



**Die Autoren:**

**Prof. Dr. Hermann J. Liebel**, Universitätsprofessor für Angewandte und Sozialpsychologie, Diplom-Psychologe, Direktor des Forschungsinstituts zur Wirtschaftskriminalität im Praxisforum an der Universität Bamberg – Arbeitskreis für Wirtschaft und Wissenschaft e. V. Hauptforschungsgebiete: Psychologietransfer, Kriminalpsychologie, Psychologie des Geldes.



**Prof. drs. Koos J. Swanink**, MBA, Prof. of International Management, Departement of International Business Studies at the Haagse Hogeschool, University of Professional Education, Den Haag, Netherlands.



**Zum Inhalt:**

In den grauen, das heißt staatlich unregulierten Kapitalmärkten in den Ländern der Europäischen Union ist eine anscheinend ungebremste Zunahme an betrügerischen Aktivitäten zu beobachten. Allein im Fall Deutschlands entstehen jährlich Schäden in Höhe von schätzungsweise 20 und mehr Milliarden Euro. Das Bundeskriminalamt hat deshalb im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern und mit Unterstützung der Europäischen Kommission in Brüssel an das Forschungsinstitut zur Wirtschaftskriminalität an der Universität Bamberg ein Forschungsprojekt vergeben mit dem Titel „Kapitalanlagebetrug im Europa der Währungsunion des EURO – Ein internationaler Vergleich von Strukturen, Motiven und Aktivitäten von Tätern und Opfern innerhalb der Währungsunion und deren Verflechtungen in die Kapitalmärkte der Nachbarländer“. Die hier vorgelegte Studie ist ein erstes Ergebnis internationaler interdisziplinärer wissenschaftlicher Zusammenarbeit von deutschen Psychologen mit holländischen Betriebswirten der Haagse Hogeschool in Den Haag. Warum gerade auf Holland als dem ersten anderen Land außer Deutschland ein besonderes Augenmerk gerichtet wird, ist darin begründet, dass dem holländischen Informationssystem zwischen den dort mit Kapitalanlagebetrug befassten Institutionen ein guter, beispielgebender Ruf vorausgeht. Kann es eventuell und inwiefern zu einem Modell für andere Länder in der EU werden?

ISBN 3-472-05158-2



9 783472 051589

[www.luchterhand.de](http://www.luchterhand.de)



Polizei + Forschung

Hermann J. Liebel  
Koos J. Swanink

# Fraud Fighters

– Die Bekämpfung von  
Kapitalanlagebetrug in Holland –

Englische und deutsche Version

Liebel/Swanink  
Fraud Fighters



Luchterhand



## Fraud Fighters





*Polizei + Forschung*  
Bd. 16  
herausgegeben vom  
Bundeskriminalamt (BKA)  
Kriminalistisches Institut

Beirat:

*Prof. Dr. Hans-Jürgen Kerner*  
Direktor des Instituts für Kriminologie der Universität Tübingen

*Wolfgang Sielaff*  
Polizeipräsident von Hamburg

*Prof. Dr. Dr. h. c. mult. Klaus Tiedemann*  
Direktor des Instituts für Kriminologie und Wirtschaftsstrafrecht der  
Universität Freiburg i. Br.

*Klaus Jürgen Timm*  
Direktor des Hessischen Landeskriminalamts



---

**Hermann J. Liebel**  
**Koos J. Swanink**

# **Fraud Fighters**

**– Die Bekämpfung von  
Kapitalanlagebetrug in Holland –**

unter Mitarbeit von  
Gaby Groenke, BBA  
Dipl.-Bw. (FH) Christian Liebel, MBA  
Marlies Meininger, BBA  
Fredique Souren, BBA  
Roel van Veelen, BBA

Co-Finanzierung  
der Europäischen Union

---

**Luchterhand**





Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Liebel, Hermann J.:

Fraud fighters : die Bekämpfung von Kapitalanlagebetrug in Holland / Hermann J.

Liebel ; Koos J. Swanink. - Neuwied ; Kriftel : Luchterhand , 2002

ISBN 3-472-05158-2

Redaktion:

**Heinrich Schielke**

Bundeskriminalamt

Kriminalistisches Institut

Alle Rechte vorbehalten

© 2002 by Hermann Luchterhand Verlag GmbH, Neuwied und Kriftel.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.

Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Umschlaggestaltung: arttec grafik simon & wagner, St. Goar

Satz: Satz Offizin Hümmer, Waldbüttelbrunn

Druck: Druckerei Wilhelm & Adam, Heusenstamm

Printed in Germany, Juni 2002

⊗ Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem und chlorfreiem Papier

## **Vorwort**

In den „grauen“, das heißt staatlich unregulierten Kapitalmärkten in den Ländern der Europäischen Union ist eine anscheinend ungehemmte Zunahme an betrügerischen Aktivitäten zu beobachten. Allein in Deutschland entstehen nach Schätzungen jährlich Schäden von mehr als 20 Milliarden EURO.

Das Bundeskriminalamt hat deshalb mit Unterstützung der Europäischen Kommission in Brüssel an das Forschungsinstitut zur Wirtschaftskriminalität im Praxisforum an der Universität Bamberg – Arbeitskreis für Wirtschaft und Wissenschaft e. V. – ein umfangreiches Forschungsprojekt mit dem Titel „Kapitalanlagebetrug im Europa der Währungsunion des EURO – Ein internationaler Vergleich von Strukturen, Motiven und Aktivitäten von Tätern und Opfern innerhalb der Währungsunion und deren Verflechtungen in die Kapitalmärkte der Länder Schweiz, Liechtenstein und Anrainerstaaten in Skandinavien und Osteuropa“ vergeben.

Als übergeordnetes Projektziel steht der generalpräventive Aspekt sowie die Stützung der Integrität der Finanzplätze in der Währungsunion des EURO und der angrenzenden Länder im Vordergrund.

Zur Gewinnung von Anhaltspunkten für eine Verbesserung des rechtlichen Aufsichtsinstrumentariums sind die Funktions- und Aufgabenbeschreibung der Aufsichtsbehörden in Europa unabdingbare Voraussetzung.

Daher sind in jedem der in das Gesamtprojekt einbezogenen Länder zunächst der jeweilige wirtschaftliche Rahmen, die rechtlichen Gegebenheiten, die Sanktionierung und die bestehenden Präventionsmaßnahmen dargestellt worden. Aus diesen Bausteinen entsteht das Fundament für eine systematisch aufgebaute internationale (EU-weite) Präventionsphalanx zum Schutz vor Kapitalanlagebetrug.

Als erstes Ergebnis wird eine Studie zu den Niederlanden vorgelegt, entstanden aus internationaler und interdisziplinärer Forschungszusammenarbeit deutscher Psychologen mit holländischen Betriebswirten der Haagse Hogeschool in Den Haag. Sie erscheint bilingual (deutsch und englisch) insbesondere auf Wunsch der ausländischen Kooperationspartner.

Dem holländischen Informationssystem „Fraud Fighters – The Dutch System for the Prevention and Repression of Capital Investment Fraud –“ geht ein guter, beispielgebender Ruf voraus. Es kann wegweisend für die Annäherung an das Ziel einer Vereinheitlichung der auf Prävention ausgerichteten Maßnahmen in den anderen EU-Ländern sein.

Prof. Dr. Jürgen Stock  
Leiter des Kriminalistischen Instituts  
im Bundeskriminalamt



**A. English Version**

**Hermann J. Liebel / Koos J. Swanink**

# **Fraud Fighters**

**- The Dutch System for the Prevention and Repression of Capital  
Investment Fraud -**



**In Cooperation with**

**Gaby Groenke  
Christian Liebel  
Marlies Meininger  
Fredique Souren  
Roel van Veelen**

**under Co-Financing  
of the European Union**

*„The want of money is the root of all evil.“*

**Samuel Butler**



# Contents

Thank You . . . . .	7
List of Abbreviations Dutch-English . . . . .	8
<b>1 Justification . . . . .</b>	<b>9</b>
1.1 Reason and Objectives . . . . .	9
1.2 Problem Definition. . . . .	9
1.3 Concepts . . . . .	10
1.4 Research Questions . . . . .	11
1.5 Field of Research . . . . .	11
1.6 Methodology . . . . .	13
1.7 Report Outline. . . . .	13
<b>2 Review . . . . .</b>	<b>14</b>
<b>3 Conclusions in Relation to the Problem Definition . . . . .</b>	<b>24</b>
<b>4 Capital Investment Fraud – a Social Phenomenon . . . . .</b>	<b>28</b>
4.1 The Public Opinion . . . . .	28
4.2 Culprits. . . . .	29
4.3 Victims . . . . .	31
4.4 The Financial Sector . . . . .	33
<b>5 The Legal Framework . . . . .</b>	<b>35</b>
5.1 Laws regarding the Supervision of the Financial Sector . . . . .	35
5.2 The Criminal Code. . . . .	37
<b>6 The Capital Investment Fraud Landscape . . . . .</b>	<b>39</b>
6.1 Public Organizations dealing with Capital Investment Fraud . . . . .	39
6.1.1 The Ministry of Justice . . . . .	39
6.1.2 The Public Prosecutor . . . . .	41
6.1.3 The project Financial Investigation . . . . .	43
6.1.4 The National Investigation Team. . . . .	46
6.1.5 The Bureau of Financial Support. . . . .	47
6.1.6 The Financial Expertise Center . . . . .	48
6.1.7 The Fiscal Information and Investigation Service . . . . .	52
6.1.8 The Economical Control Service . . . . .	54
6.1.9 The Dutch Central Bank . . . . .	55
6.1.10 Securities Board of the Netherlands . . . . .	58
6.2 Private Organizations dealing with Capital Investment Fraud . . . . .	59
6.2.1 Netherlands’ Bankers Association. . . . .	59
6.2.2 Foundation Dutch Securities Institute . . . . .	61
6.2.3 Ernst & Young Forensic Services . . . . .	62

6.2.4 Foundation Victims of Fraud . . . . . 64  
6.3 Cooperation between the Public and Private Sector. . . . . 65  
6.3.1 National Platform for Crime control. . . . . 65

7 **Future Outlook** . . . . . 68

8 **Addendum to the Report** . . . . . 70

9 **Appendices** . . . . . 72  
9.1 Dutch Project Description . . . . . 72  
9.2 Address List. . . . . 76  
9.3 Interview Schedule . . . . . 78  
9.4 General Questionnaire . . . . . 78  
9.5 The Ecobel Case . . . . . 79  
9.6 Bibliography. . . . . 85  
9.7 Internet Sources . . . . . 86

## **Thank You**

We would like to thank, in no particular order, the following people for their help in the realization of this report:

Mr. Y. Adema, Mr. C. H. Bakker, Mrs. E. Brok, Mr. A. de Bruijn, Mr. E. Coppens, Mr. A. Diepeveen, Mrs. S. Hinlopen, Mrs. M. de Jager, Mr. T. T. de Jong, Mrs. I. Kraan, Mr. H. de Krosse, Mr. J. Lely, Mrs. T. Oosterhof, Mr. R. K. Oord, Mr. W. Remmerswaal, Mrs. M. Schloss, Mr. L. Sijben, Mr. P. Smolders, Mr. A. L. Speijers, Mr. R. Springveld, Mr. A. T. Strijker, Mr. G. Tangenberg, Mr. W. B. M. Tomesen, Mr. R. E. Troost, Mr. J. Turkenburg, Mrs. S. Verbaan, Mrs. M. H. L. Verwiel, Mr. A. P. Van Vliet, Mr. D. Wiese.

Our special thanks go out to the following people:

Mr. C. Liebel, MBA, for the translation and Prof. Ph. van Engeldorp Gastelaars, University of Rotterdam, for a lot of important professional hints.

Prof. Dr. phil. habil. Hermann J. Liebel, University of Bamberg, Germany  
Prof. drs. Koos Swanink, MBA, Haagse Hogeschool, University of Professional Education, Den Haag, Netherlands.

## List of Abbreviations Dutch-English

Bijzondere Opsporingsdienst	BOD	Special Investigation Service
Bureau Financiële Ondersteuning	BFO	Bureau of Financial Support
De Nederlandsche Bank	DNB	The Dutch Central Bank
Stichting Dutch Securities Institut	DSI	Foundation Dutch Securities Institute
Economische Controle Dienst	ECD	Economical Control Service
Fiancieel Expertise Centrum	FEC	Financial Expertise Center
Fiscale Inlichtingen – en Opsporings Dienst	FIOD	Fiscal Information and Investigation Service
Fraude Registratie en Informatie Systeem	FRIS	Fraud Information and Registration System
Interregionaal Fraude Team	IFT	Interregional Fraud Team
Landelijk Loket Horizontale Fraude	LLHF	National Counter Horizontal Fraud
Landelijk Parket	LP	National Organized Crime Prosecution Unit
Landelijk Recherche Team	LRT	National Investigation Team
National Platform Criminaliteitsbeheersing	NPC	National Platform for Crime Control
Nederlandse Vereniging van Banken	NVB	The Netherlands' Bankers Association
Officier van Justitie	OvJ	The public Prosecutor (person)
Openbaar Ministerie	= OvJ	The Public Prosecutor (organization)
Project Financieel Rechercheren	PFR	Project Financial Investiga- tion
Stichting Oplichtingsslachtoffers	DSO	Foundation Victims of Fraud
Stichting Toezicht Effectenverkeer	STE	Securities Board of the Netherlands
Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	VROM	Netherlands' Ministry of Housing, Physical Planning and the Environment

# **1 Justification**

## **1.1 Reason and Objectives**

This project has its roots in Germany, at the university of Bamberg, and is derived from a German research project on capital investment fraud in the monetary union of the Euro (*Forschungsprojekt zum Kapitalanlagebetrug im Europa der Währungsunion des Euro*). Focal points of the German project, carried out by the Research Institute for Economic Crime (*Forschungsinstitut zur Wirtschaftskriminalität*), are the prevention of capital investment fraud and the strengthening of the integrity of the financial industries in the monetary union of the Euro. Research is done in close consideration with the German *Bundeskriminalamt*. In a letter of October 7, 1999 project leader Prof. Dr. H. J. Liebel offered Prof. drs. K. J. Swanink, MBA of the Haagse Hogeschool, a partner institute of the university of Bamberg, to take on the sub-project for the Netherlands. Swanink accepted the offer and assigned four fourth year students of the course 'International Business Studies' to the project, under supervision of himself and dr. Ph. van Engeldorp Gastelaars of the Faculty of Business Administration of the Rotterdam School of Management.

The working title of the sub-project for the Netherlands was defined as "The Dutch information system for containment of capital investment fraud, analysis and results – a model for the EU-countries of the Euro?" With regard to this working title, the main objective of the Dutch research project was determined to be the mapping of the Dutch system for the prevention and repression of capital investment fraud. This system consists of all organizations – public, private, and forms of cooperation between the two – that deal with prevention and/or repression of capital investment fraud. As such, this research does not seek to judge the Dutch system on the basis of comparison with the systems of other EU-countries, but has a mainly investigative character. Judgement of the system is a secondary objective.

## **1.2 Problem Definition**

This project is centered around two questions, defined in consultation with Prof. Dr. Liebel:

- (1.) What does the Dutch system for prevention and repression of capital investment fraud look like?
- (2.) How well is this system suited to perform its tasks of preventing and repressing capital investment fraud?

The first part of the problem definition is purely descriptive. It is about listing, as comprehensive as possible, the various organizations dealing with the prevention and/or repression of capital investment fraud. This involves describing each organization's tasks pertaining to capital investment fraud and how and in cooperation with which organizations these tasks are performed.



The second part of the problem definition asks for an assessment of the system. Because there is hardly any quantitative data available to base such an assessment on, any statement on the performance of the system in this report is derived from what the persons interviewed have said about this subject. This means that the assessment of the system is based on perception and not on established facts and is thus not an objective one. At best this leads to a certain degree of reciprocal validity. However, the benefit of such an assessment is that it shows the opinion of people in the field on the system for prevention and repression of capital investment fraud.

## **1.3 Concepts**

### **Horizontal fraud**

In the field of fraud it is common practice to make a distinction between horizontal and vertical fraud. We speak of vertical fraud when a public organization is the victim of fraud. Horizontal fraud is the fraud that takes place in the private monetary and goods exchange, with a private party as the victim. Capital investment fraud is a type of horizontal fraud.

### **Capital investment fraud**

Even though the term may seem to speak for itself, it leaves too much room for interpretation. What do we consider a capital investment? On the basis of what do we consider a capital investment to be fraudulent? The fact that the term capital investment fraud is not mentioned as such in any statute book<sup>1</sup> only adds to the need to create a clear-cut definition. With the help of Van Dale's Great dictionary of the Dutch language we defined capital investment as "the investment of money or goods with a productive allocation." From that we have developed the following definition of capital investment fraud for our research:

"We speak of capital investment fraud when two private parties enter into an agreement, in which one party, by means of lies or the withholding of relevant facts, gets the other party to make a capital investment, with the intention of giving unlawful advantage to himself or a third party." This definition is not based on any law in particular, but was simply created to put a framework around the term 'capital investment fraud.'

The most obvious example that fits this definition are the cases in which individuals entrust their money to fraudulent investment companies, which usually promise fabulous returns on investments and in most cases do not invest a single guilder but simply take off with the money. The definition, however, does not limit capital investment fraud to this; the victims can be

---

<sup>1</sup> In fact, not even the term 'fraud' itself is mentioned in the criminal code. The legal framework pertaining to capital investment fraud will be discussed in chapter 5.

natural persons as well as legal entities and so can the culprits. A perhaps less obvious type of fraud that fits the definition is that of fraud with loans, including mortgages. From the side of the party that grants the loan, the loan can be considered a capital investment.

## **1.4 Research Questions**

The problem definition has been split up into two categories of research questions:

### **Capital investment fraud in a social perspective**

#### **Chapter 4:**

- (1.) What is the attitude of the general public towards this type of crime?
- (2.) Which parties are involved in the criminal offence itself?
- (3.) What is the role of each of the parties involved?
- (4.) What effect does capital investment fraud have on society?

#### **Chapter 5:**

- (5.) What does the legal framework pertaining to cases of capital investment fraud look like in the Netherlands?

### **The system for prevention and repression of capital investment fraud**

#### **Chapter 6:**

- (6.) Which organizations are currently active in the field of prevention and repression of capital investment fraud?
- (7.) What are the tasks and objectives of each organization?
- (8.) Which organizations cooperate and how do they do that?

#### **Chapter 7:**

- (9.) Which developments in the field of prevention and repression of capital investment fraud can be expected in the nearby future?

## **1.5 Field of Research**

The problem definition asks what the Dutch system for the prevention and repression of capital investment fraud looks like, without mentioning any particular organizations that should be considered part of this system. This implies that the field of research of this study consists of all organizations that deal with the prevention and/or repression of capital investment fraud on a day-to-day basis. This includes public organizations, private organizations,

and forms of cooperation between these two. It should be noted, however, that there are so many actors in the field of capital investment fraud, that it is nearly impossible to create an exhaustive list. Therefore, and because of the limited time frame for this project, the organizations included in the field of research have been carefully selected in such a way that they form a representative sample of all the parties that play a role in the prevention and repression of capital investment fraud.

## **Public organizations**

The public organizations that deal with capital investment fraud can be arranged into four categories. We have labeled the first category ‘the supervisory system’, which includes the supervisory bodies DNB and STE. The second category is ‘the investigative system’, which includes the BFOs of the regular police forces, the LRT, and the special investigation services FIOD and ECD. The third category is ‘the prosecution system’ and consists of the Public Prosecutor (*Openbaar Ministerie*). The final category we have labeled ‘the policy and information system’ and includes the Ministry of Justice, the FEC, and the ‘project Financial Investigation’ (*Project Financieel Rechercheren*).

## **Private organizations**

For this part we have looked at the following four organizations: NVB, Foundation DSI, Ernst & Young Forensic Services, and the Foundation Victims of Fraud (*Stichting Oplichtingsslachtoffers*). The first two organizations play an important role in safeguarding the integrity of the financial sector. This is relevant in as far as financial institutions are being abused for committing capital investment fraud. The fact that banks often become victims of capital investment fraud (namely mortgage fraud and loan fraud) was another reason for including the NVB in our research. Ernst & Young Forensic Services was chosen to represent the growing segment of consulting firms in the field of fraud. Most of the big consulting firms, such as Ernst & Young, KPMG, Deloitte & Touche, and Price Waterhouse Coopers, have one these days. The services of these consulting firms are targeted at companies and government organizations, and deal with virtually every type of fraud, as well as related subjects such as integrity and compliance. The relevance for this report lies in the services offered to banks with respect to mortgage fraud and loan fraud. Ernst & Young was chosen for no particular reason.

## **Cooperation between the Public and Private Sector**

In this respect we have included the NPC in our research. More specifically, the Steering Committee Financial Institutions (*Stuurgroep Financiële Instellingen*) of the NPC. The NPC is a platform where governmental organizations and representatives of the private sector meet for consultation, with the goal of controlling crime that affects the business community.

## **1.6 Methodology**

An important part of the data for this project has been obtained through semi-structured interviews with representatives of the organizations within the field of research. The interviews have taken place on the basis of a topic list, which can be found in the appendix of this report. The topic list has a number of fixed questions, but was adjusted as necessary for individual interviews. The interviews were recorded on tape and were worked out in writing afterwards.

Whenever possible, documents have been used to answer questions from the topic list. In many cases these documents have been supplied by the organizations within the field of research. In other cases, information was obtained from the Internet or relevant publications from parties outside the field of research. Initially, the intention was to gather both quantitative and qualitative data for this project. However, throughout the process of obtaining data we were confronted with the fact that there is hardly any quantitative data available on capital investment fraud; of the small amount of quantitative data that was available it was impossible to determine the reliability. Therefore, we have focused on qualitative data to describe and assess the Dutch system for the prevention and repression of capital investment fraud.

## **1.7 Report Outline**

This report can be subdivided into two parts. The first part, consisting of chapters 4 and 5, seeks to create a social framework around capital investment fraud, with the purpose of creating a better understanding of this type of crime with the reader. Chapter 4 looks at capital investment fraud as a social phenomenon, discussing the parties involved in the criminal offence itself and the effect that this type of crime has on society. Chapter 5 briefly discusses the legal framework pertaining to capital investment fraud.

The second, and most important part of this report consists of chapters 6 and 7, in which the Dutch system for prevention and repression of capital investment fraud is analyzed. Chapter 6 is the core of this report and discusses each of the organizations within the field of research individually. Finally, chapter 7 takes a look at developments of the system that can be expected in the nearby future.

The mapping as well as the assessment of the system, the evaluation of all data gathered throughout this project, have been included in chapter 3, *Conclusions in Relation to the Problem Definition*.

## **2 Review**

### **Capital Investment Fraud – A Social Phenomenon**

#### **The Public Opinion**

Investigating the public opinion about capital investment fraud one reaches partly surprising findings; for instance culprits are viewed with less condemnation than other criminals are. Most of the victims are viewed as being stupid or naive, but the culprits are secretly admired for their cleverness. In case that the victims are not individuals who lost their savings but institutions such as banks or insurance companies, the culprits are even admired for their – nevertheless criminal – action of fraud.

Apparently it is a social phenomenon that individual victims are publicly seen with a ‘this-could-never-happen-to-me’ attitude whereas deceived banks and insurance companies are not even seen as victims. Furthermore, culprits are admired for being smart enough to fool a powerful institution like a bank.

#### **Culprits**

Culprits of capital investment fraud can be identified as natural persons and legal entities. Various deceptive options are available to the culprit: Fraudulent establishment of companies, shady and deceptive practices in sales or shady business transactions and mismanagement of financial assets.

#### **Victims**

Both natural persons and legal entities can become a victim of capital investment fraud. The role of the victim in capital investment fraud cases is different from other forms of crime. The victim’s contribution to the criminal aspect of the economic offence is greater than any other type of crime. Trust is a fundament of capital investment fraud, because it is an essential element between victim and culprit. Greed is another fundament of capital fraud. It makes them less careful when closing a deal.

As soon as the victim realizes he has been deceived, he feels ashamed and angry: ashamed of his own foolishness and angry towards the culprit for abusing his trust. It could have a tremendous psychological impact. Retrieving money from the culprit often is very difficult or impossible, since there is no legal money left. Another reason are juridical obstacles.

#### **The Financial Sector**

“The financial sector” is a broad definition, in which we need to make a distinction. Not every institution or organization that is part of the financial sector plays or can play a role in a case of capital investment fraud. There are specific forms of capital investment fraud in which a financial institution is likely to be

the victim. The most common example of this is loan fraud (including mortgage fraud), while the misleading of investors upon the issuance of securities is another example. This indicates that the financial institutions most commonly involved in capital investment fraud are credit institutions (banks) and investment companies. But besides victims, financial institutions can also be intermediaries or culprits.

