffingen en verstrekkingen betrekking hebben. Daarmee zou een fraudegevoeligheds- of -bestendighedsroets een verbijzondering vormen van het meer algemene toetsingsinstrument.

Er bestaat in beginsel in het IAK dus al een instrument om de fraudebestendigheid van regelgeving te toetsen. Vraag is dan (a) of er aanleiding is om deze roets te herzien om deze beter geschikt te maken voor het doel dat met die toetsing voor ogen staat, en (b) of de roets een aanvulling of specificering behoeft omdat fraude een zodanig bijonderfenomeen is dat het algemeen toepasbare instrument niet toereikend is.

131 Over voorafbeoordeling van handhaafbaarheid in het algemeen

13.1 Beoordeling van het bestaande instrument

De handhaafbaarheidsroets in het IAK rust op de zogenoemde *Tafel van 11* om een schatting te verkrijgen van de mate waarin burgers of bedrijven neigen tot naleving dan wel overtreding van regelgeving. Daarnaast is er voorzien in een taxatie, te maken door handhavende instanties, over de mogelijkheid tot handhaving en de daarvoor vereiste capaciteit.⁴ Deze twee elementen zijn met elkaar verbonden: indien er weinig (resp. veel) neiging is tot overtreding is minder (resp. meer) handhavingsspanning vereist. En waar handhaving goed op orde is, beïnvloedt dat als zodanig de neiging tot overtreding.

De genoemde *Tafel van 11* is een gestructureerd instrument dat door het Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid (CCV) wordt beheerd en uitgedragen. Het pretendeert een "kwalitatief en overzichtelijk beeld van de oorzaken van naleving of overtreding binnen een bepaald wetgevingsgebied [te geven]" en vormt daarmee "een goed hulpmiddel ... bij de schatting van beleids- en handhavingseffecten".⁵ Deze *Tafel van 11* is in de jaren '90 ontwikkeld op initiatief van de toenmalige *Inspectie voor de rechtshandhaving* van het ministerie van Justitie.⁶ Dit instrument is rechtstreeks gebaseerd op de sociaal psychologische *Theorie van het geplande gedrag* van Ajzen en Fishbein.⁷ Die theorie berustte oorspronkelijk op het schatten van de intentie om zeker gedrag te vertonen als resultante van twee componenten:

⁴ De Ta is tevens een onderdeel van de meeromvattende 'verkeersbaarheidsroets' – deze staat in belangrijke mate op een taxatie waarin niet alleen burgers/bedrijven maar ook uitvoerders een handhaven van de desbetreffende regelgevingen, kunnen en willen naleven respect welk instrument en handhaven. Streekt gaat het daarbij mede om de neiging om de regelgeving na te volgen, opgevoerd uit de elementen van de perceptie van betrokken over het naleven en de sociale normen/dilemma's. <https://www.verkeersbaarheidsanalyse.nl/WDA/le-pijn/showdo-grafPage.do>

⁵ *Tafel van 11* – een gemeenschappelijk instrument (Theorie CCV, 2010)

⁶ Het als uitgangspunt (en als vertrekpunt voor de onderzoekers) bij het ontwikkelen van de theorie van Ajzen en Fishbein, persoonsvormen die theorie die bekend is als de theorie van de geplande gedrag (Theorie van de geplande gedrag) van de Leidsche Universiteit.

⁷ Deze *Theory of planned behavior* is in de jaren '70 van de vorige eeuw ontwikkeld, werd onder de naam *Theory of reasoned behavior* (zie voor een later update) in de jaren '80. *The Theory of Planned Behavior: Organizational behavior and human decision processes*, 30, 1992 (1992)

ten: het verwachte *wil* van dat gedrag en de neiging tot het zich conformeren aan *normen* omtrent dat gedrag. Deze vormen dan ook het hart van de *Tafel van 11*. Daarin zit niet de later door de desbetreffende wetenschappers ingevoerde derde component van gedragscompetentie, d.w.z. de tasatie dat men over de mogelijkheid beschikt om het gedrag ook feitelijk tot uitvoering te brengen. Deze tasatie van de gedragscompetentie - gegeven de perceptie van interne en externe mogelijkheden en belemmeringen - zou zowel de gedragsintentie zelf als de omzetting van die neiging in feitelijk gedrag beïnvloeden. Het is evident dat deze toevoeging niet triviaal is bij het bepalen van de kans dat men regels zal overtreden⁹ - indien men waarneemt dat bijvoorbeeld fraude gewoonweg niet mogelijk is, zal deze gedragsoptie of de neiging daartoe gewoonweg niet eens opkomen.

Deze bevinding roept wel de meer fundamentele vraag op, of een instrument dat in wezen rust op inzichten van veertig jaar geleden, nog wel voldoende de actueel beschikbare inzichten in zich draagt. Anders gezegd: zijn er wellicht modernere inzichten die het toetsingsinstrument zouden kunnen verscherpen en verbeteren?

Als gezegd put het bestaande instrument uit de sociaal psychologische de *Theory of planned behavior*. Onderzoek in die traditie betreft niet zozeer regelvertreding, maar ander gedrag zoals bloeddonatie. Het blijkt dan dat de gewichten van de drie componenten (verwacht nut, normen en competentie) per context verschillen, dat ze soms niet los staan van elkaar, en dat er invloed uitgaat van bijvoorbeeld eerder vertoond gedrag of van persoonlijkheidskenmerken.¹⁰ Dit alles leidt tot de conclusie dat de theorie in het algemeen al niet veel richting geeft aan het taxeren van welke gedragskeus wordt gemaakt, en daarin kan zeker ook niet aan de omstandigheden waaronder de neiging tot regelvertreding sterk is en zich bevindt ook omzet in feitelijk gedrag. De *Tafel van 11* is dan vooral te zien als een methode tot ordening van de discussie over gedragskeuzen, en niet of minder als een inhoudelijk richtinggevend instrument aan die discussie.

[3.2] *Psychen die kunnen bijdragen aan verbetering: gedragseconomie en criminologie*

Als de *Tafel van 11* weinig richting geeft, is het zaak te zoeken naar inzichten die mogelijk wel de gewenste richting kunnen geven als het gaat om inzicht in de naleving en de overtreding van regels. Daarbij kijken we naar een tweetal wetenschapsterreinen waar de laatste decennia grote veranderingen zijn gebeurd: de gedragseconomie en de criminologie.

⁹ Zie de meta-evaluatie: [] efficacy of the Theory of Planned Behaviour: A meta-analytic review. *British Journal of Social Psychology*, 82 (2001), 471-499.

¹⁰ Voor overzichtsbepinning: zie op <http://www.psych.ox.ac.uk/psychologia/articles/Paper%20on%20meta-evaluations/> [Efficacy of the Theory of Planned Behaviour: A meta-analytic review. *British Journal of Social Psychology* (2001), 471-499]

De *gedragseconomie* gaat over de wijze waarop mensen in hun gedragskeuze systematisch afwijken van het economische basisidee van de rationale besliser die streeft naar nutsmaximalisatie.¹⁰ In dat basisidee hangt aan iedere gedragsoptie een optelsom van positieve of negatieve waarden van wat dat gedrag oplevert, gewogen naar de waarschijnlijkheid dat die ook werkelijkheid worden – dit is exact gelijk aan de factor ‘verwacht nut uit *Theorie van het geplande gedrag*.’¹¹ Inmiddels is duidelijk geworden dat de klassieke theorie van ‘nutsmaximalisatie’ zeker niet altijd opgaat omdat bij gedragskeuzes sprake is van begrensde rationaliteit, begrensd eigenbelang en begrensd wilskracht.¹² Mede door de waarneming dat recent de (klassiek begrepen) rationaliteit in financiële markten ver te zoeken bleek, is veel aandacht gekomen voor de sociaalpsychologische amendering die aangeeft op welke wijze mensen stelselmatig afwijken in hun gedragskeuze, in de context van deze notitie natuurlijk in het bijzonder waar het gaat om het wel of niet overtreden van regels zoals bij fraude.

De *criminologie* heeft als wetenschap over het stellen, het overtreden en het handhaven van regels evident relevantie voor de toets op handhaafbaarheid. Hoewel de meeste aandacht in de criminologie uitgaat naar ‘gewone misdrijven’ zoals mishandeling en diefstal, zijn er vele overzichtsstudies verschenen die breder toegepast kunnen worden. Belangrijke criminologische notie is dat regelvertreding niet als een eenheidsworst kan worden gezien, maar dat onderscheid nodig is naar de aard en de context van die regelvertreding – wezenlijk is het dan te onderscheiden welke kenmerken relevant zijn voor het naleven of juist overtreding van de gestelde normen.

In de navolgende paragrafen worden uit deze twee disciplines inzichten gedeeld die van belang kunnen zijn voor de toetsing op handhaafbaarheid.¹³

13.3 Het belang van de situationele component: kansen en ratie voor bevoordeling

¹⁰ In het LAR wordt deze notie uit de gedragseconomie verweven met de rationaliteit van eenzijdige beslissing, maar meer als de toegevoegde notie. (http://www.lar.nl/wetgeving/nl/financiële/documenten/LAR/LAR_financiële_vat_besluit_gedragsgedr)

¹¹ De *Theory of Planned Behavior* gaat terug gaat op (Jelene) *Theory of propositional control* (die uiteindelijk alleen de ‘nutsmaximalisatie’ als element bevatte) en die is weer gelijk aan de klassieke (economische) theorie van beslissingen onder onzekerheid vanaar de namen van [] (integreren zijn verboden).

¹² De [] (overbrengend) *Economic Man: Present, Future*. (http://www.brookings.edu/papers/2004/04/04_economic_man). De auteur [] *Thinking, fast and slow*.

¹³ Vaguelijken wordt hier de oorzaken niet onbegrijpelijk factor van de handhaafbaarheid en begrijpelijkheid van regelgeving, indien regels niet bekend zijn, of door hun complexiteit niet goed begrepen kunnen worden, kan dat leiden tot gedrag dat onbekend regelvertreding is. De handhaafbaarheid van regels is de eerste dimensie van de Tabel van 11. Voorbeeld: Het onderzoek naar huurwoningstelsel destijds in de jaren 80, bleek dat 10% van de huurwoningstelsels die tot hun nadeel stelden, naast 25% met afwijkingen in hun voordeel – die indicoert dat mogelijk de toets van de draagbaarheid doorheen is tot een maximale controle bevoordeling van de draagbaarheid.

Er zijn in dit verband van delinquentie twee typen van relevante situationele kenmerken.³³ Ten eerste zijn er situaties die de intentie tot regelovertreiding bevorderen – ze verlokken daartoe (bijvoorbeeld een brede stille weg waar maar 50 km/uur mag) of men neemt waar dat zulke door anderen als normaal of als positief wordt gezien³⁴ (aansprekende sociale omgevingsnormen). Ten tweede is kenmerkend voor situaties in heereve ze de bij sommige of velen bestaande neiging tot regelovertreiding mogelijk maken, zodat die intentie zich kan vertalen in feitelijk regelvertreidend gedrag.³⁵ Dit is de bekende *gelegenheidsbeperking* die kan bestaan uit bijvoorbeeld fysieke (hang- en sluitwerk), logische (wachtwoorden, pasjes) en organisatorische maatregelen (functiescheiding, in financiële huldhouding). Deze twee situationele kenmerken van het bevorderen van het willen en van het kunnen staan niet los van elkaar. Als de situatie zo is dat regelovertreiding niet, moeilijk of slechts met grote inzet van middelen kan, beïnvloedt dat al e *priori* de neiging om daartoe over te gaan – de mogelijkheid van regelovertreiding komt dan niet eens naar voren in het mentale besluitvormingsforum, het is daar dan gewoonweg niet aanwezig en telt dus niet mee.³⁶ De perceptie dat het normverschrijdende gedrag niet uitgevoerd kan worden, wordt mede bepaald door sociale controle, als men niet of denkt dat het gedrag opgemerkt zal worden door personen die dat gedrag afkeuren en daar eventueel ook negatieve gevolgen aan zullen verbinden.

Gegeven deze beschouwing kan voor praktische doeleinden als onderscheidend criterium worden gezien de mate waarin de situatie aantrekkelijk is voor én ruimte biedt aan regelovertreiding. *Met als uitgangspunt dat sprake is van een inherent criminele situatie als men zich gemakkelijk en ongemerkt denkt te kunnen bevoordelen door regelovertreiding dan wel als men waarneemt dat zulk kennelijk het normale gedrag is.* Zo'n situatie biedt natuurlijk kansen voor degenen die (dispositieel) situaties opweken om zich te bevoordelen, maar blijkt ook veel gelegenheidsvertreiding met zich mee te brengen. Voor die laatste geldt dat ze neigen tot alleen een beperkte mate van normoverschrijding, tot een niveau waarop men dat gedrag nog voor zichzelf kan wegredeneren (als niet echt 'crimineel').³⁷ Wel

³³ Precieser gaat het om de wijze waarop mensen de kenmerken van de situationele voorwaarden interpreteren. Voor een volledige beschrijving van de weerwerking tussen dispositionele en situationele kenmerken, zie de laatste hoofdstuk van dit boek. Het artikel van de auteur is verschenen in: *Journal of Personality and Social Psychology*, 101(4), 2011.

³⁴ Zowel is van invloed wat men als 'normaal' normaal gedrag' merkt waar te nemen (descriptieve normen) als wat men denkt dat in de sociale omgeving voor verwachting van zij gehouden (prescriptieve normen). Deze percepties dienen als uitgangspunt voor de zelf te maken keuzes (keuzevrijheid). Deze prescriptieve normatieve normen zijn ook in de Tabel van 11 – in de theorie van het geplande gedrag is dat gemonofoon door de factoren 'normatieve beleving' en de voeging daarvan met de neiging daarvan te voldoen ('normative to comply'), als een soort van tegenwicht (of versterking) van de factor die intrinsieke motivatie beïnvloedt.

³⁵ Vergelijk de laatste genoemde 'gedragenscomponente' die door Arijan en Elisabeth is toegewezen aan de 'theory of planned behavior'.

³⁶ Dit is het *availability* criterium, dat de invloed op de besluitvorming beperkt tot hetgeen merkelijk 'aanwezig' is, bijvoorbeeld uit eerder ervaringen of uit voornemen in de omgeving.

³⁷ Dit heet 'realisering', waardoor men zichzelf 'gewoon' nog steeds als een regelgevoelige of integere burger kan blijven zien. Wel kan deze grens verschuiven naar veld naar langzaam opdoeken, indien er geen concrete volgt uit men verhoort in een groep/verdragsverband die het gedrag niet is leuk afrijkt.

kan de grens waartoe men wil gaan langzaam aan verder opschuiven indien correctie persistent uitblijft – van een beetje bijkluissen naast een uitkering gaat dat langzamerhand over in fors zwart bijwerken, bijvoorbeeld. Dit laatste duidt op een geleidelijk verder afdriven naar delinquentie, een geleidelijke aanpassing aan een situatie waarin gedrag(en) rectie uitblijft.³⁴ Den worden de normatieve grenzen omtrent het gedrag niet gesteld en bevestigd, hetgeen een recept is voor verdere delinquentie.³⁵

[3-4] De betekenis van strafdreiging

Het effect van formele strafdreiging ('afschrikking') is in de criminologie veelvuldig onderzocht – daarmee is bedoeld dat de actie van politie en justitie die mensen er van zou weerhouden delicten te plegen. De *communis opinio* uit de literatuur is dat de kans om betrapt te worden (pakkans) een relatief grote invloed heeft op het gedrag, meer dan de strafbans en strafhoogte – en over de snelheid van bestraffing zou weinig bekend zijn. De gedrags-economie amendeert dit, en vult dit aan. Uit de beschikbare literatuur doemt dan een samenhangend beeld op over de omstandigheden waaronder strafdreiging effect heeft op regelverte-ding.

Ten eerste is het niet functioneel alleen te litten op formele straffen (bestaande uit straf-rechtelijke interventies) maar ook op informele sancties, zoals verbonden aan verlies van zelfwaarde, sociaal aanzien, werk e.d. Deze informele sancties tellen zwaar wanneer men verkeert in een sociale omgeving waarin de desbetreffende regelverstreding sterk moreel wordt afgekeurd (*mala in se*: het gedrag ziet men als inherent slecht) en logisch(er) niet of minder wanneer morele neutraliteit overheerst (*mala prohibita*: het mag alleen niet omdat het nu eenmaal verboden is). Dit laatste geldt in den brede vele orderingswetgeving, waarbij vaak anderen niet aanwijsbaar schade ondervinden en alleen meer algemene, abstracte

Bij de motieven tot *frustreren* speelt naast bezocht, een mogelijke inherente neiging tot bedrog, eigenliefde, en machtsdrang, daernastechende rationaliseringsprocessen dat de (moralis) dringepij niet plegen verlaagt – het gevoel wordt getransformeerd omzet in *subtiele schuld* in *verrassend*, omdat de kans schijnt dat *zelf op eigen hand* hoort of dat *als groot bedrijf, overheid* mogelijk kan dragen, e fordat iedereen het doet en het een no-moral aspect is van het *zaken* doen (Grace Duffield and [redacted] *The Psychology of Fraud*, Australian Institute of Criminology, 2004).