## **The Legal Framework**

The organizations dealing with the prevention and repression of capital investment fraud have to perform their tasks within a certain legal framework. There are many laws regarding the supervision of the financial sector, but we have identified three that are of particular interest to us because of their relation to capital investments and hence the act of capital investment fraud. These are the 'Act on the Supervision of the Credit System 1992', the 'Act on the Supervision of Investment Institutions', and the 'Act on the Supervision of Securities Trade 1995'. For the first two laws supervision on compliance is the responsibility of DNB, for the third law that responsibility lies with the STE. All three laws have a preventive nature.

Where the aforementioned laws had a preventive nature, the criminal code is repressive. The term fraud as such does not appear in the criminal code; the title that deals with this type of crime has been labeled 'deceit' (*oplichting*). In the Netherlands different organizations or institutions are dealing with the prevention and repression of fraud, both in the public and the private sector.

## **The Capital Investment Fraud Landscape**

### **Public Organizations**

#### **Ministry of Justice**

The central task of the Ministry of Justice is taking care of the system of law. Thus, the ministry is promoting the working of the system of law by drawing up legal rules, preventing disruptions in the system of law and resolving conflicts and combating threats to the system of law, such as crime.

Many changes ensure that Justice must remain attentive, in order to continuously adapt the law to new circumstances. Justice must maintain the balance. For Justice taking care of the system of law means the simultaneous and balanced protection of the interests of the individual as well as the society. The following reasons explain why government has decided to expand the IFTs, which are coordinated by the police and the public prosecution together. Financial economical crime in its diversity does not only cost the society a lot of money, but also disturbs the distribution of expenses and public goods. Furthermore, the trustworthiness of the social status diminishes.

During this year, 2000, the project: "Future education for the police" was introduced: an important step towards a new model of police education, which will be introduced in 2002.

The aim of the 'program prevention of organized crime' is to develop new methods to improve the prevention of organized crime, or to initiate it. The Ministry of Justice is also concerned with the prevention of capital investment fraud. It is an easy crime to commit, with lots of money involved.

## **The Public Prosecutor**

Law lays down the Public Prosecutor's main tasks. It is responsible for investigating criminal offences, prosecuting offenders and making sure that sentences are carried out properly. The Public Prosecutor has ultimate responsibility for investigations carried out by the police. The police are accountable for their actions to a public prosecutor, the officer of the Public Prosecutor. The Public Prosecutor is also responsible for supervising investigations carried out by other authorities, such as the municipal social services, the Fiscal Information and Investigation Service (FIOD), and the Economic Investigation Service (ECD). If necessary, the public prosecutor may authorize the police to apply certain coercive measures. For example, they may be instructed to confiscate stolen goods or arrest a suspect even if he was not caught red-handed.

An estimated eight million offences are committed in the Netherlands every year – more than the Public Prosecutor can deal with. Public prosecutors therefore have to make informed decisions in their efforts to combat crime. They have to decide which cases should be given priority and how they can best be dealt with. Since cases of investment fraud require lots of investigation, many cases are dismissed. To some extent these decisions are taken mainly by the Board of Procurators General, the highest authority of the Public Prosecutor. Together with the Minister of Justice, the committee sets the parameters for investigation and prosecution policy.

### *Victims*

One of the Public Prosecutor's tasks is to protect the interests of people who have suffered as the result of a crime. On April 1, 1995, an Act of Parliament came into force which strengthens their position. The *Terwee* Act focuses attention on the plight of crime victims. The Public Prosecutor, for instance, is required to advise them on how to claim compensation, and has to keep them informed of progress in the case. It can also negotiate between the offender and the victim to arrange compensation. Mrs. M. H. L. Verwiel: "I am promoting the common interest of most of the victims in the 'Ecobel' case, well over 400 victims. An endless job for one public prosecutor, time I actually cannot spare."

## The Project Financial Investigation

The project Financial Investigation is not actually an organization, but, as the name implies, a project. It is, however, the ‘mother’ of various important developments in relation to horizontal fraud and as such has been included in this report.

The objective of the project Financial Investigation has been described in late 1996: “Within three years the discipline of financial investigation should have developed into an integral part of the enforcement chain.” Seven sub-targets were identified:

- (1.) Making recommendations with regard to the organizational aspects of all organizations involved in financial investigation.
- (2.) Improving and where necessary establishing the communication:
  - between police, special investigation services, and the judicial authorities;
  - with the private sector;
  - with foreign partners;
  - with all other relevant partners.
- (3.) Developing, on the basis of that communication, methods to ensure optimal exchange of data.
- (4.) Developing training methods to ensure the necessary expertise to come to fully fledged financial investigation.
- (5.) Developing methods of financial investigation.
- (6.) Developing and adapting laws and regulations in close cooperation with various Ministries.
- (7.) Developing preventive measures.

The project structure consists of a steering committee for implementation and a project bureau. The project bureau operates under the responsibility of the steering committee. The composition of the steering committee, the highest body of the project, is remarkable in that representatives of both the public and private sector participate at an equal level. The project structure is best described as a development structure, which presents its recommendations to decision makers outside of the structure.

One of the reasons for starting up this project was the cry from the private sector, most importantly banks and insurance companies, for attention from the public sector for the combat of horizontal fraud. Also, the steering committee advised to pay extra attention to the combat of horizontal fraud, because in the daily practice this field of crime hardly received any priority from either the police or the Public Prosecutor. On the basis of this advice the ministers were prepared to fund an IFT-structure consisting of four IFTs and a national counter for the reporting and distributing of fraud cases.

An IFT is a team staffed with personnel from both the police force and the Public Prosecutor, that has as its main task “the investigation and prosecution



of fraud cases, the development of the required expertise, as well as the development of a view on fraud.

This task has been further developed in plans of approach per team. This has led to the identification of the following main tasks:

- Dealing with heavy and medium fraud cases;
- Functioning as a contact and coordination center for the LLHF;
- Functioning as an interregional contact center for the private sector;
- Giving support in the form of high-quality expertise to participating regions, the Public Prosecutor, and other IFTs.

These tasks are roughly subdivided into three operative fields: (1) reception, registration, and evaluation of reportings of fraud; (2) investigation; (3) development of expertise. In the plans of approach the task of development of expertise has been related to a specific point of interest.

## **The National Investigation Team**

In 1996 the LRT was set up as a team with members from the police, accountants, special investigation services, economists, lawyers, etc. Next to criminal investigations the LRT undergoes informative and exploratory investigations as a form of preventive action.

Next to its own full time employees the LRT has a number of temporary employees from organizations such as the FIOD and the ECD. These people work for the LRT, as their expert knowledge is very helpful for current cases the LRT is dealing with.

The LRT has four basic tasks:

- Investigation of organized crime with a financial or fiscal line of approach;
- Large scale or urgent legal assistance;
- Business of national and international importance;
- Large-scale horizontal fraud.

Horizontal fraud accounted for a total of 45 % of all four tasks.

## **The Bureau of Financial Support**

The BFO's main goal is: "to support the regular police at local and regional investigations, in order to uncover all vested money in any form of crime, so that these can be disposed at a judgment." The BFO fulfills supporting tasks in case of unlawful profit dispossession. The organization obtains information regarding the financial aspect of an investigation or processes this information. Additionally, the BFO contributes to the information and supports the financial bias on the fight against crime of the entire police organization.

## **Financial Expertise Center**

One of the propositions of the integrity memorandum (*nota integriteit financiële sector*) was the establishment of the FEC. The main issue of this institution is to gather and further develop all knowledge and findings that are gained in investigations related to stock broking. Ten organizations are participating within the FEC. They cooperate, yet all have their own tasks regarding the financial sector.

In the report of the steering committee the mission of the FEC was described as improving and -where appropriate- stimulating the integrity of the financial sector, concerning the adequate supervision and a proper administration and criminal legislation in the financial sector.

The core of FEC is formed by two consultative structures: Information Consultation (IC), and the Selection Consultation (SC). The aim of IC is to get insight on non-compliant attitudes and taking action or propose ideas to improve such attitudes. The SC is meant to discuss subject-bound signals to come up with advice towards the organization that has brought in the signal. Between IC and SC exists a 'Chinese wall'; information from one consultation cannot be transferred to the other consultation, in order to guarantee that information within FEC can only be used for the aim, which provided for.

Finally, a guidance committee has been established in which all participants have to serve in. Its tasks are guidance of the FEC's functioning as well as place their knowledge and expertise at FEC's disposal, advise the Minister of Justice and finance.

## **The Fiscal Information and Investigation Service**

The FIOD is a division of the tax authority that takes action in a repressive way, when taxpayers are not willing to conform to the relevant legislation, especially in the form of fraud. The FIOD's main tasks are the investigation of fiscal fraud, the investigation of fraud, i. e. non-fiscal fraud and fighting against organized crime. Next to these criminal investigations the FIOD has several tasks that are related to information such as gathering, saving and analyzing relevant information, furthermore making it accessible. The FIOD acts as an intermediary in the field of information exchanging between cooperating organizations in the field of fraud repression.

## **The Economical Control Service**

The ECD is a national special investigation service. The ECD sees its focus and tasks in investigations that are "for the benefit of the handling of integrity in financial markets." The ECD undergoes investigations to support the concern of socio-economical importance. The tasks and duties of the ECD are the prevention and repression of any (criminal) actions that affect the economy in a way, which prevents economical growth. Additionally these actions should

prove to be of a demonstrable damage for society, the business world and/or the consumer.

The FER department focuses on the protection of a functional financial service system and keeping their integrity. The FER mainly deals with bankruptcy fraud, fraud on the stock market or any other type of investment fraud as well as cases that are related to the legislation for money laundering. In cooperation with the police, the CRI, and the FIOD, the FER is monitoring the securities and stock market to fight the method of laundering money originating of criminal activities with stock trade.

Next to these criminal investigations the ECD carries out a variety of informative investigations on behalf of DNB and STE. An example are security checks regarding (future) managers or directors of companies operating in the field of stock trading and conciliation. Sometimes the ECD also investigates in communal offences, such as forgery, misappropriation of funds or fraud.

## **The Dutch Central Bank**

The Bank is one of the three supervisory authorities for financial institutions in the Netherlands with the task of supervision of investment institutions and supervision of the credit system. DNB also supervises the integrity of the financial system and of managers. Dutch law lists the promotion of integrity as one of the explicit objectives of financial supervision. Institutions must also ensure that they do not become involved in, or be used for, money laundering. Their obligations therefore include identifying customers and notifying the Disclosures Office of any unusual transactions.

To ensure or improve the public's trust in financial services, DNB set up a consumer unit. Its aim to make financial services more transparent for the customers. The Bank also deals with consumer affairs and can help answer consumer queries relating to products and services. If the consumer wants to know whether an institution has been authorized by the Bank and is therefore subject to its supervision, he can consult the '*Bank's registers*'.

## **Foundation Supervision Securities trading**

The STE has two objectives: to ensure that the financial markets operate efficiently, and to protect investors. Thus, the role of STE is to protect suppliers of capital from buyers of capital, protect investors from intermediaries, maintain a fair and orderly market and protect investors from other investors.

The STE was established following a decision to entrust the supervision of the securities trade, both on and off the stock exchange, to an independent organization, that is removed from both government and the sector itself. The STE nationally cooperates with the Dutch Central Bank (DNB) and the Insurance Supervisory Board (*Verzekeringkamer*). Internationally it is the Dutch representative at IOSCO and FESCO.

## **Private Organizations**

### **The Netherlands' Bankers Association**

NVB was established to promote the banks' common interests. Most savings banks, mortgage banks, and credit institutions are NVB members. NVB holds consultation with DNB and STE. Besides, NVB is a member of the Banking Federation of the European Union in Brussels.

Many changes mean that the banking sector has to meet new and exacting requirements. A great deal of these requirements goes beyond the interests of individual banks, making co-operation a necessity. For this reason NVB was established. The NVB security department's task is to make agreements among credit institutions (banks), it has a coordinating, warning, and facilitating role.

### **Foundation Dutch Securities Institute**

The Foundation DSI is an institute, which stimulates the quality and integrity of the persons who are working in the Dutch exchange trade. Each specialist has to meet the criteria that are posted by DSI, such as knowledge- and experience requirements. Only when someone meets all these criteria, he or she will be entered in a public register. Besides DSI is the appropriate organization to handle complaints of investors.

This initiative is supported by the most important organizations within the "world of securities". The aim is to improve the quality and guarding of individuals who are working in the security trade market. DSI has arranged four public basic registers to meet this aim. Security specialists who meet the clearly described criteria will qualify to be entered in one (or more) of these registers. Beside the basic registers, it is also possible to be entered as a senior in one (or more) of these registers.

### **Ernst & Young Forensic Services**

E & Y Forensic Services is an independent company within E & Y. Its tasks consists of controlling risks. There are important reasons why organizations prefer using the services of E & Y Forensic Services over reporting to the police. Firstly, most companies are hesitant to go straight to the police, because they fear wrong accusations. Secondly, companies prefer to keep cases of fraud strictly confidential, as they would damage the reputation of the company. Thirdly, the client is assured of immediate and professional assistance. There is limited co-operation with other organizations. This independence is an essential element of the company's services, because the entire business revolves around integrity. In case of criminal trial, the company can only hand over relevant data and assist the client in a possible lawsuit, but is legally not authorized to take part in the investigation.

## **Foundation Victims of Fraud**

Foundation Victims of Fraud was founded by Mrs. M. Schloss, a former victim of investment fraud. Often, fraud cases are directly dismissed as:

- too small;
- a civil case;
- own fault;
- too complex.

Mrs. Schloss tries to track and retrieve the lost money. Lawyer E. Troost is her legal support. The foundation set up a unique national database of fraudsters, which keeps track of the culprits and their actions. It is not the Public Prosecutor's task to support victims; besides, there is no time available. An institution especially for victims of Fraud, is a good initiative.

## **Cooperation between Public and Private Sector**

### **National Platform for Crime Control**

The foundation of the platform in 1992 was a result of the rising attention for crime prevention. In the second half of the eighties the Federal Government was in search for partners, to approach of the sharply rising crime rate, in the first instance with the individual citizen, its organizations and local governments. In the early nineties, the focus was on industrial life, as well in its role as victim of crime, as in its role as potential partner for the approach towards crime.

The NPC has formulated four objectives. Crime controlling starts with analyzing trends. Without adequate data an effective approach towards crime controlling would not be possible. On the basis of established trends, the involved partners in the platform then jointly determine the priorities. In recent years, these were the car-theft approach, the robbery issue, the stimulation of job-moral, the prevention of criminal use of information technology, and the exchange of expertise between the government and industrial life in fraud.

For each of these subjects the platform looks for a cooperation between the government and the industry. This cooperation resulted in the Steering Committee Financial Institutions: The objective of the committee is to (measurable) increase efficiency and effectiveness of efforts in the field of crime control, with which financial institutions could be involved, either as victim or as intermediary. At the basis of this objective the committee draws up an inventory of the areas, which are nominated for making propositions.

## **Future Outlook**

We have identified three developments that can be expected in the nearby future. The first two programs stem directly from the Ministry of Justice and concern the mapping of large-scale organized crime and the education

of the police force with regard to financial investigation. The third program is related to the IFT-structure and falls under the supervision of the Public Prosecutor. As the current information systems were not able to meet the needs, the development of a Fraud Registration and Information System was ordered. It will support the Public Prosecutor in weighting and prioritizing cases, but will not be able to link individual cases. The first phase of the system is finished and was successfully tested, but the implementation has stagnated due to problems with the technical infrastructure. The development of the second and third phase has not yet been ordered.

### **3 Conclusions in Relation to the Problem Definition**

In this chapter we will formulate the conclusions we have been able to draw on the basis of our findings, thereby answering the two questions of the problem definition:

- (1.) What does the Dutch system for prevention and repression of capital investment fraud look like?
- (2.) How well is this system suited to perform its tasks of preventing and repressing capital investment fraud?

#### **Sub 1**

The most obvious way to create a clear picture of the structure of the system is by visualizing it. Therefore we have created a blueprint of the relations that exist between the organizations that we have included in our field of research. This blueprint can be found on the final page of this chapter. The arrows display the essential relations that exist between the organizations, which have been identified from the interviews and relevant documents. This, however, does not mean that no other relations exist or can exist.

The left side of the blueprint, displaying the organizations in the public sector, shows a dense network of interrelated organizations. The Public Prosecutor is an important element in this network. It has a repressive task within the structure and has the police, the IFTs and the LRT at its disposal to perform this task at the different levels: regional, super-regional and national. Besides that, there exists a cooperation between the Public Prosecutor and the Special Investigation Services. The Public Prosecutor can ask them for information or involve them in an investigation, to add expertise to the investigating team. Also, the Public Prosecutor is closely associated with the IFT-structure, by supplying staff to the IFTs among other things.

As the blueprint shows, the IFT-structure is well embedded in the chain of law enforcement. The staff is supplied by the Public Prosecutor, the police, the ECD, and FIOD, which creates a diversified labor pool. The LLHF is a 'linking pin' operating as an intermediary between the various investigation services and the public sector. It is a central point for the private sector to report cases of fraud, which the LLHF can divide between the various investigation services. There is a short line between the IFT-structure and the highest level of policy-making, i. e. Ministry of Justice and Board of Procurators General.

We have labeled the FEC and the NPC as 'network junctions' because they tie a large number of organizations together, gathering, processing, and disseminating information. Furthermore, the NPC provides an important link between the public and private sector.

On the side of the private sector it is clear that the financial sector is subject to a large amount of supervision, from both the public and the private sector. The NVB, as a representative organization for banks, has a direct link with the

public sector through the LLHF. This is an important link which has been established in the recent past. Fraud reportings from the various banks are registered with the NVB, which passes them all on to the LLHF. In the past the individual banks would report cases with the various investigation services, which made it impossible to make connections between cases, both for the banks and the investigation services. Nowadays, NVB performs a convergent task regarding reportings of fraud from banks. The LLHF, in turn, performs a divergent task.

Ernst & Young Forensic Services and the Foundation Victims of Fraud have been placed separately, without links to other organizations. E & Y Forensic Services operates as an independent consulting firm and could do an assignment for any of the other organizations in the blueprint, but does not hold formal ties with them. The Foundation Victims of Fraud would like to establish a formal link with the enforcement chain, in order to be able to make better use of the information gathered by the foundation. Therefore, the foundation has applied for a subsidy with the Ministry of Justice, but so far the Ministry has not granted one.

## **Sub 2**

In general, the system for the prevention and repression of capital investment fraud appears to be well-suited for its tasks. There are many organizations, especially in the public sector, that deal with this phenomenon. But more importantly, there exist many relations between these organizations, in terms of cooperation, participation, and information sharing.

From the research it has become clear that the system as it exists today is largely the result of recent developments, such as the foundation of the LRT, the start-up of the IFTs and LLHF, and the creation of the FEC. These changes can be attributed to the increased awareness of the possible impact of fraud on society with the highest levels of policy-making: the Second Chamber and the ministries. This is indirectly the result of pressure from the private sector, in particular the financial sector.

It is hard to judge how large the effect of these recent developments will be on the combat against fraud in general and capital investment fraud in particular. In any case, we can conclude that so far they have had a positive effect, at least in terms of the amount of attention being paid to this problem and the knowledge that is being developed. Also, the cooperation between the public and private sector has benefited from the developments.

But that certainly does not mean that no further improvements can be made. As many of the persons interviewed have indicated, there is still a long way to go before the entire system will be truly effective. Because of the newness of large parts of the system, we should look at it as a basic structure with a lot of potential, but which still needs a lot of refining towards perfection, if such a thing exists. Most of the people interviewed seem to agree on the points that

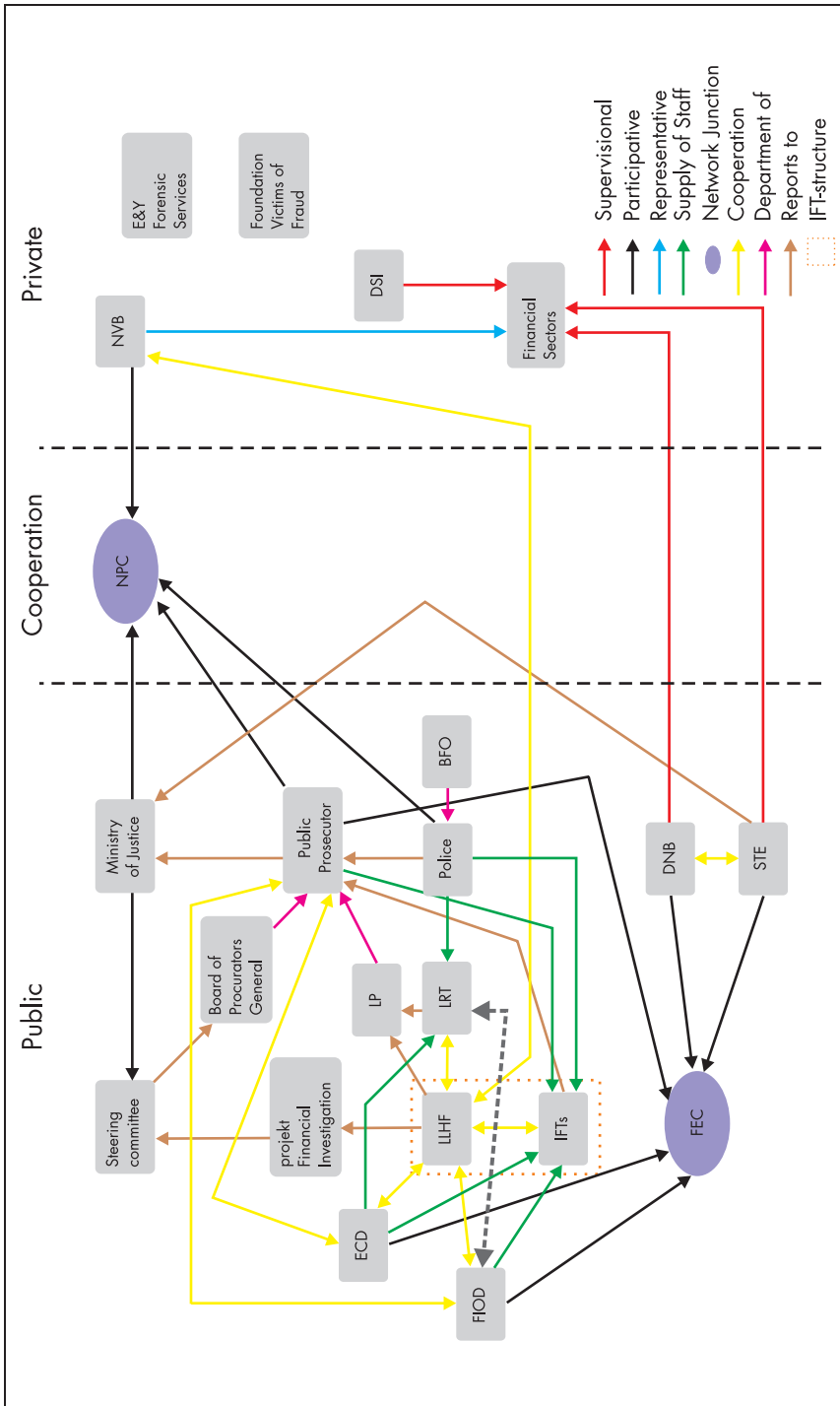


need improvement: the communication and cooperation between the different organizations and the information system for the registration of reportings of fraud cases. In terms of communication and cooperation the different interests of the various organizations make it difficult to work effectively and efficiently. The information system is still in its infancy. The FRIS has been set up a few years ago, but is not intended to operate as a system for registering and matching reportings and providing operational support to investigations. Such an information system would definitely be valuable addition to the chain of enforcement.

It should be mentioned that these recent developments mainly concern the fraud that the financial sector falls victim to. This is logical, as the financial sector has exerted pressure on the government for increased attention for its problems. However, the average individual (or small business) that becomes a victim of fraud is still left out in the cold. Besides the Foundation for Victims of Fraud, which has no influence on politics, there are no representative bodies for individuals who are victim of fraud. And the organizations that have been created in recent years are only concerned with medium and large cases. This means that the individual still needs to report his case with the local police, where in many cases his report is not taken seriously or not even filed. An underlying thought of the IFT-structure is to promote financial investigation at a local level, but this has certainly not materialized yet, as Mr. Speijers, project leader of the project Financial Investigation, acknowledges.