³⁴ Zoals Bass het 'evolutionair' uitlegt: het adaptatievermogen maakt sommige signalen psychologisch relevant zijn en andere 'onrechtvaardig' blijven – pers en markt zie daarmee selectief bloot aan 'adaptive problems' (specifieke situaties), en bij heeft typisch eigen strategieën om die problemen op te lossen (gedrag). [redacted] In evolutionary formulation of person-situation interactions. *Journal of Research in Personality*, 33, 2009, 214-247. Situatiele kenmerken kunnen daarmee mediators spelen of en in breukwa (dupable, sommige meer dan andere) persoonskenmerken worden *aanpassingen*, en leiden tot soms grote verschillen in gedrag van een persoon in uiteenlopende situaties. [redacted] Situation-based contingencies underlying true context interactions in behavior. *Journal of Personality*, 2008, 75, 4, 827-866.

³⁵ Dit heeft ook de vertalingen uit de speltheorie (*game theory*) die aanduidt dat een strategie die uitgaat van verhoeven maar niet stult en respect bij een verdediging uiteindelijk het meest winstgevend is (dat is de oog om oog strategie met een andere gedragende tegenstander: *tit-for-tat*). [1978] [2119]

verlies extremere proporties aannemen, blijft men de kans daarop te gaan overschatten³⁵ dan werkt die mogelijkheid dus sterk door op de gedragskeus.³⁶

Een specifieke vorm van de verliesaversie bestaat eruit is dat men eerder gepleegde investeringen niet wil laten 'vervallen'.³⁷ Ook als er weinig hoop op rendement is, neigt men tot een kranpachtig willen doormeten of zelf versterken van de investering. Deze weerzin en weerstand tegen dreigend verlies kan als zodanig leiden tot regelovertreding in een poging onheil af te wenden. Zo kan in het licht van een dreigend faillissement de betrokkene zijn bezit veilig stellen door actief uit de boedel te halen ook al zal dat waarschijnlijk ontdeld worden (bedreiglijke bankbreuk).³⁸

Ten vierde, bij de hoogte van de sanctie geldt de wet van de verminderde meeropbrengst: eenzelfde objectieve verschil van € 400 tussen € 100 en € 500 werkt zwaarder door dan die tussen € 1.000 en € 1.400.³⁹ Dus, binnen een zekere sanctiesoort als een geldboete of een gevangenisstraf, moet boven een zeker niveau een wel zeer grote stap worden genomen om het effect nog betekenisvol te vergroten. Voorts leidt het tot extremere hoogte brengen van straffen tot een tegenbeweging die het effect daarvan vermindert, omdat de kans op bestrafing op een lager niveau komt.⁴⁰ Tenslotte telt een in de tijd oplepende zwaarte van negatieve consequenties sterker mee in de gedragskeuze dan bij het omgekeerde: dus het vooruitzicht van blijvende of zelf in ernst toenemende negatieve effecten zal een zwaardere rol spelen dan een snelle korte klap.

Ten vijfde: met inachtneming van al het voorgaande, worden kleine risico's al snel overgevaardeerd indien mensen worden geconfronteerd met een nog onbekende situatie waarin men moet afgaan op indirecte informatiebronnen (bijv. media). Anders ligt dit wanneer

³⁵ Deze bevinding uit de gedragseconomie komt overeen met die uit de 'rationaliteitstheorie'. Zie bijv. [redacted] 'Perception of Risk', *Science*, New Series, Vol. 225, No. 4996, (Apr. 25, 1980), pp. 280-285.

³⁶ Dit verklaart waarom velen niet meteen tot betekenisvolle delinquente (Le. moreel afgekeerde delicten) omdat men wel te verstaan heeft met hoe dan een 'soort van conformiteit' de of hun groepsidee behagen in de verandering met familie, werk, verandering. Een voorbeeld: pleegde voorbode of burgemeester is daarom edict een uitnodiging. (vgl. Hirschi's *Theory of social control*).

³⁷ Surke en de 'rationaliteit' als instrumenteel begrip: men is niet aanvaard dat ze bij voorlop een verlies opleveren. Dit is de reden dat als instrumenteel begrip men is niet aanvaard dat ze bij voorlop een verlies opleveren. Dit is de reden dat als instrumenteel begrip men is niet aanvaard dat ze bij voorlop een verlies opleveren. Dit is de reden dat als instrumenteel begrip men is niet aanvaard dat ze bij voorlop een verlies opleveren.

³⁸ De acties blijven dan bijvoorbeeld in de familie (verreop verontreinigt de prijs van een voorraad. Nog verdergaande uit de wetten onderzoek bij ondernemers bleek dat men om het hoe hi boven water te houden men moet meer dan geld geven van, zoals wild gelden in de hoop op financiële redding.

³⁹ Hier ligt sprake van een soort van logische schalen die aansluiten bij de wijzen waarop mensen allerlei keuzes van samen 'keuzes' (leer, gebod, tijd - vgl. de taal van Wouter Fachter in de psychologie).

⁴⁰ Indien de verhouding tussen de negatieve invloed in de sanctie in de percentages van (burgers en) handhaven dispoortement wordt, blijven de handhaven deen met meer alledaagse willen opleiden (leer) stierd dan met de voeten. Bijvoorbeeld: verd in de UK, minder verspreid verspreid meer (en meer voor de doodslag) toen de verplichte doordring voor moord werd ingevoerd. Tijdens de tijd de Franse syndacisme weinig (en) in beelden van rijken onder rijk, en veld er in een land minder bekend voor voortduren in het openbaar verspreid van de beelden op een dandelionvelden veld.

mensen al valser of langer verkeren in een bepaalde situatie. Dan is de eigen ervaring bepalend is voor het taxeren van de risico's – zeer kleine kansen worden dan al snel ondergewaardeerd (genegeerd).⁴⁰ Maar als men dan toch daadwerkelijk wordt geconfronteerd met realisatie van dat risico, vindt een forse opwaardering daarvan plaats.⁴¹

13.5 Opbrengsten, nut

Regelovertreding kan gebeuren uit onkunde en onwetendheid, doorgaans zal dat gebeuren omdat zulks een zeker voordeel met zich brengt: een materiële opbrengst of een bevrediging van een emotionele of sociale behoefte. Juist in verschil tussen het voordeel dat men verbindt aan de regelovertreding ten opzichte van het meest gunstige legale alternatief, ligt de drijvende kracht voor regelovertreding, het motief. Zo dergelijke alternatieven niet aanwezig zijn, of die een stuk minder opbrengen dat wat met overtreding van de regels kan behalen, is die overtreding meer aantrekkelijk. Bij die beoordeling geldt – zoals hiervoor al aangegeven – dat direct optredende gedragsgevolgen van de voorliggende gedragsopties een disproportioneel grote invloed hebben, boven hetgeen later in de tijd verwijderd volgt – dat is ook het dragende kenmerk van verslavingsgedrag waarbij de directe behoeftebevrediging het al snel wint van het bewustzijn dat dit op langere termijn bekeken niet verstandig is.

Bij het beoordelen van gedragsvoordelen geldt, net als bij gedragsnadelen, de wet van de verminderde meeropbrengst. Voorts zijn er op individueel niveau verschillen tussen mensen in het opzoeken of juist vermijden van risico, hun tolerantie voor onzekerheid en hun optimisme over de positieve gevolgen van het eigen handelen. Mogelijk maakt dit groepen als ondernemers sneller geneigd tot het kiezen voor de kansen die regelovertreding met zich brengt, dan anderen die mede minder gewend en geneigd zijn minder risico te willen of te durven nemen.

13.6 Over de structurerende omgeving 1: organisatiecultuur

⁴⁰ De experience-based risk choice theory¹ is daarmee een amendement op de prospect theory (van Kahnemann en Tversky) Hartwig, R., Baron, A. G., Vriens, E., & Evers, I. D. *Solutions from experience and the effect of interventions on risk choice*, *Psychological Science* 2004, 15(8), 524-529. Zie tevens [...] Het tijdelijk taxeren (leiden en slankheids) Tijdschrift voor Criminologie 2010, 55, 2

⁴¹ Deze overwaardering (bij onbekende situaties) en overwaardering (bij bekende van kleinere risico's) is van belang voor de duiding van de onderaan naar 'subjectieve afkondiging' (personal deterrence). Daarmee wordt de omgeving beïnvloed dat mensen die aangegeven de wet niet te leven en kans op betrapping en bestrafing hoger inschatten dan degenen die zeggen de wet te aannemen. Daarmee verbindt men de overtuiging dat de vergoeding van de hoogte van de strafuitkering leidt tot de gedragskeuze. Echter, niet alleen leidt de tegenwoordige opvattingen gerechtvaardigd dat mensen risico's verschillend inschatten juist omdat ze de reële wel of niet overnemen (Bergheim, A. C.). La prévention pénale: limites et possibilités, in: Les aspects de la correction pénale, en hommage à Lucien Schmeidler, Bruxelles, Bruylant, 1989, pp. 69-100

⁴² Dit sluit aan op de algemeen bekende om de kans op een ongeluk groter te schatten indien dat zich dadelijk voordoet – dat geldt ook voor infrastructuur en vervoers als de kans op het krijgen van een verkeersongeluk.

De weging van kansen en gevaren wordt, zoals hiervoor al aan de orde kwam, mede bepaald door de normatieve context, welke aanduidt welk gedrag kennelijk als normaal geldt of zelfs als wenselijk wordt gezien. Hoe mensen die normatieve context waarnemen uit de impliciete signalen die men ziet (wat uit andermans gedrag kennelijk kan worden afgeleid) en de expliciete invloed die men ondervindt (negatieve en positieve reacties op vertoond gedrag), is voor een mens als een sociaal dier uiterst relevant. Het maakt voor normoverschrijding dus nogal wat uit of men zich bevindt in een sociale omgeving die dat gedrag afkeurt, gedeeft of goedpraat, of daarneutraal tegenoverstaat. Evident zijn er sociale verbanden waarin vormen van criminaliteit een natuurlijk onderdeel van het bestaan vormen: criminele jeugdgroepen, rondtrekkende bendes (mobiel banditisme) en handelaren op illegale markten (zoals die in verboden drugs).

In het kader van deze notitie, waarin het mede gaat om ondernemingen die de regels overtreden, is het van belang nader in te gaan op 'organisatiecriminaliteit'. Dat betreft delicten gepleegd door legale ondernemingen ten behoeve van de doeleinden van die bedrijven en daarmee doorgaans ook van degenen die daarin een leidende positie innemen. Belangrijke vraag is of – net als bij individuen – de criminaliteit gedreven wordt door kenmerken van de ondernemingen zelf, of doordat ze zich bevinden in een situatie waarin criminaliteit wordt bevorderd.

Allereerst kan de constatering worden gemaakt dat aan ondernemingen een eigen cultureel profiel toegekend blijft te kunnen worden, met waarden die richting geven aan het handelen van medewerkers van die ondernemingen, en die een rol spelen aan het aantrekken en vasthouden van mensen (die analoge waarden aanhangen).⁴¹ Grfweg zou het gaan om een drietal kenmerken: de mate waarin de onderneming resultaatgericht is (op 'scoren', competitie, agressiviteit), betrokken is op medewerkers (zorgend, stimulerend, sturend) en op de omgeving (overleven, stabiliteit, sociale betrokkenheid). Een apart hier doorheen spelend aspect zou zijn de mate waarin de onderneming gericht is op verandering en vernieuwing en daarbij risico's neemt.⁴² Het is aannemelijk dat ondernemingen die – uit eigen beweging of daartoe gedreven door een 'veelzijdige context' waarin ze opereren⁴³ – op kenmerken als resultaats-

⁴¹ _____, 'People and organizational culture', *Academy of Management Journal*, 1999, 42, 487-506.

⁴² _____, 'The Organizational Culture Profile Revisited' and Related Articles: A Retrospective, *Australian Journal of Management*, 2009, 36, 409-424.

⁴³ Belangrijke maat voor fraude van bedrijven leidt te samen: sterke behoefte aan externe financiering en groei (Timmy Yue Wang, Corporate securities fraud: insights from a new empirical framework, *Journal of Law, Economics, and Organization* (<http://ssrn.com/abstract=1661431>)). Er ligt voorbij een verband te zijn tussen de competitiviteit van bedrijven en de fraude door bedrijven in die markten.

Competitiveness and corporate fraud, Caroleen Schaefer, *Journal of Management, University of Minnesota, Minneapolis*.

gerichtheid en risico nemen sterk scoren, eerder geneigd zijn tot fraude dan lang scorende.⁴¹ De dominante motieven voor organisatiecriminaliteit zijn namelijk gelegen in haar nut voor het behoud van de onderneming (en van de positie van leidinggevend(en) daarbinnen⁴²) en voor de doelbereiking van het bedrijf (schaffen goede marktpositie, winstogram, bereiken publieke doel organisatie).⁴³ Voor zo ver organisaties als een handelend persoon kunnen worden gezien, handelen ze niet rationeler dan natuurlijke personen – dat is natuurlijk niet echt verwonderlijk omdat dat handelen ten finale komt van personen die zich begreep rationeel gedragen. Het geeft het handelen van een organisatie een specifieke context, waarin de criminaliteit gemakkelijk kan worden verdedigd zo niet bevorderd kan worden omdat het een 'goed doel dient (en niet alleen een eigen belang),⁴⁴ en waarin een collectief handelen leidt tot een vervaging van een mogelijk remmend normatief perspectief (*groupthink*).

Gegeven deze beschouwing, lijkt het dat organisaties uit hun aard niet minder, eerder zelfs meer, vatbaar zijn voor het plegen (of het toestaan daarvan door derden) van bedrog indien dat de belangen van de organisatie en haar leidinggevend(en) dient én men in een omgeving verkeert die gelegenheid tot fraude biedt en daartoe uitnodigt of noodzakert.⁴⁵ Dan is sprake van een specifieke vorm van situationeel gedreven regelovertreiding, namelijk *organisatiegebonden regelovertreiding*.⁴⁶