This leaves a two-sided picture. On the one side, the financial sector is satisfied with the developments of recent years. It is assured of attention from the government for its problems, has a clear contact point in the chain of enforcement, and knows its reportings will be taken seriously. On the other side, the individuals who become a victim of fraud do not receive this attention and do not have one point of contact. As a result of this, related cases that occur in different parts of the country are often not linked and thus will not be dealt with, due to the fact that the individual cases are too small. Moreover, there is no support for victims of fraud from the side of the government, unlike for the victims of virtually any other type of crime.

Summarizing, we can conclude that the developments of recent years in the system for prevention and repression of capital investment fraud have certainly been a change for the better, but mainly so for the combat of large-scale organized fraud. Individual small cases are still a supposititious child.



## **4 Capital Investment Fraud – a Social Phenomenon**

### **4.1 The Public Opinion**

The general public has a split opinion about culprits who commit capital investment fraud. At first sight one should believe that people condemn culprits who obviously take advantage of individuals. But that's not the case: people who have not been victims of fraud themselves admire the culprits in a certain way. The culprit does not physically abuse or hurt his victims, but is clever enough to make a lot of money. And should the greedy and stupid victims not blame it on themselves? In many cases even the police and representatives of the public prosecution, judges and lawyers do not pretend to have too much compassion for the victims either.

There are two important reasons why society will never know for sure how often and to which extent fraud occurs: most of the time victims are either too ashamed to talk about it or are no saints themselves, e. g. using the investment for laundering black money. According to one of the 'master fraudsters', J. P. van Rossem, many of his victims were executives who 'borrowed' money from their companies to speculate with it. In other cases it happened frequently that the victims themselves did not approach the police, but almost had to be forced by the police to appear in court as a witness. The simple reason was that the victims were afraid to be caught by the tax authorities as they used black money for this investment.

On average the victims of capital investment fraud are not naive and are well educated. In most cases they have experience in investing money, e. g. in investment funds or on the stock exchange. Thus, they should not be easy victims. Nevertheless, they fell for the smart, charismatic and smooth talking culprits. Many victims are so ashamed that they even do not tell friends or relatives about the incidents, far from 'lowering' themselves and reporting the fraud to the police.

A third reason for not reporting the crime to the authorities is that it is commonly known the culprits tend to get away with their crime while the victims hardly ever see a single penny of their investment back. So why bother going to the police without reaching justice when it only means admitting to be foolish enough to fall for a culprit? So far fraud did get attention from the media – but concerning the unknown but definitely huge amount of money lost on it annually the focus and attention of the media has been relatively small. The reason for this may be that headlines concerning fraud and its victims are not catchy enough. This is in a way surprising if one sees the damage fraud does to individual victims. Nevertheless, generally the victims are viewed as naive or stupid and the public thinks of them with a 'this-could-never-happen-to-me' attitude. Furthermore, the public gives culprits who cause damage to banks or insurance companies a hidden applause.

As mentioned above, the appearance of a culprit who is specialized in capital investment fraud clearly differs from the 'cliché criminal'. He seems to be a

gentleman: well groomed, well educated, a smooth talker with excellent manners. In short: somebody one considers a serious and trustworthy business partner. The culprit's appearance may also help that the public views them as a different type of criminal. The public hardly identifies with the individual victims because they are in general considered as 'stupid' but there is still a certain amount of pity left for them as the public realizes the damage or loss could have occurred to them. That is for the culprits who trick individuals. It is a totally different story for culprits who commit fraud against banks or insurance companies. In these cases the damages often exceed the damages individual victims suffer, but the common opinion is, that banks or insurance companies can easily afford that loss and more or less deserve it to be a victim of fraud. This general attitude even lets some culprits appear as modern heroes or Robin Hoods of our times. That these Robin Hoods take from the rich but apparently forget to give to the poor does not seem to matter. The culprits are secretly admired for their criminal action. The public ignores the fact that they committed a criminal offence; it is only important that an individual was clever and smart enough to fool a powerful institution such as a bank. Apparently any action like that is seen as justified or even admirable in today's world.

## 4.2 Culprits

In the field of capital investment fraud culprits can be identified as natural persons as well as legal entities. Although in many cases the fraudulent legal entity mostly is governed by one or two fraudsters. The following is a list of various deceptive options available to the culprit<sup>2</sup>:

- (1.) Fraudulent establishment of companies, especially in the legal capacity of an Inc., as well as mismanagement;
- (2.) Shady and deceptive practices in sales:
  - a) insufficient information and false brochures;
  - b) incorrect investment consulting;
  - c) aggressive publicity aimed at attracting customers.
- (3.) Shady business transactions and mismanagement of financial assets:
  - a) price manipulation, especially rate deception and inflated fees;
  - b) inappropriate use of resources;
  - c) confused business transactions;
  - d) shady practices with regards to the welfare of the client.

When the fraudster operates in the name of a legal entity, a private company with limited liability (Inc.) is founded for several beneficial reasons. Any contractual debts incurred by company-officials and those acting on their instructions are recoverable from the company. The company is also liable for damages suffered by third parties. However, executive directors may be held

---

2 Liebel, Hermann J. and Joachim Oehmichen, *Motivanalyse bei Opfern von Kapitalanlagebetrug*, BKA, Wiesbaden 1992, page 263.

personally liable for mismanagement in case of bankruptcy, non-executive directors for lack of control. (Non-)Executive directors are also jointly and severally liable if the annual accounts, the annual report or interim figures do not reflect the true situation; the (non-)executive director, however, will not be liable if he can prove to be innocent.

It may be hard to prove either mismanagement or lack of control. In any case, it complicates the judicial process, which benefits the fraudster. Many fraud cases get tangled because of their complexity with as a result the absence of conviction. Fraudsters tend to be very slippery for the court of justice. It seems that they all share a talent to bypass the law. Master-fraudsters are 'gifted' with a number of similar traits and qualities.<sup>3</sup> Note that there is a difference between culprits of fraud and master-fraudsters. Culprits of fraud ('regular' fraudsters), commit fraud on a much smaller scale. Compared to the master fraudster, he is a petty thief. Master-fraudsters fraud on a huge scale and earn millions. It is their fate, a state of being caused by a combination of psychological and social factors.

Virtually all master-fraudsters are men. It is not a new concept that men have a higher criminal activity-rate than women do, but in the field of fraud this is even higher than any other form of crime. The few female fraudsters, who were called master-fraudster, differ in all ways from their male counterparts. Much smaller amounts of money are concerned. Besides, methods, motives, and pattern of spending are completely different. Female fraudsters tend to have a relationship with their victims and will not have large sums of money left in the end.

Many master-fraudsters are materially spoiled and emotionally neglected in the past. Materially spoiled does not imply that they are from wealthy families, but that they often got what they had asked for. On the other hand there was little attention towards them in an emotional way. They get status from material things, because they think that that is why they are appreciated. They start thinking that that is important, that people like them for that reason. This way they buy their status. But once they are used to acquire their status this way, money has to keep pouring in. And if it works one time through fraud, it should work the second time too.

It may be wondered why someone would start to behave in this manner. The following quotation is applicable on culprits and gives an illustration of one of the probable causes:

*"The want of money is the root of all evil."* Samuel Butler.

They have an exceptional fantasy. Without fantasy one would never become a master-fraudster. They come up with stories, which you think cannot be fabricated. In order to get a fortune under pretence of investing it you need to have an incredibly rich fantasy and persuasive force. Sometimes it seems that

---

3 Smolders, P., *Gladdé Jongens*, Tirion uitgevers b. v., Baarn 2000, page 178–198.

even the fraudster himself believes his own wild stories. The boundary between lying well and a real personality disorder may become very vague. This syndrome is called 'pseudologia phantastica'<sup>4</sup>. It does not become clear though, if certain fraudsters suffer from this syndrome, since convicted fraudsters do not get any therapy or psychoanalysis anymore. According to probation officer Elly Brok it is almost as if it is an addiction to the fraudsters to lie or tell wild exaggerated stories.

Contrary to other forms of crimes, culprits of fraud are quite intelligent to highly intelligent. It's an essential fact to be successful. Every victim requires a different approach. This demands the ability to put yourself in another man's shoes and intelligence. This is the reason that victims often cannot explain how they could have been fooled by the fraudster: a good fraudster tailor makes his deceptive stories. Fluency is another crucial trait.

In order not to get tangled in his own lies with every single potential victim, the master-fraudster must possess over an extraordinary tenacious memory. Not only do they have to remember what and to which victim they told certain lies. Also to persons in their private environment they have multiple scenarios to remember. In a lot of cases girlfriends or spouses are not aware of the fraudster's practices. Also, they have no scruples whatsoever. Many master-fraudsters regard themselves as the victim. They create their own reasons to justify their practices. A petty thief blocks his conscience simply by banning the thought of the old lady he has just robbed, out of his mind. The master-fraudster though, is able to think off his victim without any regrets. He thinks it is the fault of any one but himself. Frequently they see the victims as ignorant fools whose own greed has tricked them.

### **4.3 Victims**

According to our definition of capital investment fraud, any private party can be the victim of this type of crime. This includes both natural persons and legal entities. From the information obtained through some of the interviews and publications it seems that natural persons and small-size legal entities most commonly fall victim to this type of crime. We can, however, identify forms of capital investment fraud in which a larger-size legal entity, usually in the financial sector, is likely to be the victim. More information on this can be found in paragraph 4.4, *The Financial Sector*. This paragraph will focus on natural persons and small-size legal entities as victims, without making a distinction between the two.

The role of the victim in a case of capital investment fraud is different from that in other types of crime. As Liebel and Oehmichen phrase it in their study on the motives of victims of capital investment fraud: "The victim's contribution to the criminal aspect of an economic offence is greater than for any other

---

<sup>4</sup> Kraus, G., *Leerboek der psychiatrie*. Derde druk, Leiden 1964.

crime.”<sup>5</sup> It is, after all, the victim who willfully enters into the agreement, consenting to the fact that the fraudster takes control of his money. Consenting, because he trusts the culprit. As such, trust is an essential element in the relation between victim and culprit; it is a fundament of capital investment fraud. Nearly half of the victims participating in the study by Liebel and Oehmichen say to have trusted the culprit from the start. As a result of this, many victims close a deal after a relatively short period of time, without carefully checking the culprit’s credentials.

Closely related to this, is the motive for victims to invest their money with the culprit. Liebel and Oehmichen (1992, pp. 60) have in criminology literature identified only the “enrichment motive” which could be identified in the interviewed victims; but in addition to that, they state, that beyond this superficial motive, there are a lot of more important motives lay behind the enrichment motive, such as a need for security of their investments, need for social ties, need for self-esteem and sometimes envy other successful investors.” For the victims the reasons for making the investment were the promised high yields and anticipate quick profits as well as the other mentioned motives. This conclusion was supported by the experts that we asked questions about this subject. The victims’ greed also makes them less careful when closing a deal, thereby again contributing to the execution of the crime. Indeed, the want of money as the root of evil.

As soon as the victims discover that they have become the victim of fraud, in many cases within several months after the actual transaction, they fall prey to various emotions. According to Monique Schloss of the Foundation Victims of Fraud most victims feel both ashamed of their own mistake and angry towards the culprit. This anger can be explained from the fact that the culprit has abused the trust of the victim, which can have a tremendous psychological impact on the victim.

From this point on it is a long and difficult road for those victims that want to try to recapture their investment from the culprit. According to Ms. Schloss, the first problem often occurs when the victims try to report the crime to the police. She knows of many cases in which the police refused to file a report, because, as they say, the case belongs in a civil court. In case the police does file a report, it is still questionable whether the culprit will be prosecuted, as a single case is usually not important enough for the Public Prosecutor to spend time on. Thus, the prosecution of the culprit in many cases depends on the ability of the investigating bodies to match cases in which that culprit was involved.

The next hurdle is getting a conviction, but even in that case a victim is far from sure of receiving his money back. The so-called ‘Terwee Act’ (Criminal code, Title II, section 36 f) does make it possible to force, by means of a judicial sen-

---

5 Liebel, Hermann J. and Joachim Oehmichen, *Motivanalyse bei Opfern von Kapitalanlagebetrug*, BKA, Wiesbaden 1992, page 263.

tence, the person convicted of a crime to pay a certain amount of money to the benefit of the victim. This, however, is only possible if the convict is held liable for the victim's damage under civil law. According to mr. drs. C. Mulder, instructor of criminal law, the law should be changed in such a way that a victim can use the conviction in the criminal case to claim his money in a civil case. And even then it is very likely that the victim will never receive any money, as most fraudsters are absolute masters in hiding their money from creditors. Edwin Troost, a lawyer who has specialized in representing victims in fraud cases, estimates that in only thirty percent of his cases he is able to actually get money for his clients. Nevertheless, getting a conviction is an important thing to many victims, according to Ms. Schloss, because it satisfies their sense of justice.

#### **4.4 The Financial Sector**

On December 19, 1997, the ministers of Finance, Justice, and Economic Affairs, sent the so-called "Memorandum on the Integrity of the Financial Sector" (*Nota Integriteit Financiële Sector*) to the Second Chamber. In the first chapter of the memorandum they phrase the impact of fraud in relation to the financial sector as follows: "Financial markets and institutions fulfill a central role between demand and supply of capital and therewith in the allocation of financial resources in the economy. The social trust in these markets and institutions, as well as in the money transfer between these institutions, is therefore essential. This applies all the more where the financial sector manages the funds of many in society, from savings of citizens to financial flows of companies. Fraud and other forms of crime, including tax evasion, betray that trust. That applies when financial institutions are themselves guilty of this. That applies also when the financial sector is used by others for fraudulent practices."

This paragraph looks at the special and delicate position that the financial sector can have in capital investment fraud. "The financial sector" is, however, a broad definition, in which we need to make a distinction. Not every institution or organization that is part of the financial sector plays or can play a role in a case of capital investment fraud. As has been mentioned in the previous paragraph, there are specific forms of capital investment fraud in which a financial institution is likely to be the victim. The most common example of this is loan fraud (including mortgage fraud), while the misleading of investors upon the issuance of securities is another example. This indicates that the financial institutions most commonly involved in capital investment fraud are credit institutions (banks) and investment companies.

But these institutions do not necessarily have to be the victim of capital investment fraud; as the Integrity Memorandum states they can also be the culprits. There are numerous examples of fraudulent banks, investment companies, etc. It can be argued whether these institutions really belong to the financial sector, as they are mostly founded for fraudulent purposes without the inten-



tion of providing society with bona fide financial services, but fact is that they present themselves as bona fide financial institutions. It should be questioned whether the general public makes a distinction.

The use of the financial sector by others for fraudulent practices can take place in two ways: with a financial institution as a victim and with a financial institution as an intermediary. An example of the latter would be the use of a bank's services for laundering money. The bank does not suffer financial damage and also does not have the intention to enter into fraudulent activities, but simply becomes a facilitator. As we have not identified cases of capital investment fraud that feature this phenomenon, we will not go into further detail on this.

## 5 The Legal Framework

The organizations dealing with the prevention and repression of capital investment fraud have to perform their tasks within a certain legal framework. In this chapter we will briefly discuss some of the more important laws from this framework, distinguishing between laws that are preventive by nature and those that are repressive by nature.

### 5.1 Laws regarding the Supervision of the Financial Sector

There are many laws regarding the supervision of the financial sector, but we have identified three that are of particular interest to us because of their relation to capital investments and hence the act of capital investment fraud. These are the 'Act on the Supervision of the Credit System 1992' (*Wet toezicht kredietinstellingen 1992*), the 'Act on the Supervision of Investment Institutions' (*Wet toezicht beleggingsinstellingen*), and the 'Act on the Supervision of Securities Trade 1995' (*Wet toezicht effectenverkeer 1995*). For the first two laws supervision on compliance is the responsibility of DNB, for the third law that responsibility lies with the STE.

All three laws have a preventive nature. They set out rules that institutions in the financial sector must comply with in order to receive an authorization and be included in the registers related to these laws. These registers offer the general public the possibility to verify whether the institution that they consider investing with has an authorization and is therefore supervised. Almost by definition, shady investment institutions will not be able to meet the requirements necessary to receive an authorization and be included in the register. Those that are will probably not want the authorization as this means their actions will be under the supervision of DNB or the STE.

#### **Act on the Supervision of the Credit System 1992 (ASCS 92)**

The ASCS 92, which governs banking supervision, has two main objectives. Firstly to safeguard the interests of those who have entrusted money to the banks and secondly to safeguard the stability of the financial system. The act refers to 'credit institutions' rather than 'banks', 'credit institutions' being a collective term for universal banks, banks organized on a cooperative basis, savings banks, security credit institutions and institutions such as mortgage banks. Section 1(1), sub a, defines a credit institution as "an enterprise or institution whose business is to receive funds repayable on demand or subject to notice being given, and to grant credits or investments for its own account."

In principle, an institution may not operate as a credit institution in the Netherlands unless it has obtained authorization either in the Netherlands or in another member state of the European Union. Once authorization has been obtained, the institution becomes subject to supervision of DNB. For branches of credit institutions established and authorized in other member states a no-

tification procedure is in force. Cross-border services provided by an institution established and authorized in other member states must also be notified to DNB, to the extent that these services involve the acceptance of repayable funds. All credit institutions that have observed the proper procedures (i. e. have obtained authorization or have observed the notification procedure) are entered in the register (pursuant to section 52 of the ASCS 92).

### **Act on the Supervision of Investment Institutions (ASII)**

The general objectives of the ASII are the adequate operation of the financial markets and the protection of the investors on those markets. One of the underlying considerations of these objectives is that the general public must be able to rely on the expertise, reliability, and respectability of the institutions that offer their services on the financial markets. The act defines an investment institution as “investment company or investment fund” (section 1, sub c), which have been defined as “the legal entity that asks or has obtained monies or other goods for collective investment, with the objective of letting the participants share in the yield of the investments” (section 1, sub a) and “A capital not stored in a legal entity in which for collective investment asked or obtained monies or other goods are or are being brought in with the objective of letting the participants share in the yield of the investments” (section 1, sub b), respectively.

Institutions that fall under the ASII must meet certain criteria in order to receive a permit and be allowed onto the market. These criteria have been subdivided into four categories, of which the first and the fourth are of interest with regard to capital investment fraud. The first category relates to the expertise and reliability that has to be present in the institution, with the aim of preventing that participants fall victim to incompetent or fraudulent actions. The fourth category contains requirements for information provided, so that the investor can form a reasonable opinion on the content of the offer. When all criteria are met, the investment institution will receive a permit and, just like with credit institutions, will be entered in a register (pursuant to section 18(1) of the ASII) and come under the supervision of DNB.

### **Act on the Supervision of Securities Trade 1995 (ASST 95)**

Even though the ASST 95 and the ASII are two different laws, governing two different phenomena, they are both based on the same ideas. The objective of supervision under the ASST 95 is also twofold: the adequate operation of the financial markets and the protection of the investors on those markets. Supervision is related to the same four areas as for the ASII. The ASST 95 provides, among other things, regulation for the supply of information related to securities, the practice of the profession of security broker and asset manager, and supervision of compliance with regulations.

With regard to capital investment fraud, section 47 is an important section of the law concerning the supply of information related to securities. This article prohibits misleading of investors upon the issuance of securities. Section 48 determines that violation of section 47 is a criminal offence. Practicing the profession of security broker is subject to the obligation of having a permit. This permit is given when requirements related to expertise and reliability are met. Asset managers only need a permit when they manage the assets of third parties on an individual basis. (Collective management of assets by means of an investment fund is dealt with under the ASII.) Security brokers and asset managers that hold a permit are entered in the register (pursuant to section 21(1) of the ASST 95). The supervision on the execution of the ASST 95 is in the hands of the STE.

## **5.2 The Criminal Code**

Where the aforementioned laws had a preventive nature, the criminal code is repressive. The term fraud as such does not appear in the criminal code; the title that deals with this type of crime has been labeled 'deceit' (*oplichting*). Historically speaking, deceit is the true criminal offence of fraud. In their own words, victims of fraud always feel deceived.<sup>6</sup>

### **Title XXV – Deceit**

#### **Section 326**

He who, with the objective to give unlawful advantage to himself or another, either by adopting a false name or a fraudulent quality, or by deceitful tricks, or by a web of lies, induces someone to the surrender of any good, to the placement of information with a monetary value in business traffic at disposal, to the entering into a debt or to the annulment of a claim, will, as guilty of fraud, be punished with imprisonment of up to three years or a fine of the fifth category.

This section distinguishes between various types of deceit. The false name is simply the case in which a person uses the name of another person. It happens more often that a fraudster adopts a fraudulent quality, which means that he arouses false expectations by alluding to alleged qualities. According to jurisprudence, this is also applicable in the case where a person poses as a bona fide investment consultant. Deceitful tricks are those actions that create an atmosphere that is suitable for deceiving people, without necessarily using a lie. The web of lies is about deceiving the victim by means of the unclear and confused presentation of facts. A single lie is, obviously, not enough to create a web of lies. For this, there must be more than one lie and these lies should together create a coherent story that can raise a certain amount of trust with any straight thinking person.

---

<sup>6</sup> Visser, F., *De verdachte zakenman*, Uitgeverij Balans, Amsterdam 1987.

The burden of proof in these cases is almost always very heavy. It is very hard to prove that it was by means of the aforementioned types of deceit that the victim was induced to surrender his money or goods and the like, and that the culprit had the intention of giving unlawful advantage to himself or a third party. There are, of course, cases in which the victim's greed has gotten him into trouble; something the criminal code does not protect them from. As a result of this, forgery has become the core offence in the repression of fraud.

## **Title XII – Forgery**

### **Section 225**

- (1.) He who fraudulently draws up or forges a document that is intended to serve as evidence of any fact, with the objective to use it or have it used by others as real and unadulterated, will be punished as guilty of forgery, with imprisonment of up to six years or a fine of the fifth category.
- (2.) With the same penalty will be punished he who intentionally uses the false or forged document as if it were real and unadulterated or intentionally delivers or has at his disposal such a document, while he knows or should reasonably suspect that this document is intended for such use.

The explanation for the fact that most fraudsters are convicted for forgery is twofold. In the first place, committing fraud without putting a single lie on paper is almost impossible. This means that the largest part of the fraudsters cannot avoid leaving a paper trail. Secondly, the evidence of forgery is easy to produce, much easier than that of deceit. In the case of deceit evidence will mostly come from testimonies, but witnesses can forget things, retract their testimony, or even lie. In the case of forgery the evidence is tangible and does not change anymore. It should be noted that forgery is not limited to putting a lie on paper; concealing the truth on paper is also considered forgery.

## **6 The Capital Investment Fraud Landscape**

### **6.1 Public Organizations dealing with Capital Investment Fraud**

#### **6.1.1 The Ministry of Justice**

The first part of this chapter will be a global overview of what the tasks of the Ministry of Justice are and a summary of the annual budget of the ministry. The second part will be a summary of the interview we had with Mr. Lely project leader of the ‘program prevention of organized crime’.

Justice wants to contribute to a safer social climate for the inhabitants of the Netherlands. The policy that has been developed and implemented to achieve that goal is based on the universal rights of man. The most important touchstone is the Dutch Constitution. In developing policy, not only “objective safety” counts, but also the feelings of being unsafe among the citizens is weighed. However, improving the living environment is no easy task. Our society is constantly in motion, notions of right and wrong are not fixed once and for all. The guiding principle in all of Justice’s work is always: finding and maintaining social balance. Individual interests must be carefully weighed against the interests of society. Each Justice employee contributes to this in his/her own way.

The central task of Justice is taking care of the system of law. This means:

- promoting the working of the system of law by drawing up legal rules;
- preventing disruptions in the system of law and resolving conflicts;
- combating threats to the system of law – such as crime.

#### **Drawing up legal rules**

Combating crime and resolving conflict are the two tasks of Justice that appear in the news most often. The third task of Justice is less conspicuous, but no less important because of that: drawing up rules of law to bring order to society. Justice is one of the ministries, which makes rules of law that determine the relationship between government and citizen. In 1994 the General Administrative Law came into effect. The name says it all: one law that gives general rules on how the government must behave toward citizens, organizations and companies. What you can do if you do not agree with a government body’s decision is also in the law.