⁴¹ In *Fraude in België*, het ambitieuze onderzoek van het Platform Jaarverslag op werkdagen (2007) ziet men een verband tussen fraude en de aard van de branche waarin bedrijven opereren – dat zijn in het bijzonder grote bedrijven in een stabiele en oriszake markt met relatief veel onroerendgoed bedrijven. Het is wel de eerste lezing dat het gaat om het verband met mogelijke overtreddingen, tussen een verkiezing met zich kan brengen (zogetenaken meer over de aandachtverdeling in de handhaving dan over het daadwerkelijk verdoemen van fraude – zie Wenz, op. cit. 3, 4; Love, *Economics and Organized Crime*, 11).
⁴² De neiging tot fraude uit voortvloeit uit de onderneming door leidinggevend(en) (welke fraude mogelijk wordt gemaakt door de interne bestuursstructuur) ligt minder gelegen in de wens tot individuele zelfverrijking, maar in de neiging om hun eigen hoge positie te behouden. [The Political Economy of Corporate Fraud: A Theory and Empirical Test, N.Y.U. Working Paper No. 01-01, 26-27, 28-29, 30-31, 32-33, 34-35, 36-37, 38-39, 40-41, 42-43, 44-45, 46-47, 48-49, 50-51, 52-53, 54-55, 56-57, 58-59, 60-61, 62-63, 64-65, 66-67, 68-69, 70-71, 72-73, 74-75, 76-77, 78-79, 80-81, 82-83, 84-85, 86-87, 88-89, 90-91, 92-93, 94-95, 96-97, 98-99, 100-101, 102-103, 104-105, 106-107, 108-109, 110-111, 112-113, 114-115, 116-117, 118-119, 120-121, 122-123, 124-125, 126-127, 128-129, 130-131, 132-133, 134-135, 136-137, 138-139, 140-141, 142-143, 144-145, 146-147, 148-149, 150-151, 152-153, 154-155, 156-157, 158-159, 160-161, 162-163, 164-165, 166-167, 168-169, 170-171, 172-173, 174-175, 176-177, 178-179, 180-181, 182-183, 184-185, 186-187, 188-189, 190-191, 192-193, 194-195, 196-197, 198-199, 200-201, 202-203, 204-205, 206-207, 208-209, 210-211, 212-213, 214-215, 216-217, 218-219, 220-221, 222-223, 224-225, 226-227, 228-229, 230-231, 232-233, 234-235, 236-237, 238-239, 240-241, 242-243, 244-245, 246-247, 248-249, 250-251, 252-253, 254-255, 256-257, 258-259, 260-261, 262-263, 264-265, 266-267, 268-269, 270-271, 272-273, 274-275, 276-277, 278-279, 280-281, 282-283, 284-285, 286-287, 288-289, 290-291, 292-293, 294-295, 296-297, 298-299, 300-301, 302-303, 304-305, 306-307, 308-309, 310-311, 312-313, 314-315, 316-317, 318-319, 320-321, 322-323, 324-325, 326-327, 328-329, 330-331, 332-333, 334-335, 336-337, 338-339, 340-341, 342-343, 344-345, 346-347, 348-349, 350-351, 352-353, 354-355, 356-357, 358-359, 360-361, 362-363, 364-365, 366-367, 368-369, 370-371, 372-373, 374-375, 376-377, 378-379, 380-381, 382-383, 384-385, 386-387, 388-389, 390-391, 392-393, 394-395, 396-397, 398-399, 400-401, 402-403, 404-405, 406-407, 408-409, 410-411, 412-413, 414-415, 416-417, 418-419, 420-421, 422-423, 424-425, 426-427, 428-429, 430-431, 432-433, 434-435, 436-437, 438-439, 440-441, 442-443, 444-445, 446-447, 448-449, 450-451, 452-453, 454-455, 456-457, 458-459, 460-461, 462-463, 464-465, 466-467, 468-469, 470-471, 472-473, 474-475, 476-477, 478-479, 480-481, 482-483, 484-485, 486-487, 488-489, 490-491, 492-493, 494-495, 496-497, 498-499, 500-501, 502-503, 504-505, 506-507, 508-509, 510-511, 512-513, 514-515, 516-517, 518-519, 520-521, 522-523, 524-525, 526-527, 528-529, 530-531, 532-533, 534-535, 536-537, 538-539, 540-541, 542-543, 544-545, 546-547, 548-549, 550-551, 552-553, 554-555, 556-557, 558-559, 560-561, 562-563, 564-565, 566-567, 568-569, 570-571, 572-573, 574-575, 576-577, 578-579, 580-581, 582-583, 584-585, 586-587, 588-589, 590-591, 592-593, 594-595, 596-597, 598-599, 600-601, 602-603, 604-605, 606-607, 608-609, 610-611, 612-613, 614-615, 616-617, 618-619, 620-621, 622-623, 624-625, 626-627, 628-629, 630-631, 632-633, 634-635, 636-637, 638-639, 640-641, 642-643, 644-645, 646-647, 648-649, 650-651, 652-653, 654-655, 656-657, 658-659, 660-661, 662-663, 664-665, 666-667, 668-669, 670-671, 672-673, 674-675, 676-677, 678-679, 680-681, 682-683, 684-685, 686-687, 688-689, 690-691, 692-693, 694-695, 696-697, 698-699, 700-701, 702-703, 704-705, 706-707, 708-709, 710-711, 712-713, 714-715, 716-717, 718-719, 720-721, 722-723, 724-725, 726-727, 728-729, 730-731, 732-733, 734-735, 736-737, 738-739, 740-741, 742-743, 744-745, 746-747, 748-749, 750-751, 752-753, 754-755, 756-757, 758-759, 760-761, 762-763, 764-765, 766-767, 768-769, 770-771, 772-773, 774-775, 776-777, 778-779, 780-781, 782-783, 784-785, 786-787, 788-789, 790-791, 792-793, 794-795, 796-797, 798-799, 800-801, 802-803, 804-805, 806-807, 808-809, 810-811, 812-813, 814-815, 816-817, 818-819, 820-821, 822-823, 824-825, 826-827, 828-829, 830-831, 832-833, 834-835, 836-837, 838-839, 840-841, 842-843, 844-845, 846-847, 848-849, 850-851, 852-853, 854-855, 856-857, 858-859, 860-861, 862-863, 864-865, 866-867, 868-869, 870-871, 872-873, 874-875, 876-877, 878-879, 880-881, 882-883, 884-885, 886-887, 888-889, 890-891, 892-893, 894-895, 896-897, 898-899, 900-901, 902-903, 904-905, 906-907, 908-909, 910-911, 912-913, 914-915, 916-917, 918-919, 920-921, 922-923, 924-925, 926-927, 928-929, 930-931, 932-933, 934-935, 936-937, 938-939, 940-941, 942-943, 944-945, 946-947, 948-949, 950-951, 952-953, 954-955, 956-957, 958-959, 960-961, 962-963, 964-965, 966-967, 968-969, 970-971, 972-973, 974-975, 976-977, 978-979, 980-981, 982-983, 984-985, 986-987, 988-989, 990-991, 992-993, 994-995, 996-997, 998-999, 1000-1001, 1002-1003, 1004-1005, 1006-1007, 1008-1009, 1010-1011, 1012-1013, 1014-1015, 1016-1017, 1018-1019, 1020-1021, 1022-1023, 1024-1025, 1026-1027, 1028-1029, 1030-1031, 1032-1033, 1034-1035, 1036-1037, 1038-1039, 1040-1041, 1042-1043, 1044-1045, 1046-1047, 1048-1049, 1050-1051, 1052-1053, 1054-1055, 1056-1057, 1058-1059, 1060-1061, 1062-1063, 1064-1065, 1066-1067, 1068-1069, 1070-1071, 1072-1073, 1074-1075, 1076-1077, 1078-1079, 1080-1081, 1082-1083, 1084-1085, 1086-1087, 1088-1089, 1090-1091, 1092-1093, 1094-1095, 1096-1097, 1098-1099, 1100-1101, 1102-1103, 1104-1105, 1106-1107, 1108-1109, 1110-1111, 1112-1113, 1114-1115, 1116-1117, 1118-1119, 1120-1121, 1122-1123, 1124-1125, 1126-1127, 1128-1129, 1130-1131, 1132-1133, 1134-1135, 1136-1137, 1138-1139, 1140-1141, 1142-1143, 1144-1145, 1146-1147, 1148-1149, 1150-1151, 1152-1153, 1154-1155, 1156-1157, 1158-1159, 1160-1161, 1162-1163, 1164-1165, 1166-1167, 1168-1169, 1170-1171, 1172-1173, 1174-1175, 1176-1177, 1178-1179, 