#### **Combating Crime**

Crime is one of the greatest threats to the system of law. Therefore, Justice tries to combat crime in all sorts of ways. Safety is not the responsibility of Justice alone. Many other organizations strive for a safer living environment; thus, cooperation goes without saying. Together with, among others, citizens, companies, social institutions and other government bodies, Justice participates in

safety projects. Together the participating parties make an effort to put through concrete improvements. Working together against crime is not limited to the territory of the Kingdom. The Netherlands is a member of, among others, the Benelux, the European Union and the United Nations, and at that level as well, there is co-operation. In addition to that, the Netherlands concludes treaties with individual countries. Agreements are made about exchanging information, extradition of suspects and collective investigative actions. This international co-operation makes it possible to combat organized crime – such as international traffic in persons and drugs – on several fronts at once.

## **Prevention**

The first association for combating crime is, naturally, the investigation, prosecution and trial of criminals. But at least as important is crime prevention. Justice is busy with the prevention of crime at many levels “behind the scenes”. It has been shown more than once that it is easier to change situations, which invite crime than to change people who develop criminal activities. Therefore, Justice takes initiatives repeatedly to detect risky situations. Prevention is better than punishment. Take away the situations, which can incite criminal behavior, and give targeted information to, for example, bank and shop personnel. Offer no opportunity, is the motto.

## **Times are changing**

Citizens, business and government are appealing to Justice more. Our multicultural society is sharply in motion, standards and values are changing. Criminal organizations repeatedly find new ways around the law. Developments in the area of information technology and the new media provide for challenges and unexpected problems. And the more far-reaching European unification influences the Dutch legal system. All these changes ensure that Justice must remain attentive in order to continuously adapt the law to those new circumstances. Lately, there has also been a lot of attention for the problems that go along with this, also in the media. Think, for example, of the cell shortage, the long waiting times for dealing with asylum requests, the sending away of suspects due to technicalities and the application of investigative methods without a legal basis. In order to be able to execute its task adequately, Justice follows the political, judicial, economic, technological, social and cultural developments at home and abroad closely. In order to actively anticipate new situations.

## **Justice in balance**

Time and again, Justice must maintain the balance. For example, it must be determined precisely which extraordinary investigative methods are permitted and which are not. Catching criminals quickly and successfully, after all, is only a real victory if the fundamental principles of our constitutional state are

not violated. For Justice, taking care of the system of law means: the simultaneous and balanced protection of the interests of the individual as well as those of society. Weighing the rights of the individual against his obligations with respect to other people and to the community. Because society is changing, Justice must repeatedly consider the policy to be implemented.

## **Summary of the Annual Budget for Justice**

Financial economical crime in its diversity does not only cost the society a lot of money, but also disturbs the distribution of expenses and public goods. Furthermore, the trustworthiness of the social status diminishes.

These are some of the reasons why the government has decided to continue and expand the IFTs, which are run by the police and the public prosecution together. To each IFT a expertise center is attached. The aim of these expertise centers is to make all the knowledge and expertise available on a national level, for one or more specific forms of fraud. This will contribute to a more effective approach of such as horizontal fraud. Before the government decided to invest in education, reinforcement and personnel expansion of certain Special Investigation services.

Within the Ministry of Justice a program has been set up under the name “program prevention of organized crime”. The aim of this program is to develop new methods, which will improve the prevention of organized crime, or even better to get it from the ground. Because, there is almost no prevention. The Ministry of Justice is also concerned with the prevention of capital investment fraud. It is the most loved and easiest crime that somebody can commit, and a lot of money is earned. The prevention for fraud consists of guard for repetition of fraud by a person and prevention in the broadest sense. There are many sources that can be used, but these are not used in their most effective and efficient way.

The “program” cooperates with the following departments: ECD, CRI, FIOD, Ministry of Finance, and police. When the project leader has developed a plan it is passed through to the relevant departments. It depends who will cooperate in each project, but everyone has experience in the field of fraud. At the time we had this interview, approximately 45 people were working on projects. When there is not enough expertise within the public organizations, some private organizations like Ernst & Young or KPMG are asked to join a project. Although the cooperation within the project groups is pleasant, but in the real world it is not well organized.

### **6.1.2 The Public Prosecutor**

Law lays down the Public Prosecutor’s main tasks. It is responsible for investigating criminal offences, prosecuting offenders and making sure that sentences are carried out properly.



## **Investigation**

The police are responsible for the practical side of criminal investigation. They collect evidence, interview witnesses and victims, and arrest suspects. And they are required to keep a complete record of the case in the form of an official report. However, the Public Prosecutor has ultimate responsibility for the investigation. The police are accountable for their actions to a public prosecutor, the officer of the Public Prosecutor. Every investigation is carried out under the instructions of a public prosecutor, who ensures that the police observe all the rules and procedures laid down by law. This is of particular importance in the case of a serious offence, where the public prosecutor will be in direct charge. The Public Prosecutor does not have unlimited powers, and certain measures may only be taken with permission from the courts. Two examples are house-searches and telephone tapping.

The Public Prosecutor is also responsible for supervising investigations carried out by other authorities, such as the municipal social services, the Fiscal Information and Investigation Service (FIOD), and the Economic Investigation Service (ECD). If necessary, the public prosecutor may authorize the police to apply certain coercive measures. For example, they may be instructed to confiscate stolen goods or arrest a suspect even if he was not caught red-handed.

An estimated eight million offences are committed in the Netherlands every year – more than the Public Prosecutor can deal with. Public prosecutors therefore have to make informed decisions in their efforts to combat crime. They have to decide which cases should be given priority and how they can best be dealt with. Mrs. M. H. L. Verwiel, Public Prosecutor, Zutphen: “Since cases of investment fraud require lots of investigation, many cases are dismissed.” To some extent these decisions are taken at national level, mainly by the Board of Procurators General, the highest authority in the Public Prosecutor. Together with the Minister of Justice, the committee sets the parameters for investigation and prosecution policy.

## **Victims**

One of the Public Prosecutor’s tasks is to protect the interests of people who have suffered as the result of a crime. On April 1, 1995, an Act of Parliament came into force which strengthens their position. The Terwee Act focuses attention on the plight of crime victims. The Public Prosecutor, for instance, is required to advise them on how to claim compensation, and has to keep them informed of progress in the case. It can also negotiate between the offender and the victim to arrange compensation. Mrs. M. H. L. Verwiel: “I am promoting the common interest of most of the victims in the ‘Ecobel’ case, well over 400 victims. An endless job for one public prosecutor, time I actually cannot spare.”

## **The National Organized Crime Prosecution Unit**

Besides the district court and regional court there is a twentieth office of the public prosecutor: the National Organized Crime Prosecution Unit. It is the only office, which is not linked to a particular district court or an appeal court, since it focuses on international crime. One of its main tasks is to develop new methods for investigating financial offences such as money laundering. The Office is also in charge of a national investigation team that specializes in offences of this kind. Another of its responsibilities is to coordinate efforts to combat terrorism, trafficking in persons and similar offences.

### **6.1.3 The project Financial Investigation (*project Financieel Rechercheren*)**

The project Financial Investigation is not actually an organization, but, as the name implies, a project. It is, however, the 'mother' of various important developments in relation to horizontal fraud and as such has been included in this report.

The objective of the project Financial Investigation has been described in late 1996, in the Starting memo Financial Investigation (*Startnotitie Financieel Rechercheren*), and reads as follows: "Within three years the discipline of financial investigation should have developed into an integral part of the enforcement chain." Seven sub-targets were identified:

- (1.) Making recommendations with regard to the organizational aspects of all organizations involved in financial investigation.
- (2.) Improving and where necessary establishing the communication:
  - between police, special investigation services, and the judicial authorities;
  - with the private sector;
  - with foreign partners;
  - with all other relevant partners.
- (3.) Developing, on the basis of that communication, methods to ensure optimal exchange of data;
- (4.) Developing training methods to ensure the necessary expertise to come to fully fledged financial investigation;
- (5.) Developing methods of financial investigation;
- (6.) Developing and adapting laws and regulations in close cooperation with various Ministries;
- (7.) Developing preventive measures.

The project structure consists of a steering committee for implementation and a project bureau. The project bureau operates under the responsibility of the steering committee. The composition of the steering committee, the highest body of the project, is remarkable in that representatives of both the public and private sector participate at an equal level. The project structure is best de-

scribed as a development structure, which presents its recommendations to decision makers outside of the structure.

One of the reasons for starting up this project was the cry from the private sector, most importantly banks and insurance companies, for attention from the public sector for the combat of horizontal fraud. Based on the figures, they had a good reason to do so: for 1998 a damage of over DFL 1.2 billion for bank and insurance fraud combined was forecasted. As a result of this pressure, the steering committee has mainly focused on types of fraud that these institutions fall victim to.

This was, however, not the only reason for starting up the project. In May 1997 the steering committee brought out an advice to the ministers of Justice and Internal Affairs, pertaining to the combat of horizontal fraud. The steering committee advised to pay extra attention to the combat of horizontal fraud, because in the daily practice this field of crime hardly received any priority from either the police or the Public Prosecutor. Serious arrears in enforcement were detected, with as a result "the undermining of society, an increasingly attractive effect on criminals, and infringement of the prevention." On the basis of this advice the ministers were prepared to fund an IFT-structure consisting of four IFTs and a national counter for the reporting and distributing of fraud cases (LLHF). The number of IFTs recently has been increased to seven.

### **The set-up of the IFTs**

There exists no general definition of what an IFT is. Roughly put, it is a team staffed with personnel from both the police force and the Public Prosecutor, that has as its main task "the investigation and prosecution of fraud cases, the development of the required expertise, as well as the development of a view on fraud."<sup>7</sup> This task has been further developed in plans of approach per team. This has led to the identification of the following main tasks:

- Dealing with heavy and medium fraud cases;
- Functioning as a contact and coordination center for the LLHF;
- Functioning as an interregional contact center for the private sector;
- Giving support in the form of high-quality expertise to participating regions, the Public Prosecutor, and other IFTs.

These tasks are roughly subdivided into three operative fields: (1) reception, registration, and evaluation of reportings of fraud; (2) investigation; (3) development of expertise. In the plans of approach the task of development of expertise has been related to a specific point of interest.

---

<sup>7</sup> Article 2 of the covenant between the ministers of Justice and Internal affairs and the police regions and district courts operating as the administrators of the IFTs.

The strict concentration on the combat of horizontal fraud gives the IFTs a large degree of freedom in taking decisions and independence towards others. The design of the teams has been compared to business units: carrying a large amount of independent responsibility for all activities related to the combat of horizontal fraud, with all means of production 'in house'. For each IFT these means of production consist mainly of personnel from the police regions and district courts that fall within the geographical area associated with each team. These employees are normally placed with an IFT for a specified period of time. Special Investigation Services such as the ECD and the FIOD send employees on secondment, thereby adding expertise to the IFTs.

### **The set-up of the LLHF**

The original "Proposal National Counter Horizontal Fraud" describes the counter as facilitating for the coordination of heavy and medium fraud cases. The core task has been defined as prioritizing heavy and medium fraud cases in accordance with the regional police forces, district courts, and Special Investigation Services, and assigning the selected cases to the responsible organization. The counter also operates as a central point for reporting cases of horizontal fraud, which makes it an intermediary between the public and the private sector. The responsibility for the counter lies with the National Organized Crime Prosecution Unit.

### **The IFT-structure in practice**

According to A. L. Speijers, public prosecutor and one of the two project leaders, the idea behind the entire IFT-structure was to facilitate the conversion of national priorities with regard to fighting crime to local actions. As such, the IFTs were to fill the gap between the national level (LRT) and the local level (BFOs). The planned result would be a number of super-regional organizations dedicated to the combat of horizontal fraud, with the benefits of increased expertise and better control on the use of the budget.

The entire super-regional structure has been created in a relatively short time span and also with regard to intrinsic results the project has been quite successful. Judging by the number of cases that has been generated by the IFTs, the police and the Public Prosecutor pay substantially more attention to the combat of horizontal fraud than before the IFT-structure was set up. The capacity allocated to the combat of horizontal fraud has been increased drastically for both organizations. The structure has provided the public sector with a clear and central contact point within the police and the Public Prosecutor. This has led to increased trust between the private and public sector. However, there are also some points of criticism from the field.

First of all, the quality of the workforce is lacking. The evaluation study of the IFT-structure phrases it as follows: "Qualitatively most employees who work with an IFT formally do not meet the set criteria. There was no sufficient sup-

ply of completely qualified personnel.”<sup>8</sup> This conclusion is supported by Mrs. M. Verwiël, public prosecutor in fraud cases and attached to the IFT for the east part of the country. The report does mention that the knowledge of employees has increased noticeably in the period that the IFTs are operative. Another negative point is the fact that not all teams make efficient use of their funds. This results from the separated financing of the teams in a part for the Public Prosecutor and a part for the police. Furthermore, the cooperation and coordination between the IFTs and the LLHF are rather poor. Reasons for this are a poor registration of cases, registration systems that are not compatible, inconsistent classification of cases (in terms of being medium or heavy cases), and insufficient feedback from the IFTs to the LLHF, which puts the LLHF in an isolated position. A final point of criticism concerns the cooperation between the IFT-structure and the private sector at an operational level. The staff that carries out the tasks does not sufficiently realize that they are part of a cooperation between the public and private sector.

Despite these points of criticism, the whole IFT-structure definitely has potential. It provides the public sector with a central contact point and offers a solution to the low priority that the police regions assign to fraud. But as Mr. Speijers observes, these activities are related to fraud cases in which large organizations, such as banks and insurance companies, are the victims. Simple fraud cases (so-called light cases) do not belong to the tasks of the IFT-structure, but are still the territory of the separate police regions. “Fraud affects the integrity of society,” he says, “and as a government you need to do something about that. You must assure that there is enough capacity, enough quality. And I think that is not the case yet. But we are definitely on the right track, we just need time!”

#### **6.1.4 The National Investigation Team (Landelijke Recherche Team; LRT)**

In 1996 the LRT was set up as a team with members from the police, accountants, special investigation services, economists, lawyers, etc. It is a department belonging to the division of investigation of the national police services (*Korps Landelijke Politie Diensten*). The National Organized Crime Prosecution Unit gives direct lead to criminal investigation and thereby cooperates intensely with the LRT. Next to criminal investigations the LRT undergoes informative and exploratory investigations as a form of preventive action.

Investigations of the LRT concerning fraud usually proceed as follows: In the so-called Preventive Priority Investigation (*Vorbereidend Prioriteiten Onderzoek*) the LRT and the IFT discuss the case together with experts from banks and insurance companies. Then this case is handed over to the coordination commission, which investigates whether all relevant fraud criteria are met. If

---

8 Faber, W., and B. W. M. van der Lugt, *Inpoldering van het fraudelandschap*, Faber organisatievernieuwing BV, Oss 1999, page 189.

so, this commission decides whether this case is of a large enough scale to be assigned to the LRT, or if the IFT, which deals with medium cases should take it. In case the LRT is assigned to the case, a check up starts again: the department of project preparation takes a close look at the case, then hands it over to the commission for capital crime (*Commissie Zware Criminaliteit*), which finally decides if the LRT will actually deal with it or if the case nevertheless will be better assigned to the IFT instead.

Today the LRT accounts of 103 full time and 24 part time employees. The LRT has a number of temporary employees from organizations such as the FIOD and the ECD. These people work for the LRT, as their expert knowledge is very helpful for current cases the LRT is dealing with.

In 1996 the LRT had three initial tasks:

- Investigation of organized crime with a financial or fiscal line of approach;
- Large scale or urgent legal assistance;
- Business of national and international importance.

In 1998 the task of dealing with large-scale horizontal fraud was added. In 1999 this task got the greatest attention within all the work of the LRT: horizontal fraud accounted for a total of 45 %.

### **6.1.5 The Bureau of Financial Support (*Het Bureau Financiële Ondersteuning; BFO*)**

Since the beginning of 1994 a national coverage by 22 BFOs exists within the police organization. These BFOs are a result of the two reports “plukze” and “schudze”, they give the government the ability to search, accumulate, and dispose any profit a criminal has gained from his crimes. The main goal of the BFOs is: “to support the regular police at a local and regional investigation in order to uncover all vested money in any form of crime, so that these can be disposed at a judgement.”

#### **Tasks of BFO**

The ministers of Internal Affairs and Justice have formulated the following tasks for the BFO:

- a) A supporting task by unlawful profit dispossession, which can be subdivided in:
  - Supporting investigations with their financial expertise and complement information regarding financial data with the aim to dispose unlawful profit;
  - To complement argumentation during a process with financial expertise;
- b) To obtain, at the disposal of the chief of the CRI, information regarding the financial aspect of an investigation or to process gathered information by other services.

- c) To contribute to the information on and supporting the financial bias by the fight against crime of the entire police organization.

## **Functioning of BFOs**

Most BFOs exist of a team leader, two tactical detectives, two financial experts and an administrator, according the blue print of the project group BFO-teams. When more financial expertise is needed by a BFO, they make an appeal on the expertise of the tax authority, such as FIOD. The main task of a BFO is to accumulate the profit the criminal has gained with its crimes. It covers 90 % of all work a BFO does. The other 10 % may be accounted to argumentation of a prosecution.

To accumulate the profit a criminal has gained, BFO gathers its information by tapping telephone lines and by tracing all bank statements. Other special investigation methods are prohibited by law. BFO has a cooperation with the ECD and FIOD most regularly. Also other institutions are sometimes asked for information, but most of the time the information is exchanged between these three departments. Beside the cooperation within the public sector, there is also some exchange of information between the public and private sector.

As the BFO is a department within the police organization, they are able to give us some idea how a reporting of a fraud case is handled. First of all, there are some criteria a fraud case must cover, e. g. it must exceed a certain amount. When it exceeds this amount the BFO is informed by a detective.

Fraud can be seen as a suppositious child, at the regular police offices. When someone wants to report a fraud case most of the time they are sent away, without any change to get something on paper. Most of the detectives see a fraud case as a civil case and this type of cases do not have any priority at a bureau.

### **6.1.6 The Financial Expertise Center (Financieel Expertise Centrum; FEC)**

#### **Reason**

During the month October of 1997 the financial world was shocked by a couple of criminal investigations, which were accompanied with house searches and arrests. These investigations are known as "Clickfonds" or "beursfraude".

The beursfraude has risen many questions about the effectiveness of the supervision in this financial sector, even at the legislator. The interest for a good and effective supervision is enormous: Everyone must be able to trust the (employers) banks, pension funds, insurance companies, stockbroking companies, etc. Integrity is the keyword. There must be no doubt about the fact that long term pensions and (life) insurances will be paid out. Beside

everyone has to fulfil their fiscal obligations. Eventually there may not be any personal gain by e. g. manipulation of stock quotations or insider trading. In short, the financial sector as a whole and its people should be incorruptible.

## **Integrity memorandum**

The stockbroking investigations have led to large extensions of an already existing legislation to reinforce the supervision. In December 1997 this resulted in the integrity memorandum, signed by the minister of Finance, Justice and Economical Affairs and Employment. The memorandum contains a large number of suggestions and regulations to enlarge the effectiveness of the supervision, like sharpen the legislation, extra permanent functions and in some cases to the extension of tasks.

## **Financial Expertise Center**

One of the propositions was the establishment of the Financial Expertise Center (FEC). The main issue of this center is to gather and further develop all the knowledge that is gained in the mentioned stockbroking investigations.

A steering committee was established which had to fill in the place and function of the FEC. Beside they had to record e. g. the legal frameworks for exchanging information. Eventually, this has led to the creation of FEC provision on December 31, 1998, which was signed by the minister of Finance, minister of Justice and the state secretary of Finance.

All participatory institutions have declared to agree with the wording of the provision and with their participation of FEC.

## **Participants of FEC**

10 Organizations are working together within FEC, they all have their own tasks regarding the financial sector. The cooperation is on voluntary basis and complete preservation of their own responsibilities and independence. Every organization has undersigned the aims of FEC. The ten participants are:

*Tax authorities/large companies Amsterdam*

The tax authorities are responsible for charging, controlling and collecting national taxes. BGOA is competent for all banks and all insurance companies in the Netherlands.

*Central Investigation Information*

The CRI is a division of the KLPD (National Police Services), a division of the Ministry of Justice. Important tasks are: advising detectives, research, analyze and developing investigations methods and techniques.



### *The Dutch Central Bank*

One of the major tasks of DNB is practicing of business economical supervision on credit institutions, investment institutions and exchange offices. Also the integrity of these organizations is included.

### *Economical Control Service*

The ECD is a special investigation department and is concerned with specific events and crimes, which come from special laws (approximately 50). The department supervises the compliance with the legislation/laws and traces criminal events which are related to economical crimes. Since, September 1, 1999 the ECD is a (independent) department of the tax authorities.

### *Fiscal information and investigation service*

The investigation task of the tax authorities is ranged under a separate unit. One of the main reasons is to clearly mark the transition from controlling to tracing. The FIOD is a special investigation service, who traces criminal events related to fiscal crime.

### *Registration desk Unusual Transactions*

MOT falls under the ministry of justice. Financial institutions are obliged to mention (hand over) any unusual transaction.

MOT has a buffer-function between the financial institutions and their clients on the one hand and on the other hand tracing- and persecution institutions.

### *Public Prosecution, District Court Amsterdam*

The public prosecution is responsible for the criminal enforcement of the legal order: tracing and persecution of criminal events. To perform the tracing tasks as good as possible the Public Prosecution is charged with the authority of the investigations the police and the special investigation departments such as ECD and FIOD.

### *Regional police force Amsterdam/Amstelland*

The Service Central Detective from the Amsterdam Police takes part in FEC. This specialized department, carries out projects concerning repression, prevention and financial dispossession.

### *Securities Board of the Netherlands*

The STE is established in 1988 and one of their main tasks is to encourage adequate functioning of exchange markets and protecting the position of the investors. One of their tasks is to supervise the integrity of directors and managers.

## *Insurance Board*

The (government) insurance board keeps supervision over more than 1,500 pension funds and insurance companies. The supervision is mainly from the financial-economic point of view and focuses the long-term. Also the (government) insurance board has a supervisory task on the integrity of directors and managers.

### **Mission and Tasks of FEC**

In the report of the steering committee the mission of FEC was formulated as follows: "Improving c. q. stimulating the integrity of the financial sector, concerning the adequate supervision and a well administration and criminal legislation in the financial sector."

This has led to assigning three tasks:

- a) Mutual exchange of information about investigation methods, profiles of fraud, trends and market developments, with the main goal to strengthen the task exercises of the concerning organizations.
- b) Stimulating that certain criminal events, which are not fully recognized by each organization separately, are brought into vision.
- c) Developing expertise on behalf of the performance of and assistance to investigations.

### **Procedure of FEC**

FEC is a cooperation, in a loose form. The core of FEC is formed by two consultative structures: Information Consultation (IC) and the Selection Consultation (SC).

The aim of Information Consultation (IC) is to discuss trends, fraud profiles, new fraud mechanisms and single fraud signals. In brief, to get insight on non-compliant attitudes and taking action or to propose ideas to improve such attitudes. The IC create work- and project groups, which undertake general subjects. For instance "Fraud trends in insurance land" or "Fraud signals at investment institutions." Which of the organizations anticipate depends on the subject and if it concerns their interest.

The Selection Consultation (SC) is meant to discuss subjectbound signals to come up with advice to the organization who has brought in the signal. Signals do not have to be that specific to choose if the signal or case needs a organizational or criminal approach on for hand. At investigations from SC's point of view is to choose and tune the most suitable approach together, in a specific case or for a group of specific subjects. When criminal justice is chosen, justice, police, ECD and/or FIOD have to start with investigating. When it needs an administrative approach, the supervisor and/or the tax authorities have to get going. But which approach is chosen, the most important of all is that the

involved organizations are well informed and are able to contribute by bringing their own knowledge and information.

## **Chinese Wall**

Between IC and SC exists a “Chinese Wall”: information from one consultation cannot be transferred to the other consultation. The aim is to guarantee that information within FEC can only be used for the aim it is provided for.

## **The FEC-core and the “virtual FEC”**

The core of FEC is formed by three persons, namely, head of FEC and two official secretaries, one for IC and one for SC. Besides two employees are at FECs disposal from FIOD and the Public Prosecutor.

For specific projects and investigations the organization give capacity on a ad-hoc basis. The employees who are working during this period, work on behalf of their organization for FEC.

## **Guidance Committee**

Finally, a guidance committee has been established in which all participants have a serve in, as well as representatives of the ministry of justice and finance. The tasks of this committee are:

- a) Guide FEC in their functioning;
- b) To put their knowledge and expertise at disposal to FEC;
- c) To advise the minister of justice and finance, mostly on the performance of FEC.

The guidance committee meets three times a year.

### **6.1.7 The Fiscal Information and Investigation Service (*De Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst; FIOD*)**

The strategic aim of the tax authorities is as follows: “Observing and intensifying the willingness of the taxpayer to fulfil their legal obligations.” The tax authority should act to maintain this willingness or intensifying it. That is why the tax authority tries to improve their acting, whereby the accent lies on openness, clarity, security, objectivity, and speed.

When taxpayers are not willing to conform the relevant legislation, especially in the most far reaching form – fraud – the tax authority will not hesitate to take action in a repressive way.

This is one of the reasons why the FIOD exists as a division of the tax authority.

During 1995 the FIOD appeared to be in a reorganization. The main reasons for this reorganization were:

- The fact that the tax authority and other relevant services of the FIOD had changed during the last few years and will keep on changing in the future. The FIOD had to change to adjust to the changing environment.
- The intensified cooperation with the police. The police realized that they only needed limited financial economic expertise, because by cooperating with their services (e. g. FIOD, ECD, and CRI) the relevant expertise was received.
- The ambition to develop an even better product.
- The development within the field of investigation. More and more is realized that the current methods which are used to combat the financial crime are not sufficient anymore. The effort of financial expertise could be very effective remedy.
- Internationalization.

## **Fighting organized crime**

The tax authority also sees it as a task to contribute in maintaining the quality of the society in its broadest sense. This implies that the tax authority cooperates actively to fight the organized crime. That is why the FIOD is taking part in several co-operations like LRT and core-teams. Beside a part of the investigation capacity is used for independent investigations in the field of organized crime.

## **Other Tasks**

The FIOD explicitly aims to be an important partner in the “world of investigations”, who wants to share the knowledge which is within the organization in the field of financial investigating. Beside the mentioned co-operations in the aspect of fighting organized crime, the FIOD is also willing to cooperate with the police and other organization services, when they can contribute to a case. Finally, the FIOD will intensify the cooperation with other special investigation services, one of the reasons is to improve the communication between those services.

By gathering, analyzing, processing, and making information more accessible, the FIOD contributes to the permanent assignment of the tax authority. This activity supports the customer service given by the tax authority. The information function within the FIOD can be divided into three main tasks:

- Analyze;
- Gathering, accessibility, and saving information;
- Intermediary in the field of information exchanging and improvement.

### **6.1.8 The Economical Control Service (*Economische Controle Dienst; ECD*)**

The ECD is a national organization that currently cooperates with 21 officers of Justice from the CID. The ECD employs a total of 202 people, of which 156 work in the function of investigators. The ECD organizes courses and training for becoming an inspector (*controleur*) and criminal investigator (*opsporing-sambtenaar*). The ECD sees its focus and tasks in investigations that are “for the benefit of the handling of integrity in financial markets.” The ECD undergoes investigations to support the concern of socio-economical importance.

The tasks and duties of the ECD are the prevention and repression of any (criminal) actions that affect the economy in a way, which prevents economical growth. Additionally these actions should prove to be of a demonstrable damage for the (Dutch) society, the business world and /or the consumer. In 1993 the ECD has been reorganized and since then is divided in the following three departments:

- EOR (*Economische Ordeningsrecherche*)
- IER (*Internationale Economische Recherche*)
- FER (*Financieel Economisch Recherche*)

For our research about capital investment fraud, only the work of the FER and the EOR is relevant.

#### **FER**

The FER focuses on the protection of a functional financial service system and keeping their integrity. The FER mainly deals with bankruptcy fraud, fraud on the stock market or any other type of investment fraud as well as cases that are related to the legislation for money laundering.

Bankruptcy fraud involves the misuse of legal persons. One of the criminal methods is to declare bankruptcy of a Ltd., which has been cleared previously. From the total of 6,000 bankruptcies per year an estimated 30 % are fraudulent says the FER. In fighting bankruptcy fraud the FER plays a major role. Stock market or investment fraud deals with the obstruction of the ASCS 92, ASIL, and ASST 95 (see chapter 5).

#### **EOR**

The EOR sees its main priority in supporting the consumer in any market processes related to capital investments. The EOR plays an important role in the ECD's cooperation and information exchange with other institutions/organizations. The ECD participates in investigation teams: the BOC team from the department EOR participates in regular investigations by the police and the FIOD. The ECD is asked to participate in these cases because of its knowledge and expertise.

## **Other tasks of the ECD**

Next to these criminal investigations the ECD carries out a variety of informative investigations on behalf of DNB and STE. An example are security checks regarding (future) managers or directors of companies operating in the field of stock trading and conciliation. Sometimes the ECD also investigates in communal offences, such as forgery, misappropriation of funds or fraud. Besides that, the ECD is planning to increase its cooperation with the police.

### **6.1.9 The Dutch Central Bank (De Nederlandsche Bank; DNB)**

#### **DNB's tasks**

Under the 1998 Bank Act – replacing that of 1948 – the Bank has the following tasks:

- Within the framework of the ESCB (European System of Central Banks), the Bank shall contribute to the definition and implementation of monetary policy within the European Community (EC). The Bank has the objective to maintain price stability. Without prejudice to this objective, the Bank shall support the general economic policy in the EC.
- The Bank shall hold and manage the official foreign reserves, and shall conduct foreign-exchange operations.
- The Bank shall collect statistical data and produce statistics.
- The Bank shall promote the smooth operation of payment systems; it shall take care of the banknote circulation.
- The Bank shall supervise banks, investment institutions and exchange offices.
- The Bank may, subject to permission by Royal Decree, perform other tasks in the public interest. The European Central Bank (ECB) may also ask the Bank to perform extra tasks.

The first two tasks – also known as the ESCB tasks – ensue entirely from the Maastricht Treaty. Decisions in these areas are taken at the European level by the ECB Governing Council, on which the President of DNB has a seat. Promoting the smooth operation of payment systems has both a European and a national dimension. The statistical task is also partly ESCB-related and partly a national concern. These two tasks will not be transferred to ESCB level at the start of EMU. Here DNB remains fully in control. However, in a Europe where economies are becoming increasingly interlocked, many banking supervisory rules are drawn up at the international level.

Supervision of financial institutions is essential given their special and vital role in the economy and the public importance of the continuity of individual institutions.

Along with its responsibilities in relation to the Euro and the payments system, another main function of the Nederlandsche Bank (the Bank) is supervision, comprising supervision of banks, supervision of investment institutions and supervision of foreign exchange offices.

Through its authorization system, the Bank ensures that banks and other institutions meet and comply with certain minimum requirements.

## **Integrity**

The Bank also supervises the integrity of the financial system and of managers. Dutch law lists the promotion of integrity as one of the explicit objectives of financial supervision. This should be taken to include the assessment of the trustworthiness of management for example. Banks, investment institutions and foreign exchange offices must of course be run by reliable people. Institutions must also ensure that they do not become involved in, or be used for, money laundering. Their obligations therefore include identifying customers and notifying the Disclosures Office of any unusual transactions.

## **Consumer affairs**

To ensure or improve the public's trust in financial services, DNB set up a consumer unit. Its aim is to make financial services more transparent for the customers. The development in the financial sector led to an enormous increase of financial services and investment opportunities. Additionally, today small private investors have more spare capital left than ever. Most investment opportunities are related to banking services, the stock market and the insurance industry. Pushed by heavy marketing strategies that make every available offer sound promising, the consumer is facing tempting offers he might not be able to judge properly. Therefore, the Bank also deals with consumer affairs and can help answer consumer queries relating to products and services.

Rapid product development in the markets and the blurring of borders between the various institutions place new demands on the methods of keeping consumers informed. Consumers must be in a position to make independent decisions on which institution they take their chances with and on the products and degree of risk appropriate to their situation. To achieve this, consumers must receive clear information from institutions and have easy access to additional data. Consumers might find the Bank's points to consider before investing in an investment institution useful. The Bank will also answer any queries about the supervision of institutions. It has further drawn up a standard form for complaints about a particular institution.

## **Product information**

A potential consumer must be able to gain insight into the entire position of an institution offering a financial product. Moreover, the consumer must have an

impression of the risks, returns and tax consequences attached to the product. The full extent of the costs to the consumer must be clearly explained including the costs charged during the term of the product and the costs involved in terminating participation. Full details must be provided on all the other terms of the product such as modifications, expiry date, ease of termination, complaint procedures and deposit guarantee schemes. The Council of Financial Supervisors is now working on directives on the type of information that financial institutions must supply to the public

## **Product information from investment institutions**

The Act on the Supervision of Investment Institutions obliges the investment institution to disclose certain information to the public. The objective is to allow the public to gain an impression of the institution's products and the risks inherent in participation. An investment institution offering units must provide a prospectus free of charge and must state where the prospectus can be obtained.

The picture painted by the investment institution in its advertisements may not deviate fundamentally from that presented in the obligatory information. Advertisements must be correct and not misleading must make it clear that the offer involves an investment product and must include a warning that the value of investments may fluctuate and that past performance is no guarantee for the future.

## **Choosing a product**

The Bank cannot offer the consumers any assistance in choosing a financial product. As supervisor, the Bank neither does the work of the manager of an institution nor acts for the potential customer. In the event that the terms of a product are not entirely clear, the Bank advises you to seek more information from the relevant institution. The following points should be considered when choosing an investment institution.

Various independent agencies in the Netherlands keep check on public information on financial products. These are for example the Netherlands National Institute for Family Finance Information (*Nationaal Instituut voor Budgetvoorzichting*), the Consumers' Association (*Consumentenbond*), and the Consumers' Association for Financial Affairs (*Vereniging Consument en Geldzaken*). The Bank cannot, however, guarantee that the information provided by these agencies is correct and complete and accepts no responsibility for the advice given. Nonetheless, these agencies' information can be useful when making an investment choice. Additionally the Bank has drawn up a standard form for *complaints*.



## **Supervision of the credit system**

It is important that public confidence in banks is maintained. The Bank therefore ensures that banks operate responsibly. The Nederlandsche Bank is not responsible for the risks run by banks. It is not up to supervisory authorities to do the work of bankers; the management of a bank bears full responsibility for its own policy. It should be noted that the act governing supervision refers to 'credit institutions' rather than 'banks', 'credit institutions' being a collective term for universal banks, banks organized on a cooperative basis, savings banks, security credit institutions and institutions such as mortgage banks. These are all institutions whose business is to receive repayable funds from the public, for example by offering savings schemes. The funds received are used for loans and investments for the credit institution's own account, for example in the form of loans to enterprises or individuals.

### **The bank's register**

If the consumer wants to know whether an institution has been authorized by the Bank and is therefore subject to its supervision, he can consult the '*Bank's registers*'. He may also want to look up the registers maintained by other supervisory authorities in the Netherlands, the 'Insurance Board' and the 'Securities Board of the Netherlands' or by foreign supervisory authorities. Please note that even if it is entered in a register, an institution might still run into difficulties.

### **6.1.10 Securities Board of the Netherlands (*Stichting Toezicht Effectenverkeer; STE*)**

#### **Role of the STE**

The STE has two objectives: to ensure that the financial markets operate efficiently and to protect investors. These objectives mean that the role of the STE is to:

- protect suppliers of capital from buyers of capital;
- protect investors from intermediaries;
- maintain a fair and orderly market;
- protect investors from other investors.

#### **The STE's Role in the Securities Market**

Securities trade in the Netherlands is subject to the supervision of the Securities Board of the Netherlands. The STE was established in 1988, following a decision to entrust the supervision of the securities trade, both on and off the stock exchange, to an independent organization, removed from both government and the sector itself. The STE's mandate is to ensure proper functioning of the securities markets, to protect the position of investors and to increase the

transparency of the securities markets. Since February 1, 1989, the STE was entrusted on behalf of the Finance Minister with the supervision of the Dutch stock exchanges. The STE reports on the supervision it exercises to the Minister.

## **The STE's Cooperation with other Organizations**

At national level, the STE works together with two other supervisors of the financial sector. These are the Dutch Central Bank and the Insurance Supervisory Board. At international level, the STE is the Dutch representative at the International Organization of Securities Commissions (IOSCO) and the Forum of European Securities Commissions (FESCO).

## **Council of Financial Supervisory Authorities (Raad van Financiële Toezichthouders)**

Establishment of the Council of Financial Supervisory Authorities: Over the last few years, the financial sector has become more dynamic and complex. A significant trend has been the interrelationship of financial institutions and products. As mentioned earlier, the STE has been co-operating with DNB and the Insurance Supervisory Board in relation to policy and operations for a long time. The changes in the financial sector have given rise to the question of whether current supervision in the sector is sufficiently effective, however. The Minister of Finance believed that a cross-sector perspective was needed in some areas in order to be able to respond effectively to new developments.

In addition, the Minister of Finance wanted to have a central point of contact for issues that concern more than one supervisory authority. The organization of the Council consists of a plenary meeting and a secretariat. The plenary meeting of the Council consists of a chairman from the Insurance Board, a director appointed from the members of the governing board of DNB, and the chairman of the STE. The chairmanship rotates between the three supervisory authorities. The supervisory authorities participate in the Council on the basis of equality. The Council met five times during the year under review. The Council has set up three committees, namely the Committee on Consumer Affairs, the Committee on the Supervision of Integrity (chaired by the STE) and the Committee on Group Supervision.

## **6.2 Private Organizations dealing with Capital Investment Fraud**

### **6.2.1 Netherlands' Bankers Association (Nederlandse Vereniging van Banken; NVB)**

The Netherlands' Bankers Association was established on May 8, 1989, to promote the banks' common interests. Virtually all universal and savings banks, Postbank, Rabobank Nederland and several mortgage banks and se-

curities credit institutions are NVB members. The goal laid down in the Association's articles of association was: "... to promote the interests, both at home and abroad, of the credit institutions referred to in the Credit System Supervision Act and of the banking industry in the Netherlands in general."

As representative of the Dutch banking industry, NVB holds consultations with the Dutch government and the supervisory bodies: DNB and STE. For the protection of interests at the European level, NVB is a member of the Banking Federation of the European Union in Brussels. This is the umbrella organization for NVB's sister organizations in the member states of the European Union plus Norway, Iceland and Switzerland.

## **Members**

All credit institutions with a banking license are eligible for NVB membership. As for January 1, 2000, membership totaled 115, which virtually comprises all banks operating in the Netherlands, including branches of foreign banks. In terms of work force and balance sheet total, NVB represents practically the whole banking sector.

## **Different times, new requirements**

The field in which the Dutch banks operate has seen profound changes during the last few decades. As a result of the integration of European countries into the European Union (EU) and into the Economic and Monetary Union (EMU) Brussels has become an important initiator of recommendations and directives. The banks have played a key role in the realization of EMU.

In view of Europe's growing importance, it is essential that banks make themselves heard in Brussels at an early stage. In the national implementation of directives, banks must also be represented in departmental and political consultations.

For instance, the banks are having to deal with a growing number of interlocutors. There are formal and informal consultations with the Dutch authorities and the Second Chamber on numerous issues. Consultations with the various ministries, particularly the Ministries of Finance, Justice and Economic Affairs, are an important part of this. There are also various developments in society in which banks are involved, such as the liberalization of world trade, technological innovation in the field of data transmission and processing, fraud control, changes in integrity requirements and a growing desire for greater transparency felt by consumers.

In recent years, much has changed within the banking industry itself as well. While, on one hand, mergers are producing major banking and insurance conglomerates, there are other banks that specialize in single banking segments. All these changes mean that the banking sector has to meet new and exacting requirements. Many of these requirements go beyond the interests of

individual banks, therefor making cooperation a necessity. It is for this reason that NVB was established.

## **Bank-related types of fraud**

In order to have a good comprehension of the tasks of NVB's security department; the most serious and damaging types of frauds are listed here.

- Payment cards. Forged/stolen checks. Intercepted credit cards in mail. In Hong Kong credit cards are forged on an enormous scale. From these criminal organizations, hundreds of people are scattered throughout the world to abuse the forged credit.
- Credit-related fraud. The most frequent method consists of fraudulent change to the collateral on which the loan is secured. According to Mr. R. K. Oord, head-security department: "Fraud-related credit, corporate or personal, is of particular concern given the tremendous losses currently incurred by credit institutions and banks in this regard."
- International fraud. This type of fraud sometimes becomes a political issue. Credit institutions may have to negotiate with the foreign government. There have been cases where the foreign government confiscated the funds for the simple fact of being 'fraud money'. "Nigeria especially," says Oord, "is notorious for being corrupt and fraud is more or less considered as a way of life in all regions of society."

The NVB security department's tasks are to make agreements among credit institutions, it has a coordinating and facilitating role. It also fulfills a warning role for banks and supplies them with prevention plans and guidelines how to react on fraud. Besides, it keeps databases of notorious culprits and their traits and features.

### **6.2.2 Foundation Dutch Securities Institute (*Stichting DSI; DSI*)**

The Foundation DSI is an institute which stimulates the quality and integrity of the persons who are working in the Dutch exchange trade. Each specialist has to meet the criteria that are posted by DSI, such as knowledge and experience requirements. Only when someone meets all these criteria, he or she will be entered in a public register. Besides DSI is the appropriate organization to handle complaints of investors.

This initiative is supported by the most important organizations within the "world of securities". The aim is to improve the quality and guarding of individuals who are working in the security trade market. DSI has arranged four public basic registers to meet this aim. Security specialists who meet the clearly described criteria will qualify to be entered in one (or more) of these registers. Beside the basic registers, it is also possible to be entered as a senior in one (or more) of these registers.

One of the advantages is that only registered security specialists have a quality mark. Registered specialists are able to make a clear distinction and present themselves in a positive way in the market. Especially in the security trade market the clients are looking for advice which is based on the expertise and trustworthiness. By arranging these registers the qualifications are made transparent.

The interest for the investor is that the quality of the trade, intermediate, advice, and management of securities are improved and guarded. By consulting the public registers every investor is able to verify his or her contact person who gives advice and meets the formulated quality requirements. The DSI registers are published on the DSI internet site.

When an investor has a complaint about one of the registered organizations or persons, he or she is able to submit a complaint at DSI. If the complaint is addressed to one of the participating organizations and concerns compensation, the complaint committee of DSI handles the complaint. For similar complaints against insurance companies and pension funds exists a separate complaint procedure. If the complaint is addressed to a registered person, DSI might be asked to submit this case to the disciplinary committee.

### **6.2.3 Ernst & Young Forensic Services**

Ernst & Young Forensic Services, an independent Ernst & Young (E & Y) company, was established in 1998 and originates from the accounting business. It happened that irregularities were found in the books or that a client suspected that fraudulent practices were going on in his company and requested the accountants of E & Y to investigate it. This revealed the need for a professional consulting firm in the field of fraud. In the early days the core business of E & Y Forensic Services was the investigation into the facts of a case (What has happened, how has it happened, who has done it) and over time the number of services provided by the company has expanded around that.

The services of E & Y Forensic Services are aimed at the controlling of risks, for which a three-phase cyclical risk model is used. The first phase is that of 'Preventive Services', which has the goal to advise the client on how the risks in terms of fraud can be minimized. The first step of this phase is a fraud risk analysis which encompasses the inventory and assessment of control measures inside the client's company. On the basis of this analysis E & Y Forensic Services signals shortcomings, recommends appropriate measures, and supports the implementation of those measures. The second phase is that of 'Investigative Services', which consists of a problem solving approach for incidents of fraud that have occurred. Identification and analysis of administrative evidence is used to attempt to trace the culprits and to calculate the financial damage. The third phase, finally, is that of 'Reparative Services', which focuses on the aftermath of a fraud case and is aimed at restoring the legitimate

situation. This involves, among other services, asset tracing and recovery, and claim support. Forensic Services also supports clients in bringing a civil suit against the culprit and/or having the culprit prosecuted.

The approach of E & Y Forensic Services is multidisciplinary, with forensic teams that consist of specialized accountants, jurists, economists, and other experts in the field of fraud. Besides the knowledge of its 18 employees, the company also has the expertise and know-how of the various sector groups of E & Y at its disposal, both at a national and an international level. This is a valuable asset, as many fraud cases cross national borders. In addition to this internal network, E & Y Forensic Services also maintains a large external network of organizations that can be of help in the settlement of a fraud case, such as the Public Prosecutor, the police, and the media.

There are a few important reasons why organizations prefer using the services of E & Y Forensic Services over reporting to the police, according to Ton Diepeveen, jurist at E & Y Forensic Services. First of all, most companies do not go straight to the police, because they fear to wrongfully accuse someone of fraud. Instead, they turn to E & Y Forensic Services for a thorough investigation of the matter. Secondly, companies prefer to keep cases of fraud strictly confidential, as they would damage the name and reputation of the company. Thirdly, when hiring E & Y Forensic Services the client is assured of immediate and professional assistance. When reporting to the police, the first question is *if* the case will be dealt with, and if so, *when* this will happen. Mr. Diepeveen, himself a former police officer, mentions that this is a sensitive subject: "When I talk to former colleagues, they say: 'what you do is actually our job.'" "That is true, but they still have, say, thirty cases that have not been dealt with, because of personnel shortage or because they are not given priority. Then the client comes to us and we will deal with his case. At a certain price, but than his problem is solved."

In relation to capital investment fraud, the calling in of E & Y Forensic Services is most likely in case of a mortgage or a loan fraud. To the knowledge of Mr. Diepeveen the company has not yet dealt with many such cases. According to him, an important reason for this could be the fact that a lot of banks have an internal security department. However, he does acknowledge the fact that the company could be involved in such a case at any time. An important service of E & Y Forensic Services with regard to capital investment fraud, although it is also applicable with most other types of fraud, is that of asset tracing. This involves tracing flows of money in order to retrace (part of) the money that was lost in the investment and claim it back for the rightful owner.

Because of the background of some of the employees there is a lot of expertise on fraud risks for financial institutions inside the company, which has resulted in the publishing of the book 'Banqueroute', which contains a risk analysis of the abuse of financial services by criminal organizations.

There is limited cooperation with other organizations for E & Y Forensic Services. Naturally, there are close ties between the company and its clients, but this should not be seen as true cooperation in the sense of working together to solve the problem. Rather, the client provides the necessary data and E & Y Forensic Services uses it for an independent advice. This independence is an essential element of the company's services, because the whole business revolves around integrity. "We report on the basis of factual findings, not on the basis of what the client wants us to tell him," says Mr. Diepeveen. Also with the organizations in the external network there is no real cooperation. Good relations are maintained for the benefit of the clients, but there is no actual cooperation between E & Y Forensic Services and, for instance, the police in solving a fraud case. In case of a criminal trial, the company can only hand over relevant data and assist the client in a possible lawsuit, but is legally not authorized to take part in the investigation.

#### **6.2.4 Foundation Victims of Fraud (*Stichting Oplichtingslachtoffers*)**

The Foundation Victims of Fraud was founded by Mrs. M. Schloss, a formerly victim of investment fraud. Although, it was not concerning a great deal of money, she was struck by the way police reacted. She never was taken serious and never retrieved any money. Mr. E. Troost, a lawyer specialized in fraud, who is connected to the foundation: "Often, these cases are directly dismissed as 'too small', as 'a civil case' or they do not treat it seriously since it is seen as 'your own fault'". Another reason for dismissing fraud-cases is their complexity. "You have to be an expert," says Troost "to keep track of all the fraudulent transactions. Police simply has too little experts." Resulting with not even filing the report of the crime.

Schloss was amazed and founded the Foundation Victims of Fraud, because she felt very powerless and abandoned by the Dutch police and justice. Schloss: "Many victims of investment fraud cannot turn to anyone, so I started my own Foundation especially for these victims." She is dedicated to the victims and tries, if there is a reasonable chance of success, to track and retrieve the lost money. Troost is her legal support.

Schloss runs the foundation voluntarily, because there are no funds available to support it. The foundation needs funds to cover the overhead costs and in order to grow she needs to hire more personnel. But that needs funding too. In spite of repeated requests at the Ministry of Justice, she was never assigned any subsidies.

The foundation set up a unique national database of fraudsters, which keeps track of the culprits and their actions. The police have no system or whatsoever that links reported crimes in differing regions. Although, the database was offered more than once to the police, but until this moment there has not been a single word of police nor justice.

Already in December 1997 Mr. O. Vos, member of the Second Chamber asked the Minister of Justice questions about the lack of a 'central registration center' for fraud cases. The answer of the then minister, Sorgdrager was: "A national overview of all fraud-signals is desirable considering coordination and adjusting the approach. For that reason, the possibilities of a central registration are investigated, in the framework of the project Financial Investigation." Two years later though, it is clear that the regional police forces still need a television broadcasting to discover that a case is stretching out of their region. At least, if an investigation is started, that is.