1180-1181, 1182-1183, 1184-1185, 1186-1187, 1188-1189, 1190-1191, 1192-1193, 1194-1195, 1196-1197, 1198-1199, 1200-1201, 1202-1203, 1204-1205, 1206-1207, 1208-1209, 1210-1211, 1212-1213, 1214-1215, 1216-1217, 1218-1219, 1220-1221, 1222-1223, 1224-1225, 1226-1227, 1228-1229, 1230-1231, 1232-1233, 1234-1235, 1236-1237, 1238-1239, 1240-1241, 1242-1243, 1244-1245, 1246-1247, 1248-1249, 1250-1251, 1252-1253, 1254-1255, 1256-1257, 1258-1259, 1260-1261, 1262-1263, 1264-1265, 1266-1267, 1268-1269, 1270-1271, 1272-1273, 1274-1275, 1276-1277, 1278-1279, 1280-1281, 1282-1283, 1284-1285, 1286-1287, 1288-1289, 1290-1291, 1292-1293, 1294-1295, 1296-1297, 1298-1299, 1300-1301, 1302-1303, 1304-1305, 1306-1307, 1308-1309, 1310-1311, 1312-1313, 1314-1315, 1316-1317, 1318-1319, 1320-1321, 1322-1323, 1324-1325, 1326-1327, 1328-1329, 1330-1331, 1332-1333, 1334-1335, 1336-1337, 1338-1339, 1340-1341, 1342-1343, 1344-1345, 1346-1347, 1348-1349, 1350-1351, 1352-1353, 1354-1355, 1356-1357, 1358-1359, 1360-1361, 1362-1363, 1364-1365, 1366-1367, 1368-1369, 1370-1371, 1372-1373, 1374-1375, 1376-1377, 1378-1379, 1380-1381, 1382-1383, 1384-1385, 1386-1387, 1388-1389, 1390-1391, 1392-1393, 1394-1395, 1396-1397, 1398-1399, 1400-1401, 1402-1403, 1404-1405, 1406-1407, 1408-1409, 1410-1411, 1412-1413, 1414-1415, 1416-1417, 1418-1419, 1420-1421, 1422-1423, 1424-1425, 1426-1427, 1428-1429, 1430-1431, 1432-1433, 1434-1435, 1436-1437, 1438-1439, 1440-1441, 1442-1443, 1444-1445, 1446-1447, 1448-1449, 1450-1451, 1452-1453, 1454-1455, 1456-1457, 1458-1459, 1460-1461, 1462-1463, 1464-1465, 1466-1467, 1468-1469, 1470-1471, 1472-1473, 1474-1475, 1476-1477, 1478-1479, 1480-1481, 1482-1483, 1484-1485, 1486-1487, 1488-1489, 1490-1491, 1492-1493, 1494-1495, 1496-1497, 1498-1499, 1500-1501, 1502-1503, 1504-1505, 1506-1507, 1508-1509, 1510-1511, 1512-1513, 1514-1515, 1516-1517, 1518-1519, 1520-1521, 1522-1523, 1524-1525, 1526-1527, 1528-1529, 1530-1531, 1532-1533, 1534-1535, 1536-1537, 1538-1539, 1540-1541, 1542-1543, 1544-1545, 1546-1547, 1548-1549, 1550-1551, 1552-1553, 1554-1555, 1556-1557, 1558-1559, 1560-1561, 1562-1563, 1564-1565, 1566-1567, 1568-1569, 1570-1571, 1572-1573, 1574-1575, 1576-1577, 1578-1579, 1580-1581, 1582-1583, 1584-1585, 1586-1587, 1588-1589, 1590-1591, 1592-1593, 1594-1595, 1596-1597, 1598-1599, 1600-1601, 1602-1603, 1604-1605, 1606-1607, 1608-1609, 1610-1611, 1612-1613, 1614-1615, 1616-1617, 1618-1619, 1620-1621, 1622-1623, 1624-1625, 1626-1627, 1628-1629, 1630-1631, 1632-1633, 1634-1635, 1636-1637, 1638-1639, 1640-1641, 1642-1643, 1644-1645, 1646-1647, 1648-1649, 1650-1651, 1652-1653, 1654-1655, 1656-1657, 1658-1659, 1660-1661, 1662-1663, 1664-1665, 1666-1667, 1668-1669, 1670-1671, 1672-1673, 1674-1675, 1676-1677, 1678-1679, 1680-1681, 1682-1683, 1684-1685, 1686-1687, 1688-1689, 1690-1691, 1692-1693, 1694-1695, 1696-1697, 1698-1699, 1700-1701, 1702-1703, 1704-1705, 1706-1707, 1708-1709, 1710-1711, 1712-1713, 1714-1715, 1716-1717, 1718-1719, 1720-1721, 1722-1723, 1724-1725, 1726-1727, 1728-1729, 1730-1731, 1732-1733, 1734-1735, 1736-1737, 1738-1739, 1740-1741, 1742-1743, 1744-1745, 1746-1747, 1748-1749, 1750-1751, 1752-1753, 1754-1755, 1756-1757, 1758-1759, 1760-1761, 1762-1763, 1764-1765, 1766-1767, 1768-1769, 1770-1771, 1772-1773, 1774-1775, 1776-1777, 1778-1779, 1780-1781, 1782-1783, 1784-1785, 1786-1787, 1788-1789, 1790-1791, 1792-1793, 1794-1795, 1796-1797, 1798-1799, 1800-1801, 1802-1803, 1804-1805, 1806-1807, 1808-1809, 1810-1811, 1812-1813, 1814-1815, 1816-1817, 1818-1819, 1820-1821, 1822-1823, 1824-1825, 1826-1827, 1828-1829, 1830-1831, 1832-1833, 1834-1835, 1836-1837, 1838-1839, 1840-1841, 1842-1843, 1844-1845, 1846-1847, 1848-1849, 1850-1851, 1852-1853, 1854-1855, 1856-1857, 1858-1859, 1860-1861, 1862-1863, 1864-1865, 1866-1867, 1868-1869, 1870-1871, 1872-1873, 1874-1875, 1876-1877, 1878-1879, 1880-1881, 1882-1883, 1884-1885, 1886-1887, 1888-1889, 1890-1891, 1892-1893, 1894-1895, 1896-1897, 1898-1899, 1900-1901, 1902-1903, 1904-1905, 1906-1907, 1908-1909, 1910-1911, 1912-1913, 1914-1915, 1916-1917, 1918-1919, 1920-1921, 1922-1923, 1924-1925, 1926-1927, 1928-1929, 1930-1931, 1932-1933, 1934-1935, 1936-1937, 1938-1939, 1940-1941, 1942-1943, 1944-1945, 1946-1947, 1948-1949, 1950-1951, 1952-1953, 1954-1955, 1956-1957, 1958-1959, 1960-1961, 1962-1963, 1964-1965, 1966-1967, 1968-1969, 1970-1971, 1972-1973, 1974-1975, 1976-1977, 1978-1979, 1980-1981, 1982-1983, 1984-1985, 1986-1987, 1988-1989, 1990-1991, 1992-1993, 1994-1995, 1996-1997, 1998-1999, 2000-2001, 2002-2003, 2004-2005, 2006-2007, 2008-2009, 2010-2011, 2012-2013, 2014-2015, 2016-2017, 2018-2019, 2020-2021, 2022-2023, 2024-2025, 2026-2027, 2028-2029, 2030-2031, 2032-2033, 2034-2035, 2036-2037, 2038-2039, 2040-2041, 2042-2043, 2044-2045, 2046-2047, 2048-2049, 2050-2051, 2052-2053, 2054-2055, 2056-2057, 2058-2059, 2060-2061, 2062-2063, 2064-2065, 2066-2067, 2068-2069, 2070-2071, 2072-2073, 2074-2075, 2076-2077, 2078-2079, 2080-2081, 2082-2083, 2084-2085, 2086-2087, 2088-2089, 2090-2091, 2092-2093, 2094-2095, 2096-2097, 2098-2099, 2100-2101, 2102-2103, 2104-2105, 2106-2107, 2108-2109, 2110-2111, 2112-2113, 2114-2115, 2116-2117, 2118-2119, 2120-2121, 2122-2123, 2124-2125, 2126-2127, 2128-2129, 2130-2131, 2132-2133, 2134-2135, 2136-2137, 2138-2139, 2140-2141, 2142-2143, 2144-2145, 2146-2147, 2148-2149, 2150-2151, 2152-2153, 2154-2155, 2156-2157, 2158-2159, 2160-2161, 2162-2163, 2164-2165, 2166-2167, 2168-2169, 2170-2171, 2172-2173, 2174-2175, 2176-2177, 2178-2179, 2180-2181, 2182-2183, 2184-2185, 2186-2187, 2188-2189, 2190-2191, 2192-2193, 2194-2195, 2196-2197, 2198-2199, 2200-2201, 2202-2203, 2204-2205, 2206-2207, 2208-2209, 2210-2211, 2212-2213, 2214-2215, 2216-2217, 2218-2219, 2220-2221, 2222-2223, 2224-2225, 2226-2227, 2228-2229, 2230-2231, 2232-2233, 2234-2235, 2236-2237, 2238-2239, 2240-2241, 2242-2243, 2244-2245, 2246-2247, 2248-2249, 2250-2251, 2252-2253, 2254-2255, 2256-2257, 2258-2259, 2260-2261, 2262-2263, 2264-2265, 2266-2267, 2268-2269, 2270-2271, 2272-2273, 2274-2275, 2276-2277, 2278-2279, 2280-2281, 2282-2283, 2284-2285, 2286-2287, 2288-2289, 2290-2291, 2292-2293, 2294-2295, 2296-2297, 2298-2299, 2300-2301, 2302-2303, 2304-2305, 2306-2307, 2308-2309, 2310-2311, 2312-2313, 2314-2315, 2316-2317, 2318-2319, 2320-2321, 2322-2323, 2