Mrs. M. H. L. Verwiel earlier on pointed out that it is not the Public Prosecutor's task to support victims, besides, there is no time available. Also Mrs. Verwiel thought it was a good initiative to have an institution especially for victims of fraud, as there is such an institution for most types of crimes. To illustrate the necessity: since the day Schloss founded the foundation, on average six fraud case are reported each day.

## **6.3 Cooperation between the Public and Private Sector**

### **6.3.1 National Platform for Crime control (*Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing; NPC*)**

#### **History**

The foundation of the platform was a logical result of the, since the mid-eighties, rising attention to crime prevention. In the second half of the eighties the Federal Government was in search for her partners, at the approach of the sharply rising crime rate, in the first instance with the individual citizen, its organizations and local governments. In the early nineties, the focus was on the industry, as well on its role as victim of crime, as on its role as potential partner for the approach towards crime.

In 1990, the results of the first Dutch investigation of the industrial life as victim of crime appeared. The investigation demonstrated that industrial life suffered approximately DFL 1 billion yearly as a result of crime. This remarkable amount led to more awareness from government and industrial life to the seriousness of the problem. The increase of the number of crime problems specific branches of the industry were confronted with, e. g. the number of bank robberies, accelerated the process of awareness. In 1992, the developments led to the foundation of the National Platform for Crime control (NPC).

#### **Composition**

The NPC is composed of about an equal amount of representatives of the government and industrial life. The Minister of Justice is chairman of the platform, the chairman of the VNO/NCW (employers' organization) is the vice-chairman. All relevant departments are represented in the platform together with the police, the Public Prosecutor and municipals. Representatives of the



private sector include umbrella organizations for the financial sector, retail trade, industry, telecommunication, and transport.

## **Objective**

The NPC has formulated four objectives. Crime controlling starts with analyzing trends. Without adequate data an effective approach towards crime controlling would not be possible. On the basis of established trends, the involved partners in the platform then jointly determine the priorities. In recent years, these were the car-theft approach, the robbery issue, the stimulation of job-moral, the prevention of criminal use of information technology, the exchange of expertise between the government and industrial life in fraud.

For each one of these subjects the platform looks for a co-operation between government and industrial life in order to tackle these problems. The platform expressly is not an advisory body, but tries to achieve its objectives through:

Studying and analyzing crime problems, which threaten the Dutch Society and in particular industrial life and institutions in the Netherlands.

Reinforcing the task of security in the broadest sense of industries and institutions.

Contributing to effective prevention and maintaining the law with regard to crime against industrial life.

Promoting of the mutual coherence between security efforts of the government for enlargement of its efficiency and effectiveness.

## **Steering committee Financial Institutions (*Stuurgroep Financiële Instellingen*)**

The cooperation of the government and industrial life on the approach of financial-economical crime has taken its form in the Steering committee Financial Institutions:

## **Objective**

The objective of the steering committee is (measurable) increasing efficiency and effectiveness of efforts in the field of crime controlling, with which financial institutions as victim or as intermediary could be involved. At the basis of this objective the steering-group draws up an inventory of the areas, which are nominated for making propositions.

The steering committee also makes propositions for areas, on which information exchange between government and industrial life is urgently requested and research on how this could be founded juridical.

Finally, the steering committee promotes the cooperation at instructions, education and training, which are viewed as useful in the framework of achieving the objective.

### **Participating parties:**

- The Public Prosecutor
- Ministry of Justice
- Ministry of Finance
- Police
- Alliance of Insurers
- Banks
- Netherlands Bankers' Association (NVB)
- Interpay Nederland bv
- Erasmus University Rotterdam
- PriceWaterhouseCoopers

### **Workgroups**

At this moment six workgroups are under the jurisdiction of the SFI, which each look after a further development of a by the steering committee initiated proposition:

- Information-exchange insurance branch and justice
- Information-exchange banks and justice
- Electronic declaration
- Crimestoppers
- Streamlining declaration bank/credit card fraud
- Scenarios financial-economical crime fighting in the 21<sup>st</sup> century

## 7 Future Outlook

At the start of the project we decided to include a future outlook, which was to include important developments that could be expected in the nearby future and that would be in line with the subjects discussed in the report. The idea behind it was to come to a more complete answer to the second part of the problem definition by comparing the current state of the system for prevention and repression of capital investment fraud with the expected future state of the system. After asking each person interviewed about planned future developments inside his or her organization, we have identified three important programs.

Two of these programs stem from the Ministry of Justice. The first program concerns organized crime. As there is a lot of knowledge and information on traditional types of organized crime, the focus will be on creating a better image of newer types of organized crime. Large-scale organized fraud is one of these newer types. The second program deals with the education of the police force. To improve the quality of financial investigation the Ministry is developing better education methods, which should be implemented in the coming years.

The third program is related to the IFT-structure. Since March 1996 the Public Prosecutor has been working on a registration system for fraud. According to the results of the project group "Cooperation model of fighting crime" there was a need for the following information: an overview of fraud, to notice certain trends and supporting the coordination, control, and tuning of investigations. This information should lead to a smooth functioning of some aspects. Examples are: generating of investigations, understanding of larger investigations, and the full use of cooperation.

One of the conditions, to make certain decisions on tackling large investigations, is to have a good registration system. As the current systems were not sufficient enough, to meet the needs, a bipartite assignment was given to develop a registration system for fraud.

This should result in the Fraud Registration and Information System (*Fraude Registratie- en InformatieSysteem; FRIS*). The function of this system will be to support the Public Prosecutor. It will support processes in the fight against fraud in the field of weighting and prioritizing a case. It will contain weighting criteria on the basis of which it will make a distinction between certain types of fraud by linking these to a norm. Only medium and heavy fraud cases will be registered in this system. The essence is to use the scarce investigation capacity to its fullest potential.

It should be mentioned that it will not be possible to link the individual cases. FRIS also will not process a large number of often occurring fraud-reports to one medium or heavy case. Besides that, the system is not meant as an investigation method, although some people in the IFT-structure think it is. There are, however, some ideas of developing a so-called 'gateway to FRIS' (*voorpor-*

*taal FRIS*), in which often occurring fraud signals can be registered and processed, and these combined reports will lead to one report in FRIS.

The development of FRIS consists of three phases. The first phase contains a basic registration for The Public Prosecutor. Phase 2 is about making the connection with the 'outside world', and the last phase consists of a planning and control function. The first phase is finished. During approximately four months, starting from May 10, 1999, a trial with the system was done in one of the IFTs, with a successful outcome. At this moment the implementation of the system has stagnated, because the technical infrastructure between the different IFTs has not been finished yet. In the mean time, there has not been given an assignment to further development of FRIS for phases 2 and 3 (as of September 1999).

A final interesting point related to FRIS is the idea to develop a system according to the so-called "LUFIS-thought"; a system in which all fraud signals would be registered nationally. Two important goals of this system would be to make connections between reportings, and to combine a number of small cases into one medium or heavy case. However, as far as we know there is no actual work being done on this system and it is still unclear if it will ever be realized.

## 8 Addendum to the Report

In this document we will review a number of findings encountered during our research. We will use this findings to support several recommendations. The reason for not putting these recommendations in the report is the fact that we found this to be inappropriate, as we were not able to completely oversee and therefore discuss their implications. Nevertheless we want to put them down on paper, for the benefit of further research that might be conducted on the topic.

The first finding we would like to discuss is the bad exchange of information between organizations. The fact is that a system is being developed, called FRIS (see page 68), which will be a database for middle and large fraud cases. The problem is that the smaller fraud cases across the country in which the same culprit or culprits are involved cannot be linked together. Culprits are able to commit fraud in several police regions without being noticed by the police. All cases are only filed at the particular police district, where the crime has been committed. Inter-regional links between small cases are only coincidental. So far hundred small cases in different regions are not seen as the one big interregional case it actually is. Therefore, it is recommended that an inter-regional network be set up, which should make it possible for the regions to exchange relevant information. This database should make it possible to make cross-links between separate cases in separate regions that have the same modus operandi. <network diagram only at strategic level, but taken to operational level>

Another observation during our research is that the average policeman is simply not interested in fraud cases. We feel that the main causes for this are low priority for fraud cases within the police organization, low knowledge of fraud cases, and generally a low interest in this type of crime. The first two causes are organizational by nature. As the police organization as a whole gives fraud low priority, the individual policeman is not encouraged to investigate cases of fraud. To overcome this problem, the organization should prioritize fraud, spreading the message that it is important to fight fraud. This should result in the increased motivation of police officers to deal with these cases. This, however, will not yield results if the force that has to deal with the cases lacks in knowledge of the problem. Already during the training at the police academy little attention is paid to fraud, resulting in low basic knowledge. Only when a police officer becomes a detective does he have the option (not an obligation!) to follow a special training program around fraud. When fraud would be discussed at police academy into more detail and students would be taught the necessary basic skills to deal with this type of crime, fraud will be dealt with in a more serious and professional way. To ensure that the knowledge of the police force on this topic stays up-to-date, officers should receive refreshment courses on a regular basis. Detectives in particular should receive rigorous training in investigating cases of fraud.

The biggest problem we see though, is the low level of general interest in fraud cases with police officers. From the discussions we had with various policemen, we concluded that fraud as a crime is simply not appealing enough to them. Most policemen seem to join the force to deal with the “exciting” crime: murders, robberies, and the like. The types of crime they can solve on the street, not from behind their desks. It would not make a lot of sense to give all these officers intensive training in dealing with fraud cases, because that is not going to change their view of police work. Not even organizational prioritization is going to bring that about. What is needed is careful selection of people from the force who are interested and well motivated in being trained in this field.

A more general obstruction to the effective fight against fraud is the low public interest in the problem. Referring to Chapter 4 (*Capital Investment Fraud – A Social Phenomenon*), there are several reasons for this. First of all, culprits are hardly ever seen as real criminals and sometimes even admired. Secondly, victims are often viewed as naive, greedy, or downright stupid. Moreover, the general public mostly cannot relate to the victim as they believe that they themselves are smart enough to not fall victim to fraud. Thirdly, fraud is often a hidden problem, as victims often do not even report the crime, ashamed as they are of having been tricked. In our view a possible solution to this would be a government program to increase awareness of the social implications of fraud and education on how to prevent it to happen. This should educate the general public on the impact that fraud has on society as a whole and victims in particular. Besides that, it should show people how they can protect themselves from falling victim to fraud, for instance by checking with an organization like STE if the company that they plan to invest with is trustworthy or not. Because also with fraud the old axiom “prevention is better than cure” is true.

## **9 Appendices**

### **9.1 Dutch Project Description**

This appendix consists of the project description (in Dutch) that we sent out to those organizations that we identified as being part of the field of research, in order to provide them with the essential information about the project and enable them to decide whether they could be of any help to us by means of an interview with a representative of the organization.



Haagse  
Hogeschool

SECTOR ECONOMIE  
& MANAGEMENT

Postbus 19050  
2500 CB Den Haag  
Bezoekadres:  
Johanna Westerdijkplein 75

Telefoon 070 · 445 81 00

## BESCHRIJVING VAN HET ONDERZOEKSPROJECT

### „INVESTERINGSFRAUDE IN NEDERLAND“

5 mei 2000

#### 1. WERKTITEL

„Het Nederlandse informatiesysteem ter indamming van investeringsfraude, analyse en resultaten – een model voor de EU-landen van de Euro?“

#### 2. ACHTERGROND

Dit onderzoek is een deelproject van een in 1999 aan de universiteit van Bamberg, Duitsland gestart project over investeringsfraude in het Europa van de Euro. Dit hoofdproject wordt uitgevoerd door het *Forschungsinstitut zur Wirtschaftskriminalität des Praxisforums für Wirtschaft und Wissenschaft an der Universität Bamberg e. V.* in nauwe samenwerking met het Duitse *Bundeskriminalamt*. De Universität Bamberg is een partneruniversiteit van de opleiding *International Business Studies* (sector Economie & Management) aan de Haagse Hogeschool.

#### 3. INVESTERINGSFRAUDE GEDEFINIEERD

De voor dit onderzoek gebruikte term ‚investeringsfraude‘ is een directe vertaling van de Duitse term *Kapitalanlagebetrug*, zoals die wordt gebruikt in de beschrijving van het Duitse hoofdproject. Dit project is deels gebaseerd op het boek *„Motivanalyse bei Opfern von Kapitalanlagebetrug“* (BKA-Forschungsreihe, 1992), waarin de term in de Engelstalige samenvatting wordt vertaald als *capital investment fraud*.

De term ‚investeringsfraude‘ komt als zodanig niet voor in het wetboek van strafrecht. Hij wordt echter wel vermeld in Van Dale’s Groot woordenboek van de Nederlandse taal, als doorzichtige samenstelling onder het trefwoord ‚investering‘. Hierin wordt ‚fraude‘ gedefinieerd als „valsheid, bedrog (in administratie, geldelijk beheer en m.betr. t. de samenstelling van waren) en ‚investeren‘ als „beleggen met een productieve bestemming“. De voor dit onderzoek geformuleerde definitie van investeringsfraude hangt hiermee nauw samen. Deze luidt als volgt:

„Er is sprake van investeringsfraude wanneer twee partijen een overeenkomst aangaan, waarbij een partij, al dan niet door middel van onwaarheden of het geheel of ten dele achterhouden van ter zake doende feiten, de andere partij ertoe brengt een investering te doen, met als doel deze investering aan te



wenden voor doeleinden anders dan die op basis waarvan de overeenkomst tot stand kwam.”

#### **4. PROJECTDOELEN**

Hoofddoel is het zo volledig mogelijk in kaart brengen van het totale Nederlandse systeem ter preventie en repressie van investeringsfraude, om aan de hand hiervan een antwoord te kunnen formuleren op de vraag of dit systeem als model zou kunnen fungeren voor de andere landen binnen de monetaire unie van de Euro.

Het antwoord op deze vraag dient te worden gedistilleerd uit de beschrijvingen van de afzonderlijke organisaties die zich met investeringsfraude bezighouden. Deze beschrijvingen zullen ingaan op de volgende aspecten:

- \* De (algemene) functie van de desbetreffende organisaties
- \* De benadering van het verschijnsel investeringsfraude door deze organisaties
- \* Taken en bevoegdheden van deze organisaties m. b. t. investeringsfraude
- \* Praktijkervaring van deze organisaties
- \* De samenwerking met andere organisaties

#### **5. DOELGROEP**

De doelgroep van dit onderzoek omvat alle organisaties, zowel publiek als privaat, die zich op enige wijze bezighouden met de preventie en/of repressie van investeringsfraude. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan (zonder volledig te willen zijn):

- \* Politie (financiële ondersteuning)
- \* Openbaar Ministerie
- \* Justitie
- \* Economische Controledienst
- \* Landelijk Bureau Fraude
- \* Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
- \* Stichting Toezicht Effectenverkeer
- \* Advocaten
- \* Banken
- \* Accountants (forensische accountancy)

#### **6. METHODIEK**

- \* Bestudering van geselecteerde literatuur
- \* Interviews met experts van onder punt 5 genoemde organisaties
- \* Interviews met slachtoffers en daders van investeringsfraude (zulks om tot een meer genuanceerd beeld van investeringsfraude te komen)

## 7. TEAM

Dit onderzoek zal worden uitgevoerd door 4 vierdejaars studenten van de opleiding *International Business Studies* (sector Economie & Management) aan de Haagse Hogeschool, namelijk:

- \* Gaby Groenke
- \* Marlies Meininger
- \* Fredique Souren
- \* Roel van Veelen

Het onderzoek wordt gecoördineerd door Prof. drs. K. J. Swanink, MBA, senior lecturer IBS & MBA aan de Haagse Hogeschool. De leiding van het Duitse hoofdonderzoek is in handen van Prof. Dr. Hermann J. Liebel, universitair docent psychologie en directeur van het *Forschungsinstitut zur Wirtschaftskriminalität des Praxisforums für Wirtschaft und Wissenschaft an der Universität Bamberg e. V.*

## 8. LOOPTIJD

Het onderzoeksrapport dient uiterlijk maandag 3 juli 2000 klaar te zijn. De presentatie en verdediging van het rapport ten overstaan van Prof. drs. K. J. Swanink, MBA, en Prof. Dr. Hermann J. Liebel zal voor vrijdag 14 juli 2000 plaatsvinden.

## 9.2 Address List

### Public Organizations:

Bureau Financiële Ondersteuning

Postbus 264

2501 CG Den Haag

Tel.: 070-3103427

Contact person: Mr. A. P. van Vliet (Financial-judicial expert)

Financieel Expertise Centrum

Postbus 58992

1040 EC Amsterdam

Tel.: 020-6877150

Contact person: Mr. Y. Adema (Secretary Information Consultation)

Landelijk Rechercheteam (LRT)

Postbus 11

3970 AA Driebergen

Tel.: 030-6934999

Contact person: Mr. H. de Krosse

Ministerie van Justitie

Programma preventie georganiseerde criminaliteit

Postbus 20301

2500 EX Den Haag

Tel.: 070-3706123

Contact person: Mr. J. Lely

Openbaar Ministerie

Arrondissementsparket Den Haag

Postbus 20302

2500 EH Den Haag

Tel.: 070-3813131

Contact person: Mr. W. B. M. Tomesen (Public prosecutor in fraud cases)

Openbaar Ministerie

Arrondissementsparket Zutphen

Postbus 9013

7200 GP Zutphen

Tel.: 0575-593500

Contact person: Mrs. M. H. L. Verwiel (Public prosecutor in fraud cases)

Openbaar Ministerie

Arrondissementsparket Zwolle

Postbus 10067

8000 GB Zwolle

Tel.: 038-4289411

Contact person: Mr. T. T. de Jong (Spokesperson of the Office of the Public Prosecutor)

Project Financieel Rechercheren  
Postbus 392  
7400 AJ Deventer  
Tel.: 0570-667466  
Contact person: Mr. A.L. Speijers (Project leader)

Reclassering Nederland  
Postbus 130  
3500 AC Utrecht  
Tel.: 030-2305454  
Contact person: Mrs. E. Brok (Probation officer)

### **Private Organizations:**

Ernst & Young Forensic Services  
Postbus 97704  
2509 GC Den Haag  
Tel.: 070-3399933  
Contact person: Mr. A. Diepeveen (Senior consultant)

Nederlandse Vereniging van Banken  
Postbus 3543  
1001 AH Amsterdam  
Phone: 020-5502888  
Contact person: R. K. Oord (Secretary of security affairs)

Sorko Advocaten  
Churchillaan 223  
1078 ED Amsterdam  
Tel.: 020-6733351  
Contact person: Mr. R. E. Troost (Lawyer)

Stichting Oplichtingsslachtoffers  
Postbus 1349  
1300 BH Almere  
Tel.: 020-4120775  
Contact person: Mrs. M. Schloss

TV-program 'Opgelicht'  
Rene Stokvis Producties  
Plein 1945 27  
1251 MA Laren  
Tel.: 035-5395050  
Contact person: Mr. P. Smolders (Producer)

## Cooperation between Public and Private Sector

Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing  
Stuurgroep Financiële Instellingen  
Postbus 1220 (AE 3202)  
1000 EH Amsterdam  
Tel.: 020-6286941  
Contact person: Mr. R. Springveld (Secretary)

### 9.3 Interview Schedule

May 2, 2000–10.00 am	BFO The Hague	Mr. A. P. Van Vliet Mrs. I. Kraan
May 3, 2000 – 10.30 am	TV-program ,Opgelicht‘	Mr. P. Smolders
May 8, 2000 – 12.00 pm	Public Prosecutor The Hague	Mr. W. B. M. Tomesen Mr. C. H. Bakker
May 16, 2000 – 11.00 am	Ministry of Justice	M. J. Lely
May 18, 2000 – 1.30 pm	FEC	Mr. Y. Adema Mr. A. T. Strijker
May 24, 2000 – 2.00 pm	Ernst & Young Forensic Services	Mr. A. Diepeveen
May 29, 2000 – 10.30 am	Dutch association for the resettlement of exprisoners	Mrs. E. Brok
May 30, 2000 – 10.00 am	NVB; NPC	Mr. R. K. Oord
May 31, 2000 – 10.30 am	project Financial Investigation	Mr. A. L. Speijers
June 7, 2000 – 12.00 pm	Foundation Victims of Fraud; Sorko Lawyers	Mrs. M. Schloss Mr. R. E. Troost
June 7, 2000 – 16.00 pm	Public Prosecutor Zutphen	Mrs. M. H. L. Verwiel
June 9, 2000 – 11.00 am	LRT; ECD	Mr. H. de Krosse Mrs. M. de Jager Mr. J. Turkenburg

### 9.4 General Questionnaire

Interview with <name> of <organization> on <date> at <time>, <location>.

- What is the function of the organization?
- With which types of fraud is the organization concerned?
- Do you have any experience in cases of capital investment fraud?
- Do you have the impression that this type of fraud is more/less common than other fraud cases?
- Could you tell us something about the size of these cases?

- When is the organization called in to support other organizations? How does this take place in practice?
- How is a case handled? What are the authorities of the organization?
- How does the network look like in which the organization is situated?
- With which organizations does the organization maintain strong contacts? How does the interactions look like between those organizations?
- Does the organization also work together with private organizations?
- How does the cooperation between the organization and others proceed, in your opinion?
- How is the coordination between the organizations? Is the information easily exchanged?
- On which points should the combat against fraud be improved in your opinion?
- Finally, do you know any other persons or organizations who could help us and which we can contact?

## 9.5 The Ecobel Case

During our research we came across the Ecobel-case, which is a pure capital investment fraud case. After a closer look and some interviews we think this is might be relevant for further investigation on this type of fraud. Below there are some press releases from the Public Prosecutor. Even though they are in Dutch, we decided to place this in the appendix. We have made an English summary to make it understandable to all readers.

Ecobel placed advertisements in national papers and financial magazines. They presented themselves as a cooperation between investors, specialized in the development of, and exploitation of forest trade in Suriname. By means of advertisements and by spreading reply forms door-to-door potential investors were invited to participate in these forest trade projects.

Ecobel was reported by DNB in 1998 for not having a permit. The police and ECD have done the investigation. Two members of the Board of the Directors were arrested in March 1999. After the research it turned out that almost none of the money was used for the forest trade in which it should have been invested. After almost two years, approximately 600 people have reported that they were a victim of the actions of Ecobel. Around 80 of these victims are being represented by a lawyer, the Public Prosecutor acts on behalf of the rest of them. The case is being dealt with by the district court in Zwolle, by public prosecutor Mrs. M. H. L. Verwiel. After having been postponed several times, the case is now scheduled to appear in court on July 25, 2000.

### **Press release: June 28, 1999**

<http://www.openbaarministerie.nl/ap-zwolle/nieuws/1999/p990628.htm>

## **Voorlopige hechtenis hoofdverdachte Ecobel onder strikte voorwaarden geschorst**

De rechtbank te Zwolle heeft maandagmiddag 28 juni 1999 besloten de voorlopige hechtenis van een 36-jarige inwoner van Zwolle onder strikte voorwaarden te schorsen. De verdachte wordt in de zgn. Ecobel-zaak verdacht van valsheid in geschrifte, oplichting en deelname aan een criminele organisatie. De schorsing wordt verleend tot de zitting van donderdag 16 september 1999, wanneer de zaak inhoudelijk door de rechtbank zal worden behandeld.

De rechtbank meent nog steeds dat – in verband met de verdenking die tegen de verdachte bestaat – ernstige bezwaren aanwezig zijn die voorlopige hechtenis rechtvaardigen. Op basis van het psychiatrisch rapport is echter vastgesteld dat de verdachte een persoonlijkheidsstoornis heeft die, gekoppeld aan een verblijf in gevangenschap, tot een verhoogde kans op zelfmoord leidt (de man heeft kort na zijn aanhouding een zelfmoordpoging gedaan). Als gevolg van het niet beschikbaar hebben van een detentievoorziening, waar verdachten wier geestestoestand niet verbonden is met het delict maar met het in de gevangenis zitten samenhangt, heeft de rechtbank de voorlopige hechtenis geschorst.

### **Schorsingsvoorwaarden**

De schorsing zal pas ingaan op het moment dat de verdachte zijn paspoort heeft ingeleverd en een borgsom van f 25.000,- heeft betaald. De overige voorwaarden zijn:

- de man moet zich wekelijks bij de politie melden;
- hij mag zich niet inlaten met geen enkele activiteit van Ecobel; daaronder wordt ook verstaan het contact leggen met getuigen in de strafzaak;
- hij dient zich beschikbaar te houden voor het OM en het ECD-onderzoeksteam;

hij dient contact te onderhouden met de Reclassering, ook wanneer dit een psychiatrische behandeling zou inhouden.

### **Press release: September 13, 1999**

<http://www.openbaarministerie.nl/ap-zwolle/nieuws/1999/p990913.htm>

### **Strafzaak ,Ecobel' uitgesteld tot maart 2000**

(Raadkamer over opheffing beslag dient op 10 november a. s.)

*De strafzitting tegen de 36-jarige J. B. M. uit Zwolle, hoofdverdachte in de strafzaak ,Ecobel', die voor donderdag 16 september a. s. gepland stond, is uitgesteld tot 16 maart 2000. Het KRO consumentenprogramma ,Ook dat nog' van afgelopen zondag (12 september) verstrekke op dat punt onjuiste informatie.*

Het uitstel heeft te maken met het horen door de Rechter-Commissaris van enkele getuigen, die in Suriname woonachtig zijn. Bij de Surinaamse autoriteiten is een rechtshulpverzoek ingediend, waarop nog geen reactie is gekomen. De ruime periode van uitstel is ingegeven door de wens het rechtshulpverzoek een goede kans van slagen te gunnen.

### **Periodieke informatieverstrekking**

Het Openbaar Ministerie houdt beleggers, die in de bestanden van Ecobel geregistreerd staan en die zich als gedupeerd hebben aangemeld, regelmatig via informatiebrieven op de hoogte van de ontwikkelingen in het onderzoek. Zo zijn de beleggers begin september jl. schriftelijk geïnformeerd over de achtergronden van het uitstel, de procedure van de schadevordering en de kwestie van het beslag. Ook is hen een formulier toegezonden, waarmee zij een klaagschrift ex art. 552 a Sv. kunnen indienen (zie hieronder).

### **OM wil schorsingsvoorwaarden handhaven**

Op de pro forma-zitting van 16 september a. s. komt wel aan de orde de voorwaarden waaronder de voorlopige hechtenis van de verdachte is geschorst; deze beslissing nam de rechtbank tijdens de zitting van 28 juni jl. Een van de voorwaarden betreft dat de verdachte zich met geen enkele activiteit van Ecobel mag inlaten. Daaronder wordt ook verstaan het contact leggen met getuigen in de strafzaak.

Op 1 september jl. heeft de strafraadkamer van de rechtbank het verzoek van de verdediging afgewezen om wijziging van deze voorwaarde. Gelet op de aard en de ernst van het feit vond de raadkamer daartoe geen argumenten of gewijzigde omstandigheden aanwezig. Het OM zal de rechtbank op 16 september voorstellen de schorsing op dezelfde voorwaarden te handhaven.

### **Schadevordering**

Ongeveer 500 beleggers hebben inmiddels een schadevordering bij het OM ingediend, voor een bedrag van ruim tien miljoen gulden. Deze vorderingen zullen ook op 16 maart 2000 worden behandeld.

### **Klaagschrift indienen voor vordering op beslag**

Het OM heeft in het begin van het onderzoek conservatoir beslag gelegd op tegoeden op twee bankrekeningen en op bezittingen. Dit beslag kan na een eventuele veroordeling door de strafrechter gebruikt worden om een ontnemingsvordering (Plukze-vordering) mogelijk te maken. Een groep van 18 beleggers heeft de rechtbank verzocht het beslag vóór de strafzitting op te heffen, om zo het door hen ingelegde geld terug te krijgen. De groep had zijn vordering eerder door de rechtbank in een civiele procedure (kort geding) toege-



wezen gekregen. De strafraadkamer van de rechtbank heeft op 11 augustus jl. echter vastgesteld, dat alle beleggers ‚belanghebbenden‘ zijn en niet alleen de ‚groep van 18‘. Daarom krijgen alle beleggers de gelegenheid een klaagschrift in te dienen in deze raadkamerprocedure. De rechtbank behandelt de klaagschriften op woensdag 10 november 1999 om 13.30 uur. Deze zitting is openbaar.

Voor een goed begrip: voor de gedupeerde beleggers lopen nu tegelijkertijd twee procedures: een raadkamerprocedure voor de opheffing van het beslag én de voegingsprocedure voor benadeelde slachtoffers. Het OM wil niet vooruitlopen op het effect dat deze twee procedures voor elkaar kunnen hebben.

### **Press release: September 16, 1999**

<http://www.openbaarministerie.nl/ap-zwolle/nieuws/1999/p990916.htm>

### **Rechtbank verbiedt Ecobel-verdachte correspondentie met beleggers**

*De rechtbank in Zwolle heeft donderdagmorgen 16 september 1999 de voorwaarden gehandhaafd, waaraan de 36-jarige J. B. M. uit Zwolle, hoofdverdachte in de strafzaak ‚Ecobel‘, zich moet houden voor de schorsing van zijn voorlopige hechtenis. De schorsing is opnieuw voor bepaalde tijd verlengd. Ook mag de verdachte geen correspondentie voeren met beleggers, die zich door Ecobel gedupeerd voelen.*

De rechtbank motiveerde zijn beslissing met de overweging dat hier sprake is van een grote fraudezaak en dat de verdachte onder normale omstandigheden wel degelijk in voorlopige hechtenis gebleven zou zijn. Het enige argument voor de schorsing is gelegen in het doel de psychische druk waaronder de verdachte lijdt te verminderen.

De voorlopige hechtenis is geschorst voor bepaalde tijd, tot de nieuwe zittingsdatum van 16 maart 2000, en niet voor onbepaalde tijd, zoals de verdediging voorstelde. De schorsingsvoorwaarde dat de verdachte geen correspondentie van beleggers aan Ecobel mag beantwoorden werd eveneens gehandhaafd. De rechtbank beaamde het argument van de officier van justitie dat beleggers, die zich als slachtoffers in deze strafzaak hebben gemeld, voldoende door het Openbaar Ministerie worden geïnformeerd.

### **Press release: December 12, 1999**

<http://www.openbaarministerie.nl/ap-zwolle/nieuws/1999/p991208.htm>

### **Rechtbank Zwolle: Beslag op Ecobel-tegoeden blijft van kracht**

De strafraadkamer van de rechtbank in Zwolle heeft bij beschikking verklaard dat het beslag op de banktegoeden van het bedrijf Ecobel, waarop

**indertijd conservatoir beslag is gelegd, niet wordt opgeheven. De beklagzaak was aanhangig gemaakt door 18 benadeelden, die als één groep opereerden, en P 420 individuele benadeelden. De rechtbank verklaart alle klaagschriften ongegrond.**

De rechtbank van oordeel is dat het strafvorderlijk belang zich nu nog tegen opheffing van het beslag verzet en dat dit belang nu nog prevaleert boven het belang van klagers bij opheffing van het beslag. De omstandigheid dat een groep van 18 klagers (zie hieronder) over een executoriale titel beschikt doet daaraan, volgens de rechtbank, niet aan af.

## **Voorgeschiedenis van de beklagzaak**

Het OM heeft in het begin van het strafrechtelijk onderzoek naar Ecobel conservatoir beslag gelegd op tegoeden op twee bankrekeningen en op bezittingen. Dit beslag kan, na een eventuele veroordeling door de strafrechter, gebruikt worden om een ontnemingsvordering (Plukze-vordering) mogelijk te maken. Een groep van 18 beleggers had de rechtbank verzocht het beslag vóór de strafzitting op te heffen, om zo het door hen ingelegde geld terug te krijgen. De president van de rechtbank had de vordering van de groep eerder in een civiele procedure (kort geding) toegewezen.

De strafraadkamer van de rechtbank stelde op 11 augustus jl. echter vast, dat alle beleggers ‚belanghebbenden‘ zijn en niet alleen de ‚groep van 18‘. Daarom kregen alle beleggers de gelegenheid een klaagschrift in te dienen in deze raadkamerprocedure.

Ongeveer 500 beleggers hebben inmiddels een schadevordering bij het OM ingediend, voor een bedrag van ruim tien miljoen gulden. Deze vorderingen zullen ook op de terechtzitting op 16 maart 2000 worden behandeld.

Samenvatting van informatie die eerder door het Openbaar Ministerie in deze zaak naar buiten werd gebracht:

Op vrijdagmorgen 11 september 1998 zijn in Zwolle huiszoeken verricht in het kader van een strafrechtelijk onderzoek tegen de Vereniging en de Stichting Ecobel, gevestigd te Zwolle, en haar bestuurders. De huiszoeken werden verricht in het bedrijfspand van de vereniging en de stichting en in drie woningen van de bestuurders. Tijdens de actie van ECD en politie werd administratie in beslag genomen. Er werden toen geen aanhoudingen verricht.

De genoemde vereniging, stichting en personen worden verdacht van valsheid in geschrift en het als criminele organisatie overtreden van de Wet Toezicht Kredietwezen 1992 en de Wet Toezicht Beleggingsinstellingen.

Ecobel presenteert zich in landelijke dagbladen en financiële tijdschriften als een samenwerkingsverband van investeerders, gespecialiseerd in het ontwikkelen en exploiteren van bosbouwprojecten in Suriname. Door middel van

advertenties en huis-aan-huis verspreiding van antwoordkaarten worden potentiële beleggers uitgenodigd te participeren in die bosbouwprojecten.

Op 8 en 22 februari 1999 werden twee bestuursleden van Ecobel aangehouden. Het betrof een 35-jarige vrouw en een 42-jarige man, beiden uit Zwolle. De derde bestuurder van Ecobel, de hoofdverdachte, werd op vrijdag 12 maart 1999 aangehouden in Zwolle. Het betreft een 36-jarige man uit Zwolle, die medebestuurder is van de Vereniging en Stichting Ecobel.

De raadkamer van de rechtbank wees op woensdag 3 maart jl. de vordering gevangenhouding van de 42-jarige mede-verdachte af en stelde de man in vrijheid. Op woensdag 17 maart 1999 besloot de raadkamer van de rechtbank de voorlopige hechtenis van de 35-jarige vrouwelijke verdachte onder voorwaarden te schorsen. De rechtbank vond dat deze vier voorwaarden het doel van de voorlopige hechtenis voldoende waarborgden.

Uit het onderzoek door de ECD bleek dat de inleg van investeerders niet of nauwelijks is gebruikt voor het bosbouwproject in Suriname, waarvoor de gelden waren aangetrokken.

In september werd bekend dat de strafzitting tegen de 36-jarige hoofdverdachte in de strafzaak ‚Ecobel‘, die voor donderdag 16 september a. s. gepland stond, was uitgesteld tot 16 maart 2000. Het uitstel had te maken met het horen door de Rechter-Commissaris van enkele getuigen, die in Suriname woonachtig zijn.

De rechtbank verlengde op 16 september 1999 de schorsing van de voorlopige hechtenis van de hoofdverdachte voor bepaalde tijd. Belangrijke voorwaarde is dat de man geen correspondentie mag voeren met beleggers, die zich door Ecobel gedupeerd voelen. Zij worden voldoende door het OM geïnformeerd, aldus de rechtbank.

## 9.6 Bibliography

### Chapter 4

- Directie Binnenlands Geldwezen: *Nota Integriteit Financiële Sector*. Den Haag, 1997.
- Liebel, H. J. and J. Oehmichen: *Motivanalyse bei Opfern von Kapitalanlagebetrug*. BKA-Forschungsreihe Band 26. Wiesbaden: Bundeskriminalamt, 1992.
- Schaap, C. D., e. a.: *Banqueroute*. Utrecht: Ernst & Young Consulting, 1999.
- Smolders, P.: *Gladde Jongens*. Baarn: Tirion uitgevers b. v., 2000.
- Stuivenberg, P. and M. Schloss: *Centen Graaien*. Rijswijk: Elmar b. v., 1997.

### Chapter 5

- Hillen, J. L. S. M. (bew.): *Effectenwetgeving – Nederlandse Wetgeving*. Deventer: Editie Schuurman & Jordens, 143-II, Libresso, 1997.
- Visser, F.: *Fraude in de praktijk; de verdachte zakenman*. Amsterdam: Balans, 1987.

### Chapter 6

- Dam, A. van and J. H. Wolters: *Informatieverstrekking in het kader van het FEC*. Amsterdam: FEC, 1999.
- Deloitte & Touche: *Fraud without Frontiers*. European Fraud and International Disputes Group, 1997.
- Directie Binnenlands Geldwezen: *Nota Integriteit Financiële Sector*. Den Haag, 1997.
- Doelder, H. de and A. B. Hoogenboom: *Financieel Rechercheren*. Deventer: Gouda Quint, 1998.
- Doelder, H. de and A. B. Hoogenboom: *Witteboordencriminaliteit*. Deventer: Gouda Quint, 1998.
- Faber, W. and B. W. M. van der Lugt: *Inpoldering van het fraudelandschap*. Oss: Faber organisatievernieuwing B. V., 1999.
- Kolthoff, E. W. and A. L. Speijers: *Eindrapport Project Financieel Rechercheren*. Deventer: Gouda Print, 1997.
- Schaap, C. D., e. a.: *Banqueroute*. Utrecht: Ernst & Young Consulting, 1999.
- T. M. C. Asser Instituut in cooperation with Ministry of Justice of the Netherlands and Europol: *Prevention of organised crime: The registration of legal persons and their directors and the international exchange of information, Final Report*. Den Haag: Asser, 2000.

### Chapter 7

- Faber, W. and B. W. M. van der Lugt: *Inpoldering van het fraudelandschap*. Oss: Faber organisatievernieuwing B. V., 1999.

### Others

- Wielenga, A.: *Fraudebestrijdingsjaarboek 1999*. Alphen aan de Rijn: Samsom Bedrijfsinformatie, 1999, 2nd edition.

## **9.7 Internet Sources**

The Dutch Central Bank  
[www.dnb.nl](http://www.dnb.nl)

Foundation DSI  
[www.stichting-dsi.nl](http://www.stichting-dsi.nl)

Ministry of Finance  
[www.minfin.nl](http://www.minfin.nl)

Ministry of Justice  
[www.minjust.nl](http://www.minjust.nl)

The Netherlands' Bankers Association  
[www.nvb.nl](http://www.nvb.nl)

National Platform for Crime control  
[www.minjust.nl/b\\_organ/npc/index.html](http://www.minjust.nl/b_organ/npc/index.html)

The Public Prosecutor  
[www.openbaarministerie.nl](http://www.openbaarministerie.nl)

The Royal Library  
[www.kb.nl](http://www.kb.nl)

Securities Board of the Netherlands  
[www.ste.nl](http://www.ste.nl)

Dutch Law  
[www.wetten.nu](http://www.wetten.nu)

**B. Deutsche Version**

**Hermann J. Liebel / Koos J. Swanink**

# **Fraud Fighters**

**- Die Bekämpfung von Kapitalanlagebetrug in Holland -**

**In Kooperation mit**

**Gaby Groenke  
Christian Liebel  
Marlies Meininger  
Fredique Souren  
Roel van Veelen**

**unter Co-Finanzierung  
der Europäischen Union**

„Die Gier nach dem Geld ist die Wurzel alles Bösen.“

**Samuel Butler**





# Inhaltsverzeichnis

Danksagung	93
Abkürzungsverzeichnis Deutsch-Holländisch	94
<b>1 Hintergrund</b>	97
1.1 Ziele des Projekts	97
1.2 Problemdefinition	97
1.3 Konzept	98
1.4 Fragen zur Untersuchung	99
1.5 Untersuchungsgebiet	99
1.6 Methodik	101
1.7 Struktur des Berichts	101
<b>2 Kapitalanlagebetrug: Ein soziales Phänomen</b>	102
2.1 Die öffentliche Meinung	102
2.2 Täter	103
2.3 Opfer	104
2.4 Der Finanzsektor	106
<b>3 Der gesetzliche Rahmen</b>	108
3.1 Gesetze zur Überwachung des Finanzsektors	108
3.2 Strafgesetzbuch	110
<b>4 Die Kapitalanlagebetrugslandkarte</b>	112
4.1 Mit Kapitalanlagebetrug befasste staatliche Organisationen	112
4.1.1 Das Justizministerium	112
4.1.2 Die Staatsanwaltschaft	113
4.1.3 Das Projekt „Financial Investigation“	115
4.1.4 Das nationale Ermittlungsteam (LRT)	118
4.1.5 Die Büros zur Unterstützung in Geldangelegenheiten (BFO)	119
4.1.6 Das Sachverständigenzentrum für Geldangelegenheiten (FEC)	120
4.1.7 Der Informations- und Ermittlungsdienst in Geldangelegenheiten (FIOD)	122
4.1.8 Der Wirtschaftskontrolldienst (ECD)	123
4.1.9 Die holländische Zentralbank (DNB)	124
4.1.10 Das holländische Wertpapierkomitee (STE)	126
4.2 Mit Kapitalanlagebetrug befasste private Organisationen	127
4.2.1 Die Niederländische Bankenvereinigung (NVB)	127
4.2.2 Das Holländische Wertpapierinstitut (DSI)	129
4.2.3 Ernst & Young Forensische Dienste	130
4.2.4 Die Stiftung Betrugsopfer	131

4.3	Zusammenarbeit zwischen den staatlichen und privaten Organisationen. . . . .	133
4.3.1	Das Nationale Podium zur Verbrechensbekämpfung (NPC) . .	133
4.3.2	Der Lenkungsausschuss der Finanzinstitutionen (SFI). . . . .	134
5	<b>Ausblick</b> . . . . .	135
6	<b>Zusammenfassung</b> . . . . .	137
7	<b>Schlussfolgerungen in Bezug zur Problemstellung</b> . . . . .	146
8	<b>Anhänge</b> . . . . .	150
8.1	Adressenliste . . . . .	150
8.2	Interviewzeitplan . . . . .	152
8.3	Fragenkatalog. . . . .	153
8.4	Literaturverzeichnis . . . . .	153
8.5	Internetquellen. . . . .	154

## Danksagung

Wir möchten uns (ohne wertende Rangreihung) bei nachstehenden Personen für ihre Hilfe zur Realisierung dieses Projekts bedanken, da sie sich als kompetente Auskunftspersonen für unsere Interviews zur Verfügung gestellt haben:

Mr. Y. Adema, Mr. C. H. Bakker, Mrs. E. Brok, Mr. A. de Bruijn, Mr. E. Coppens, Mr. A. Diepeveen, Mrs. S. Hinlopen, Mrs. M. de Jager, Mr. T. T. de Jong, Mrs. I. Kraan, Mr. H. de Krosse, Mr. J. Lely, Mrs. T. Oosterhof, Mr. R. K. Oord, Mr. W. Remmerswaal, Mrs. M. Schloss, Mr. L. Sijben, Mr. P. Smolders, Mr. A. L. Speijers, Mr. R. Springveld, Mr. A. T. Strijker, Mr. W. B. M. Tomesen, Mr. R. E. Troost, Mr. G. Tangenberg, Mr. J. Turkenburg, Mrs. S. Verbaan, Mrs. M. H. L. Verwiël, Mr. A. P. Van Vliet und Mr. D. Wiese.

Unser besonderer Dank gilt den Herren Prof. Dr. Ph. van Engeldorp Gastelaars, School of Management, Rotterdam, für viele wertvolle fachliche Hinweise und Dipl.-Betriebswirt (FH) Ch. Liebel, MBA, für die Übernahme der Übersetzungen.

Prof. Dr. phil. habil. Hermann J. Liebel, Otto-Friedrich-Universität Bamberg

Prof. drs. K. J. Swanink, MBA, Haagse Hogeschool, University of Professional Education, Den Haag, Holland

## Abkürzungsverzeichnis Deutsch-Holländisch

ASCS 92 (Act on the Supervision of the Credit System)	Gesetz zur Überwachung des Kredit- systems	Wet toezicht krediet- instellingen
ASII 95 (Act on the Supervision of Investment Institutions)	Gesetz zur Überwachung von Invest- mentinstitutionen	Wet toezicht beleg- gingsinstellingen
ASST 95 (Act on the Supervision of Securities Trade)	Gesetz zur Überwachung des Wert- papierhandels	Wet toezicht effecten- verkeer
BOD	Besonderer Ermittlungs- dienst	Bijzondere Opsporings- dienst
BFO	Büro zur Unterstützung in Geldangelegenheiten	Bureau Financiële Ondersteuning
CRI	Zentraler detektivischer Informationsdienst	
DNB	Holländische Zentral- bank	De Nederlandsche Bank
DSI	Holländisches Wert- papierinstitut	Stichting Dutch Securities Institute
ECD	Wirtschaftskontroll- dienst	Economische Controle Dienst
FEC	Sachverständigen- zentrum Geldange- legenheiten	Financieel Expertise Centrum
FESCO	Forum der Europäischen Wertpapierkommissio- nen	Forum of European Securities Commissions
FIOD	Fiskalischer Informa- tions- und Ermittlungs- dienst	Fiscale Inlichtingenen Opsporings Dienst
FRIS	Betrugsregistrierungs- und -informations- system	Fraude Registratie en In- formatie Systeem
IFT	Interregionales Betrugs- bekämpfungsteam	Interregionaal Fraude Team
IOSCO	Internationale Organisa- tion der Wertpapier- kommissionen	International Organisa- tion of Securities Com- missions
LLHF	Nationale Stelle „Hori- zontaler Betrug“	Landelijk Loket Horizon- tale Fraude

LP	Nationale Einheit zur Verfolgung organisierter Verbrechen	Landelijk Parket
LRT	Nationales Ermittlungsteam	Landelijk Recherche Team
LRT	Nationales Podium zur Verbrechenbekämpfung	Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing
NVB	Holländische Bankenvereinigung	Nederlandse Vereniging van Banken
OvJ	Staatsanwalt	Officer van Justitie
STE	Wertpapierkomitee der Niederlande	Stichting Toezicht Effectenverkeer
SFI	Lenkungsausschuss der Finanzinstitutionen	Stuurgroep Financiële Instellingen
VROM (Netherlands's Ministry of Housing, Physical Planning and the Environment)	Ministerium für Wohnen und Umwelt	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer



# **1 Hintergrund**

## **1.1 Ziele des Projekts**

Das Projekt hat seine Wurzeln in Deutschland, genauer gesagt der Universität Bamberg, und ist Bestandteil des Forschungsprojekts, das den Titel „Kapitalanlagebetrug im Europa der Währungsunion des Euro“ trägt. Zentrale Punkte dieses Projekts, das vom Forschungsinstitut zur Wirtschaftskriminalität, Bamberg, durchgeführt wird, sind die Prävention von Kapitalanlagebetrug und das Stärken der Integrität der Finanzmärkte im Europa der Währungsunion. In einem Brief vom 7. 10. 1999 bot Projektleiter Prof. Dr. H. Liebel Prof. K. J. Swanink, MBA, von der Haagse Hogeschool (Den Haag, Holland) an, als internationaler Partner ein Teilprojekt für die Niederlande durchzuführen. Herr Swanink nahm das Angebot an und übertrug vier MBA-Absolventen der „International Business Studies“ das Projekt unter seiner Leitung und der von Prof. Ph. Van Engeldorp Gastelaars von der Fakultät Business Administration der School of Management in Rotterdam.

Der Arbeitstitel dieses Teilprojekts für die Niederlande wurde definiert als „Das holländische Informationssystem zur Eindämmung von Kapitalanlagebetrug, Analyse und Ergebnisse.“ Im Hinblick auf den Arbeitstitel wurde als oberstes Ziel festgelegt, das holländische System zur Prävention und Bekämpfung von Kapitalanlagebetrug aufzuzeigen. Dieses System umfasst alle Organisationen – staatliche, private und die Arten der Kooperationen untereinander –, die sich mit der Prävention und/oder Bekämpfung von Kapitalanlagebetrug befassen. Folglich versucht dieser Bericht nicht, das holländische System im Vergleich mit anderen EU-Ländern zu beurteilen, sondern stellt das System als solches dar. Die Qualität dieses Systems wird sich dann erweisen müssen, wenn vergleichbare Informationen aus den anderen EU-Ländern vorliegen. Für die Annäherung an das Ziel einer Vereinheitlichung der auf Prävention ausgerichteten Maßnahmen in den verschiedenen Ländern könnten die holländischen Unternehmungen wegweisend sein.

## **1.2 Problemdefinition**

Diesem Projekt liegen zwei zentrale Aspekte (Fragen) zugrunde, die mit Prof. Dr. Liebel definiert wurden:

- (1.) Wie sieht das holländische System zur Prävention und Bekämpfung von Kapitalanlagebetrug aus?
- (2.) Wie gut wird dieses System seinen Aufgaben gerecht?

Der erste Teil der Problemdefinition ist rein deskriptiv. Hier geht es darum, so umfassend wie möglich, die verschiedenen Organisationen zu benennen, die sich mit der Prävention und/oder Bekämpfung von Kapitalanlagebetrug befassen. Dies beinhaltet auch die Beschreibung der jeweiligen Aufgaben der Organisationen und eine Schilderung wie und in Zusammenarbeit mit welchen anderen Organisationen diese Aufgaben erfüllt werden.