13.7) Over de structurerende omgating 1: systeemkenmerken

De pikkeles die de regelovertrijdingen van personen of van organisaties remmen of bevorderen, kunnen voortkomen uit een meermomvattend regulerend stelsel.

Ten aanzien van de Amerikaanse gezondheidszorg is geschat dat 10% van de uitgaven frauduleus zou zijn. De aanpak daarvan zou echter problematisch zijn, omdat zo'n vastgesteld artsen zulk gedrag wezenlijk nodig vinden om goede kwaliteit te leveren, het zorgmanagement het betalen als een prikkel, alleen de toezichthouder zien het als crimineel gedrag en de publieke opinie varieert afhankelijk van wie ervan profiteert.¹⁰ Dus alleen de (externe) toezichthouder lijkt het belang van de fraudebestrijding te vertegenwoordigen. Er zijn aanwijzingen dat ook in Nederland sprake is van een vernieuwbaar stelsel dat niet inherent bestendig is tegen fraude.¹¹ Enerzijds is er sprake van een stelsel met een gecompliceerde regelgeving omtrent de financiering van verrichtingen waar de wedelikeid alleen met duiven en tusschen aan kan worden aangepast – hetgeen in strikt formele zin als fraude kan worden aangeduid (want: opgeven valse informatie) maar eveneens als een noodzakelijke aanpassing om de financiering vergoeding en de feitelijke uitgevoerde verrichtingen op elkaar aan te laten sluiten. Hiermee is er natuurlijk de perverse verleiding om (ieder) financieringssysteem om de opgeven volhardig aan te passen om zichzelf te bevoorrechten.

In zo'n gecompliceerd stelsel is de demarcatie lastig tussen wat noodzakelijke aanpassingen zijn, wat 'fouten' zijn en wat als crimineel handelen moet worden aangemerkt. Natuurlijk, er zijn eident gedragingen die als crimineel kunnen gelden, maar er is een omvangrijke grijs gebied waar de meningen uiteen zullen lopen afhankelijk van de positie die men inneemt in het stelsel. Het bestaan van een grote zone waarin feitelijk juist maar formeel incorrect handelen naar gebruik of misbruik maken van mogelijkheden naar 'franchise handelen', levert als zodanig het risico op dat men stappen voor stapje afglijdt en het totale stelsel sterker

dan niet wegen af te zien van het overschrijden van normen. Dit alles leide niet vanzelfsprekend in het licht van al hetgeen te bespreken over situationale en persoonlijke driftweten om over te gaan tot regelovertrijding, en de betekenis van de context waarin ondernemingen functioneren. Ter verduidelijking van deze discrepantie moet worden betoogd dat het in het onderzoek ging om de door ondernemers zelf opgegeven intentie tot overtoed, die dan benadrukt sociaal veranderd niet wat gemeenschappelijk is vinden van de overtoed. Dat lijkt ook logisch vanuit de gedachte dat mensen consistente aanpakken in hun denken (reduceren cognitieve dissonantie). Helix ontdekt intussende over wat men feitelijk doet, waarom het onderzoek eigenlijk alleen tot de dat alleen het (interne, volwaardig) deel van de ondernemers dat aan het onderzoek mee kon en wilde doen (a) deperceptie uitdraagt dat men de eigene regels verandert als sociaal onwettelijk niet, en (b) dat die ondernemers meigen dat aan persoonlijke opvattingen is verboden en minder aan externe invloeden (sociale druk uit omgeving, handhaving). Dit laatste lijkt overigens een aspect voorbeeld van het beschrijven van 'goede' intenties aan eigen dispositie te betekenen met mogelijke onderschepping van contextuele invloeden.

[10] Health Care Fraud and Abuse Market Change, Social Norms, and the Trust Erosion in the Veterans' Community (Legal Studies, Vol. 30, 2004).

[11] An Economic explanation for fraud and abuse in public medical care programs, Legal Studies, Vol. 30, 2004, 299-317.

[12] De uitkomsten van experimenten

[13] Het onderzoek van de organisatie voor gepersonaliseerde gezondheidszorg, Aankomst, 2015, 2016 zijn niet langer aangegeven van institutionele fraude binnen het gereguleerd, als van fraude door burgers bij de gezondheidszorg.

corruptief wordt (en onbetrouwbaar).⁶⁴ Dat gevaar is zeker aanwezig indien correctie op het gedrag in het stelsel uitblijft, omdat het niet goed mogelijk is waar te nemen of daadwerkelijk fraude wordt gepleegd dan wel dat er onvoldoende middelen zijn om dat te constateren.

Er kan dus sprake zijn van een specifieke vorm van situationeel gedreven regelvertreding, namelijk *stelselgebonden* regelvertreding. De essentie is dan de vraag, of er prikkels zijn die het plegen van overtredingen bevordert, of het helder is wat echt als 'bedrog' moet gelden, en of er in het stelsel voldoende tegenkrachten zullen om – een afglijden – naar fraude tegen te gaan.⁶⁵

[3.8] Samenvattend **nog aan te passen**

De bestendigheid van reguleringssystemen tegen overtreding kan worden beoordeeld door te kijken naar kenmerken van de situatie waarin die overtreding plaats zou vinden, en naar de percepties daarvan door degenen die mogelijk die overtreding zouden kunnen plegen. Die percepties zijn ten dele persoonlijk bepaald, ten dele zijn die verbonden aan de cultuur van de sociale omgeving (v.w.o. organisatie) waarvan men deel uitmaakt, welke op hun beurt gekoppeld zijn aan algemene eigenschappen van het gedragsregulerend stelsel. Die sociale omgeving en dat stelsel maken het in meerdere of mindere mate logisch, mogelijk of ontleedbaar dat regels worden nageleefd. Naarmate die bredere context dwingender de situatie definieert waarin mensen verkeren, is er minder ruimte voor gedragskeuzes die voortkomen uit individuele neigingen om de regels te overtreden. Die contextuele dwang en drang kan zodanig zijn dat men geen ruimte heeft voor overtreding, of, tegenovergesteld, dat men juist het pas van overtreding wordt opgestuurd.



voorzover er wel evident ruimte is voor individuele invulling, kan als uitgangspunt gelden dat het waarschijnlijk is dat regelvertreding volgt (a) als dat meer bijdraagt aan de vervulling van behoeften van betrokken personen (zoals: persoonlijke bevoordeling) dan met alternatief

⁶⁴ Zoals uit verschillende experimenten te gathering: de grens van wat men voor zichzelf nog kan verschaarlen als 'niet crimineel gedrag' (situationeel) wordt steeds iets verder getoetst omdat (a) daarmee het persoonlijke – of organisatie – aspect meer is roebend, en (b) uit de omgeving geen correctie op het gedrag wordt gegeven.

⁶⁵ Naar analogie in de criminologie sprekt men van de 'omgeving' (niet de 'potentiele' criminogene personen en de (potentiele) criminele situatie, de functies van handelen (betreft weder van betrouwen potentiele daden), 'guaranten' (de bevoegdheid van controle daden) en 'mechanisme' (van de plannen waar zich een afspelen (zie de 'Probleem orientated politing' www.poykies.nl)).

(legaal) gedrag, en [b] als men denkt dat gemakkelijk en zonder negatieve consequenties te kunnen doen (onopgemerkt voor degenen die dergelijke sancties zouden kunnen toedienen, of omdat de omgeving het gedrag als normaal of positief ziet). Hoe men hierbij de positieve en negatieve gevolgen van regelvertreding weegt, wordt beïnvloed door de navolgende factoren:

- De mogelijke sancties tellen alleen mee voor zover ze niet weggedrukt wordt door de onmiddellijk optredende baten van het regelvertredende gedrag, en - voor zover dat niet het geval is - indien het verschil in het optreden van baten en sancties niet al te groot wordt.
- Het voorgaande betreft allerlei sancties, waarbij de remmende invloed van mogelijke informele sancties (als zodanig of in het verlengde van formele) uiterst groot is - dat geldt uiteraard alleen de meer duidelijk afgekeunde regelvertreding.
- Zowel bij de te verkrijgen baten als bij de sancties geldt een schaal waarbij de toegevoegde waarde van ophoging steeds minder wordt. In potentie is de (remmende) invloed van sancties groter dan de (bevorderende) betekenis van een even grote baat (een verlies van € 1.000 telt zwaarder dan een winst van € 1.000).

[4] Vertaling naar fraude

De voorgaande beschouwing is van belang voor regelgeving in het algemeen. Dat omvat fraude alsook te hard rijden, mishandeling en drugshandel. Fraude is een bijzondere vorm van regelvertreding, met kenmerken die op onderdelen verschillen van die bij andere delictvormen;⁹⁴ hetgeen betekenis kan hebben voor de aard van de toetsing op fraudebestendigheid.

Het eerste bijzondere kenmerk van fraude is dat men zich bevoordeelt door een valse voorstelling van zaken te geven. Soms gaat dat zo, dat een ander individu (persoon, bedrijf) dat onmiddellijk merkt. Indien bijvoorbeeld men suggereert na een transactie via een markt plaats op internet toelegt na betaling een goed te zullen leveren, maar dat nalaat. Veel fraude heeft echter het karakter dat ze niet, niet gemakkelijk of niet snel wordt vastgesteld. Een reis verzekeringsmaatschappij kan niet goed zien of de claim terecht is, net zoals een belastinginspecteur niet van zelf ziet of de opgave van de belastingplichtige correct is. De gevoelig-

⁹⁴ Er kunnen drie 'bestanden' van criminaliteit worden onderscheiden: de soevereine criminaliteit (de 'gewone' zoals diefstal, vernieling, mishandeling), de overnamecriminaliteit of fraude, en de illegale markten (zoals in drugs, mensen, bedruggede planten en dieren, spuiten...). Op alle drie de domeinen kan sprake zijn van georganiseerde criminaliteit - dat geldt vooral het laatste domein dat buiten per definitie verdoelende mens van organisatie van samenleving verschilt, maar niet zelden is ook bij fraude sprake van georganiseerdheid.

heid voor fraude van regels en transactiesystemen is daarmee voor een fors deel afhankelijk van de mate waarin vertrouwd moet worden op de door betrokkenen voorgestelde voorstelling van zaken. Relevante vragen zijn dan, of deze afdoende gevalideerd kan worden door een externe, onafhankelijke bron van informatie, en of zulk een validering direct al kan dan wel pas op een veel later tijdstip (dan wanneer de voordelen van de fraude geïncasseerd kunnen worden). Essentieel probleem bij fraude is dus dat (vaak) bijzondere actie is geboden alleen al om te onderkennen dat er is gefraudeerd. Als dat niet goed kan worden geverifieerd, is dat zonder meer een criminogene factor, want het slaat op de meer algemene component dat het criminaliteitsbevorderend is als men denkt of ziet dat men ongemerkt de regels kan overtreeden. Zeker is dan het gegeven relevant dat fraude tegen anonieme grote instanties niet alleen het organisatorische probleem geeft om een betrekkelijk grootschalig afdoende toezicht te organiseren, tevens kan de motivatie om daarin fors te investeren minder sterk aanwezig zijn indien de kosten van de fraude afgewenteld kunnen worden, bijvoorbeeld via de verzekeringspremie of de belastingbetaler.

De tweede typische eigenschap van fraude dat het betrekking heeft op zakelijk verkeer: het gaat vrijwel altijd om financiële transacties tussen private partijen (burgers, bedrijven) of tussen private en publieke actoren.¹⁷ Deze voltrekken zich in een betrekkelijk moreel neutraal klimaat, waarbij het verschil tussen handig zakelijk opeieren en (een beetje) bedriegen niet altijd duidelijk is althans gemakkelijker weg te redeneren en daarmee te rechtvaardigen. Hetzelfde geldt voor situaties waarin men valse opgaven geeft (of dat denkt te moeten doen) niet primair of niet alleen uit het oogmerk van zelfbevoordeling, maar omdat men in complexe situaties zonder opzet fouten maakt of opzettelijk het beroepsmatig wettelijke en de financiële reglementering met elkaar wil verzoenen.

Er is daarmee vaak sprake van een diffuse zone waarin discussie is van wat moreel kan of zelfs moet, en wat als moreel afwijken waardig crimineel gedrag moet gelden. Hierbij speelt bovendien dat de zakelijke transacties waarin mogelijk bedrog een rol speelt, doorgaans plaats vindt tussen of met partijen (anonieme instanties) die onderling een neutrale, dus geen affectieve band hebben.

Deze morele vaagheid en de moreel neutrale relatie met de benadeelde leveren bij uitstek de basis voor rationalisering – het biedt uitruiming de mogelijkheid tot het goedpraten van wat feitelijk bedrog is. Er zijn maar weinig mensen die, zelfs als ze voor fraude of corruptie door de rechter zijn veroordeeld, zichzelf als ‘crimineel’ beschouwen: ze houden vol dat ze gewoon deden wat als normaal en begrijpelijk handelen of zakendeen geldt en dat hun intenties integere waren. Dit impliceert dat er geen evidente en natuurlijke morele rem aanwezig is om (een

¹⁷ We blijven hier gemakshalve weg van vormen van fraude die niet (direct) financieel van aard zijn, zoals de relaties met seks.

beetje bij beetje afglijden naar) fraude te voorkomen. Evenzeer levert die morle ambigüiteit niet een evident maatschappelijk afkeurend klimaat op waarbinnen naagz aandr en hoogte zware sancties als aanvaardbaar en wenselijk worden beschouwd, en waarmee formele sanctionering kracht wordt bijgezet door informale sancties.³⁸

Een derde kenmerk van fraude is, dat ze doorgaans alleen indirect tot behoeftebevrediging leidt (fraude levert geld op, dat vervolgens besteed wordt). Er zit daarmee doorgaans enige vertraging in het incasseren van de fraudevoordelen – deze drukken daarmee niet de mogelijke negatieve gevolgen van het ontdekken van de fraude uit beeld. Daarmee kan de strafdreiging in beginsel wel degelijk invloed hebben op de keus om wel of niet te frauderen.

Ten vierde speelt de zakelijke competitieve context een rol van betekenis. Voor personen en organisaties kan bedrog functioneel zijn in de ‘horizontale verbinding’ met de omgeving, en in de ‘verticale verbinding’ van een persoon en organisatie(onderdeel) ten opzichte van het sociale verband waar men deel van uitmaakt. Dat bedrog kan dienen om het (bedreigde) hoofd boven water te houden, om de eigen positie te beschermen of om die te bevorderen. Het versien met valbe voorstellingen van zaken zal dan aantrekkelijker zijn, zo niet een natuurlijke neiging vormen, indien de competitiviteit sterker speelt of gezocht wordt.³⁹

Gegeven de algemene beschouwingen in de voorgaande secties, en de in deze sectie aangeduide bijzondere kenmerken, kan een schema worden opgesteld ten behoeve van de taxatie van de omstandigheden waaronder regulering wel of niet bestendig is tegen fraude.

<< Zie hier het schema op de volgende bladzijdes >>

<<<NB te herzien is nog slechts een eerdere, meer beperkte versie>>>

³⁸ Natuurlijk zijn er vormen van fraude die in omvang, schaalbaarheid en ernstheid zodanig zijn dat ze wel serieuze maatschappelijke schade veroorzaken. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het programma ‘Opgelet!’ dat betreft ook grote fraudes zoals in het vastgoed en de verzekeringsmaatschappijen.

³⁹ Grootveer werden twee ‘strategische’ onderzoekseenheden en veel in (milieu en zakelijke) maatschappelijke problemen gebaseerde (van Clauswitz) en op bedrog (Sun Tzu). In de managementliteratuur en -adviesgeving is een op het en het in praktische handhaving en in de (zakelijke) maatschappelijke problemen gebaseerde. Levenswet. Friedman, S. Strategy & History. Oxford University Press 2003.

Toelichting (nog te maken):

W.G.

- 'Afhankelijkheid van eigen opgaven' dit slaat op de mogelijkheid van betrouwbare en/of een valse voorstelling van zaken te presenteren (overtuigd door niets te doen te ontkomen aan de verplichting informatie te verspreiden)
- 'Omstandelijke' validering: directe, zeer snelle controle op juistheid informatie in ieder geval nog op een moment dat de fraude nog niet leidde tot bevestiging
- 'Alloënde' validering: met voldoende zekerheid dat informatie klopt, zodanig dat de mogelijke fraude binnen de gestelde toelichtingsgrens blijft
- 'Extremis case': de mogelijkheden tot en de inspanningen die er mee gemoeid zijn om de fraude fataal te ontdekken en te corrigeren, tot een niveau dat binnen de toelichtingsgrens ligt¹⁰, en een bewijs of dit realiteitszin is gegeven de ter beschikking staande middelen en instrumenten.

¹⁰ Het is het formale criterium waarom een valse fraude naar verwachting binnen de perken blijft, indien de marginale kosten van handhaving gelijk is aan de marginale opbrengst (geen gewinstverschillen).