Der zweite Teil der Problemdefinition verlangt nach einer Bewertung des Systems. Da es jedoch kaum quantitatives Datenmaterial gibt, auf das man eine solche Bewertung stützen könnte, sind die Aussagen zur Leistungsfähigkeit des Systems aus den Antworten der interviewten Personen abgeleitet. Dies bedeutet, dass die Bewertung des Systems auf Expertenbefragungen basiert und den diesen vorliegenden definitiven Fakten. Bestenfalls führt dies zu einem bestimmten Grad an wechselseitiger Validität. Der Nutzen einer solchen Bewertung ist, dass sie ein Wertungsbild von Menschen aufzeigt, die mit diesem Thema täglich zu tun haben.

## **1.3 Konzept**

### **Horizontaler Betrug**

Bei Betrugsfällen ist es üblich zwischen horizontalem und vertikalem Betrug zu unterscheiden. Wir sprechen von vertikalem Betrug, wenn eine staatliche Organisation das Betrugsopfer ist. Horizontaler Betrug findet im Rahmen von privatem Geld- beziehungsweise Gütertausch statt; somit ist eine Privatperson das Opfer von horizontalem Betrug. Kapitalanlagebetrug ist deshalb eine Form horizontalen Betrugs.

### **Kapitalanlagebetrug**

Obwohl der Begriff Kapitalanlagebetrug für sich spricht, lässt er dennoch Raum für Interpretationen. Was bezeichnen wir als Kapitalanlagebetrug? Auf welcher Basis klassifizieren wir eine Kapitalanlage als betrügerisch? Die Tatsache, dass der Begriff Kapitalanlagebetrug in keiner holländischen Gesetzessammlung erwähnt wird, zeigt die Notwendigkeit einer klar umrissenen Definition. Van Dale's Großes Wörterbuch der holländischen Sprache definiert eine Kapitalanlage als „Investition von Geld oder Gütern mit produktiver Zuteilung“. Hierauf beruht die folgende Definition von Kapitalanlagebetrug für unsere Untersuchung, die auf keinem bestimmten Gesetz fußt:

„Wir sprechen von Kapitalanlagebetrug, wenn zwei Parteien einen Vertrag schließen, in dem der Investor durch Vorenthalten relevanter Fakten oder durch Lügen der anderen Seite dazu gebracht wird, eine Kapitalanlage zu tätigen in der Absicht, sich selbst oder einem Dritten einen unrechtmäßigen Vorteil zu verschaffen“.

Die offensichtlichsten Beispiele, die auf diese Definition zutreffen sind die Fälle, in denen einzelne Privatpersonen ihr Geld betrügerischen Investmentfirmen anvertrauen, die gewöhnlich fabelhafte Renditen versprechen, jedoch in den meisten Fällen keinen einzigen Gulden investieren, sondern mit dem Geld verschwinden. Unsere Definition beschränkt Kapitalanlagebetrug jedoch nicht auf diese Fälle; die Opfer können sowohl Privatpersonen als auch juristische Personen sein.

Eine vielleicht weniger offensichtliche Art des Geldbeschaffungsbetrugs ist der Kreditbetrug einschließlich des Hypothekenbetrugs. Von Gläubigerseite können auch Darlehen als Kapitalanlage gesehen werden.

## **1.4 Fragen zur Untersuchung**

Die Problemstellung wurde in zwei Teilbereiche gegliedert:

Kapitalanlagebetrug als soziales Phänomen

- (1.) Wie ist die Haltung der Öffentlichkeit zu dieser Verbrechenart?
- (2.) Welche Personen sind in diese kriminellen Taten involviert?
- (3.) Welche Rolle spielen die involvierten Personen?
- (4.) Welche Auswirkungen hat Kapitalanlagebetrug auf die Gesellschaft?  
(Vgl. Kapitel 2)
- (5.) Wie stellt sich der gesetzliche Rahmen bei Fällen von Kapitalanlagebetrug in den Niederlanden dar?  
(Vgl. Kapitel 3)

## **Das Präventionssystem und die Bekämpfung von Kapitalanlagebetrug**

- (6.) Welche Organisationen sind derzeit tätig im Bereich Prävention und Bekämpfung von Kapitalanlagebetrug?
- (7.) Was sind die Aufgaben und Ziele der jeweiligen Organisationen?
- (8.) Welche Organisationen kooperieren mit wem, und wie stellt sich die Kooperation dar?  
(Vgl. Kapitel 4)
- (9.) Welche Entwicklungen können in naher Zukunft im Bereich Prävention und Bekämpfung von Kapitalanlagebetrug erwartet werden?  
(Vgl. Kapitel 5)

## **1.5 Untersuchungsgebiet**

Die Problemdefinition verlangt nach einer Beschreibung des Systems zur Prävention und Bekämpfung von Kapitalanlagebetrug in Holland, ohne dass eine einzelne Organisation im Speziellen analysiert werden sollte. Wir sind davon ausgegangen, dass diese Studie alle Organisationen umfassen soll, die sich mit der Prävention und/oder der Bekämpfung von Kapitalanlagebetrug ständig beschäftigen, das heißt staatliche und private Organisationen und Kooperationsformen zwischen diesen. Da es sehr viele Beteiligte am Kapitalanlagebetrugsgeschehen gibt, ist eine vollständige Aufstellung unmöglich. Deshalb und wegen des überschaubaren Zeitraums zur Anfertigung der Studie wurde eine repräsentative Auswahl getroffen, die alle wichtigen Parteien des Bereichs Prävention und Bekämpfung von Kapitalanlagebetrug beinhaltet.

## **A. Staatliche Organisationen**

Die staatlichen Organisationen, die sich mit Kapitalanlagebetrug befassen, können in vier Kategorien eingeteilt werden. Die erste Kategorie möchten wir als „Überwachungssystem“ bezeichnen, welches die Holländische Zentralbank (DNB) und das Wertpapierkomitee der Niederlande (STE) umfasst (vgl. Abkürzungsverzeichnis und Kapitel 4). Die zweite Kategorie ist das „Nachforschungssystem“, welches das Büro zur Unterstützung in Geldangelegenheiten der Polizei (BFO), das Nationale Ermittlungsteam (LRT) sowie die Nachforschungsdienste Fiskalischer Informations- und Ermittlungsdienst (FIOD) und den Wirtschaftskontrolldienst (ECD) beinhaltet. Die dritte Kategorie ist das System der gerichtlichen Verfolgung und besteht im Wesentlichen aus den Staatsanwaltschaften. Die vierte Kategorie nennen wir das Polizei- und Informationssystem. Es besteht aus dem Justizministerium, dem Sachverständigenzentrum (FEC) und dem Projekt „Ermittlungen im Finanzbereich“.

## **B. Private Organisationen**

Bei den privaten Organisationen haben wir uns auf die folgenden vier Organisationen konzentriert: Die Holländische Bankenvereinigung (NVB), das Holländische Wertpapierinstitut (DSI), Ernst & Young Forensische Dienste und die Stiftung der Betrugsopfer. Die beiden erstgenannten Organisationen spielen eine wichtige Rolle in der Sicherstellung der Integrität des Finanzsektors. Diese ist im besonderen vor dem Hintergrund des Missbrauchs des offiziellen Finanzsektors für Kapitalanlagebetrug relevant. Die Tatsache, dass Banken häufig Opfer von Kapitalanlagebetrug in Form von Kreditbetrug werden, war ein Grund auch die NVB in unsere Untersuchung mit aufzunehmen. Ernst & Young's Forensische Dienste wurde ausgewählt, um die wachsenden Aktivitäten der Beratungsfirmen im Bereich der Prävention und Bekämpfung von Betrug zu veranschaulichen. Viele der großen Beratungsfirmen wie beispielsweise Ernst & Young, KPMG, Deloitte & Touche und Price Waterhouse Coopers gehören hierzu. Die Dienste dieser Beratungsfirmen zielen sowohl auf Firmen als auch auf staatliche Organisationen und befassen sich mit Betrug aller Art. Die Relevanz für den vorliegenden Bericht liegt auch in diesen Diensten, die den Banken im Hinblick auf Kreditbetrug angeboten werden.

## **C. Kooperationen zwischen staatlichen und privaten Organisationen**

Bei Kooperationen zwischen staatlichen und privaten Organisationen haben wir das Nationale Podium zur Verbrechensbekämpfung (NPC) herausgegriffen, genauer den Lenkungsausschuss der Finanzinstitutionen der NPC. Die NPC ist eine Plattform, auf der sich staatliche Organisationen und Vertreter aus dem privaten Sektor zur Beratung treffen mit dem Ziel der Kontrolle/Entdeckung der Vergehen gegen die Wirtschaft.

## **1.6 Methodik**

Ein wichtiger Teil der Daten und Informationen für dieses Projekt wurde anhand teilstrukturierter Interviews mit Vertretern der jeweiligen Organisationen gesammelt. Als Basis der Interviews diente eine Fragenliste (siehe Anhang 3). Diese Fragenliste besteht aus vorgegebenen Items, die je nach Interviewpartner individuell angepasst wurden. Die Interviews wurden auf Kassette dokumentiert und nachträglich ausgewertet.

In vielen Fällen wurde auch Informationsmaterial von den entsprechenden Organisationen zur Verfügung gestellt. Weiterhin konnten viele Informationen über das Internet und andere Veröffentlichungen gewonnen werden. Ursprünglich bestand die Absicht, für dieses Projekt sowohl quantitative Daten als auch qualitative Daten zu sammeln. Während der Materialsammlung wurden wir jedoch mit dem Problem konfrontiert, dass kaum quantitativ dokumentierte Daten zum Thema Kapitalanlagebetrug erhältlich waren; aus den wenigen quantitativen Daten war es nicht möglich, ein schlüssiges Bild zu gewinnen. Deswegen haben wir uns, um das holländische System zur Prävention und Bekämpfung von Kapitalanlagebetrug zu beschreiben und zu bewerten, ganz auf die Erhebung qualitativer Daten konzentriert.

## **1.7 Struktur des Berichts**

Der vorliegende Bericht besteht aus zwei Teilen. Der erste Teil, bestehend aus Kapitel 2 und 3, versucht den sozialen Rahmen des Themas Kapitalanlagebetrug aufzuzeigen mit dem Ziel, ein vertieftes Verständnis für diese Art von Kriminalität zu gewinnen. Kapitel 2 betrachtet Kapitalanlagebetrug als soziales Phänomen, erläutert die beteiligten Parteien an diesem kriminellen Vergehen und die Auswirkungen, die dieses Verbrechen auf die Gesellschaft hat. Kapitel 3 beschreibt die rechtlichen Aspekte von Kapitalanlagebetrug.

Der zweite Teil dieses Berichts enthält in den Kapiteln 4 und 5 die Analyse des holländischen Systems zur Prävention und Bekämpfung von Kapitalanlagebetrug. Kapitel 4 ist das Kernstück dieses Berichts und betrachtet jede einzelne Organisation. Schließlich gibt Kapitel 5 Aufschluss über zukünftige Entwicklungen, die im Hinblick auf das holländische System zu erwarten sind.

Die Darstellung sowie die Bewertung des Systems, die Bewertung aller gewonnenen Informationen für dieses Projekt sind im Kapitel 7 „Schlussfolgerungen in Bezug zur Problemstellung“ zu finden.

## **2 Kapitalanlagebetrug: Ein soziales Phänomen**

### **2.1 Die öffentliche Meinung**

Die öffentliche Meinung über Kapitalanlagebetrugstäter ist geteilt. Auf Anhieb sollte man glauben, dass Täter, die andere Menschen ausnutzen mit Verachtung gestraft werden, was aber nicht der Fall ist; Menschen, die noch nicht Opfer eines solchen Betrugs geworden sind, bewundern diese in gewisser Weise sogar. Der Täter beeinträchtigt die Opfer weder physisch noch verletzt er sie und ist dennoch clever genug, Geld zu machen. Und sollten die „gierigen“ und „dummen“ Opfer nicht den Fehler bei sich suchen? In vielen Fällen zeigen auch Polizei, Vertreter der Strafverfolgung, Richter und Anwälte nicht sehr viel Verständnis gegenüber den Opfern.

Es gibt zwei wichtige Gründe, warum die Gesellschaft niemals genau wissen wird, wie hoch der angerichtete Schaden durch Betrug ist: Viele Opfer sind zu beschämt, um über die Vorgänge zu reden oder sie sind selbst auch keine Unschuldslämmer (und wollten durch das ursprüngliche Investment Geld waschen). Nach Aussage eines „Meisterbetrügers“ J. P. van Rossem, sind unter den Opfern auch viele Führungskräfte, die sich zu Spekulationszwecken von ihrer Firma Geld „geliehen“ hatten. In anderen Fällen kam es vor, dass Opfer auch nichts mit der Polizei zu tun haben wollten und darüber hinaus beinahe gezwungen werden mussten, vor Gericht als Zeuge zu erscheinen. Der einfache Grund liegt in der Angst, mit der Steuerbehörde in Kontakt zu kommen, wenn für die Anlagen Schwarzgeld eingesetzt wurde.

Im Durchschnitt sind die Opfer von Kapitalanlagebetrug nicht naiv, sondern sehr gebildet. In den meisten Fällen hatten sie bereits Erfahrung im Anlegen von Geld zum Beispiel durch Kauf von Fondsanteilen oder Aktien. So gesehen sollten sie nicht als leichte Beute gelten. Nichtsdestoweniger sind sie auf die charismatischen, redegewandten, intelligent wirkenden Täter hereingefallen. Viele Opfer sind darüber so beschämt, dass sie weder mit Freunden noch mit Verwandten über solche Vorfälle reden und schon gar nicht bei der Polizei den Betrug anzeigen (Gesichtsverlust).

Ein dritter Grund für die nicht vorhandene Anzeigebereitschaft ist, dass allgemein bekannt ist, dass die Täter häufig entkommen und die Opfer kaum einen Pfennig jemals wiedersehen. Warum also die Mühe auf sich nehmen, zur Polizei zu gehen und sich sagen lassen zu müssen, dass man dumm genug war, auf so einen Betrüger herein zu fallen. Bisher bekamen die Betrugsfälle Aufmerksamkeit von den Medien – gemessen an dem riesigen Schaden der jährlich entsteht, ist die Aufmerksamkeit der Medien jedoch vergleichsweise gering. Außerdem werden im allgemeinen die Opfer als naiv und dumm eingeschätzt, nach dem Motto „das könnte mir niemals passieren“. Darüber hinaus bekommen Betrüger, die Banken oder Versicherungen täuschen, versteckten Applaus der Öffentlichkeit.

Wie oben erwähnt, die äußere Erscheinung eines auf Kapitalanlagebetrug spezialisierten Täters unterscheidet sich erheblich vom Klischee eines Krimi-

nellen. Er scheint ein Gentleman zu sein: gut gepflegt, sehr gebildet, ein intelligenter Redner mit ausgezeichneten Manieren, kurz: jemand der als seriöser und vertrauenswürdiger Geschäftspartner angesehen wird. Auch das Äußere der Täter macht es der Öffentlichkeit einfach, sie als „andere Art“ von Kriminellen anzusehen. Die Öffentlichkeit identifiziert sich kaum mit den Opfern, weil sie im allgemeinen als dumm bezeichnet werden, und denen man allenfalls ein gewisses Maß an Mitleid entgegenbringt, wenn der Schaden oder Verlust der Opfer von der Öffentlichkeit überhaupt registriert wird. Dies gilt für Täter, die Privatleute betrügen. Vollkommen anders verhält es sich mit Tätern, die Banken und Versicherungen betrügen. In diesen Fällen übersteigen die angerichteten Schäden die von Privatleuten, wobei die öffentliche Meinung ist, dass sich Banken und Versicherungen diesen Verlust leicht leisten könnten oder es gar verdienen, betrogen zu werden. Diese allgemeine Sichtweise lässt die Täter zu modernen Helden oder Robin Hoods unserer Zeit werden; dass diese Robin Hoods das Geld von den Reichen nehmen und nicht an die Armen verteilen, scheint nicht ins Gewicht zu fallen. Diesen Tätern wird insgeheim Bewunderung für ihre Taten entgegengebracht. Die Allgemeinheit ignoriert einfach, dass es sich hierbei um Straftaten handelt; es ist lediglich wichtig, dass der Täter clever und intelligent genug war, eine machtvolle Institution wie eine Bank zu betrügen. Offensichtlich scheint jede Tat wie diese in der heutigen Zeit als in sich selbst gerechtfertigt oder sogar schadenfroh gebilligt.

## **2.2 Täter**

Im Bereich Kapitalanlagebetrug können Täter sowohl natürliche Personen als auch Rechtspersonlichkeiten sein. In vielen Fällen wird die betrügerische Rechtspersonlichkeit durch ein oder zwei Betrüger verwaltet. Die folgende Liste nennt verschiedene Betrugsmöglichkeiten der Täter (aus Liebel und Oehmichen, 1992, S. 263):

- (1.) Schwindelhafte Gesellschaftsgründung, insbesondere in der Rechtsform der GmbH & Co KG, sowie Missmanagement.
- (2.) Unseriöse und betrügerische Praktiken beim Vertrieb;
  - a) Unzureichende Information und Prospektbetrug;
  - b) Unrichtige Anlageberatung;
  - c) Aggressive Kundenwerbung.
- (3.) Unseriöse Geschäftsabwicklung;
  - a) Preismanipulation, insbesondere Kursbetrug und überhöhte Gebühren;
  - b) Zweckwidrige Mittelverwendung;
  - c) Unübersichtliche Geschäftsabwicklung;
  - d) Unseriöse Praktiken bei der Kunden-„Betreuung“.

Fast alle Kapitalanlagebetrüger sind männlich, was nicht erstaunlich ist, da Männer auch in Holland eine höhere Kriminalitätsrate als Frauen haben. Im Bereich Kapitalanlagebetrug ist dies jedoch noch ausgeprägter als in jeder

anderen Form von Kriminalität. Weibliche Täter unterscheiden sich gänzlich von ihren männlichen „Kollegen“. Es geht um geringere Geldsummen und auch die Motive, Methoden etc. sind vollkommen unterschiedlich.

Viele Betrüger sind von materiellen Dingen verwöhnt und wurden in ihrer Vergangenheit (emotional) vernachlässigt. Sie leiten ihren Status aus materiellen Dingen ab, da sie glauben, dass das der Grund für ihnen entgegengebrachte Wertschätzung ist; das heißt sie glauben, sich Status und Anerkennung kaufen zu können. Einmal an dieses Vorgehen gewöhnt, muss der Geldstrom immer weiter fließen. Und wenn der Geldstrom einmal durch Betrug ins Fließen kam, wird er durch weitere Betrugsfälle am Fließen gehalten.

Kapitalanlagebetrüger haben ein ausgezeichnetes Vorstellungsvermögen. Unter dem Vorwand das eingesetzte Geld zu investieren, erfinden sie sehr einfallsreiche Geschichten und verkaufen diese mit Überzeugungskraft. Manchmal scheint es, dass die Täter selbst an ihre eigenen wilden (Lügen-) Geschichten glauben. Die Grenzen von gutem Lügen hin zu einer wirklichen Persönlichkeitsstörung sind verschwommen. Das Syndrom nennt sich „Pseudologica Phantastica“ (Kraus, G., *Leerboek der Psychiatrie*, Derde druk, Leiden 1964). Es ist nicht ganz klar, ob Kapitalanlagebetrüger an diesem Syndrom leiden, da verurteilte Betrüger sich keiner Therapie oder Psychoanalyse unterziehen (müssen). Eine Bewährungshelferin, Elly Brok, meint, es wäre eine Art Persönlichkeitsmerkmal der Betrüger, ständig lügen oder erfundene, übertriebene Geschichten erzählen zu müssen.

Im Gegensatz zur Lage bei anderen Kriminalitätsformen sind die Kapitalanlagebetrugstäter intelligent bis sehr intelligent, was eine wichtige Erfolgsgrundlage ist. Jedes Opfer verlangt nach einer anderen Vorgehensweise, was vom Täter eine gewisse Verwandlungskunst und Intelligenz fordert. Ein weiterer Grund, warum Opfer oft nicht erklären können, warum sie dem Betrüger „aufgessen“ sind, ist der gekonnte Redefluss des Täters als weitere wichtige Erfolgsgrundlage.

Um sich nicht in den eigenen Lügen zu verfangen, muss der Kapitalanlagebetrüger über ein ausgezeichnetes Gedächtnis verfügen. Er muss sich nicht nur merken, welche Lügen er wem erzählt hat, sondern muss sich auch für die Leute im persönlichen Umfeld der Opfer verschiedene Szenarios ausdenken. In vielen Fällen wissen ebenfalls vom Täter angegangene Angehörige der Opfer nichts von den skrupellosen Betrugspraktiken des Täters, der oftmals seine Opfer als ignorante Dummköpfe bezeichnet, denen die eigene Gier zum Verhängnis wurde.

## **2.3 Opfer**

Gemäß unserer Definition von Kapitalanlagebetrug kann jede private Partei Opfer dieser Art von Verbrechen werden, das heißt sowohl natürliche Personen als auch Rechtspersonen. Aus den aus den Interviews und Veröffentlichungen erhaltenen Informationen scheinen hauptsächlich natürliche Per-

sonen als auch Kleinunternehmen Opfer von Kapitalanlagebetrug zu werden. Es gibt allerdings auch Formen von Kapitalanlagebetrug, in denen Großunternehmen (gewöhnlich aus dem Finanzsektor) zum Opfer werden. Mehr Informationen hierüber befinden sich in Kapitel 2.4 Der Finanzsektor. Dieses Kapitel beschäftigt sich mit natürlichen Personen (Privatpersonen) und Kleinunternehmen (Rechtspersonen) als Opfer.

Die Rolle des Opfers ist eine andere als bei anderen Kriminalitätsformen. Wie Liebel und Oehmichen in ihrer Studie schreiben, „ist der Beitrag der Opfer größer als bei anderen Verbrechen“ (Liebel/Oehmichen, 1992, S. 263). Es ist also das Opfer, das willentlich den Vertrag mit dem Täter eingeht und vertrauensvoll diesem die Kontrolle über sein eingesetztes Geld überlässt. Vertrauen als Grundlage für Kapitalanlagebetrug ist eines der wichtigen Elemente in der Täter-Opfer-Beziehung. Fast die Hälfte aller in der Studie von Liebel und Oehmichen befragten Opfer gaben an, von Anfang an dem Täter vertraut zu haben. Hieraus resultierend schließen viele Opfer schon nach relativ kurzer Zeit ein Geschäft mit dem Täter ab, ohne seine schriftlichen Unterlagen kritisch zu überprüfen oder überprüfen zu lassen.

Sobald die Opfer erkennen, dass sie Betrugsopfer geworden sind (in vielen Fällen erst Monate nach Geschäftsabschluss), müssen diese mit verschiedenen Emotionen kämpfen. Nach M. Schloss von der Stiftung Betrugsopfer fühlen sich die Opfer beschämt ob ihres eigenen Fehlers oder empfinden Zorn gegenüber dem Täter. Dieser Zorn lässt sich durch den Missbrauch des vom Opfer entgegengebrachten Vertrauens und den oftmals großen Auswirkungen der finanziellen Verluste nicht nur auf die Psyche der Opfer erklären.

Von da an ist es ein langer und beschwerlicher Weg für die Opfer, die versuchen, ihr eingesetztes Geld vom Täter wiederzuerlangen. Nach Aussage von M. Schloss von der Stiftung Betrugsopfer fängt das erste Problem an, wenn es um die Anzeige bei der Polizei geht. Sie kennt viele Fälle, in denen sich die Polizei weigerte, eine Anzeige aufzunehmen, weil nach deren Ansicht so ein Fall vor ein Zivilgericht gehört. Für den Fall, dass die Polizei doch eine Anzeige aufnimmt, ist es dennoch fraglich, ob der Täter jemals bestraft wird, da ein einziger Fall nicht wichtig genug für die Staatsanwaltschaft ist, um hierin Zeit zu investieren. So hängt die Bestrafung des Täters in vielen Fällen von den Möglichkeiten der Ermittlungsstellen ab, mehrere Fälle eines Täters zusammenzufassen.

Die nächste Hürde ist, eine Verurteilung zu erreichen; aber selbst dann kann das Opfer noch lange nicht sicher sein, sein Geld wiederzusehen. Der sogenannte „Terwee Act“ (Terwee-Gesetz, Strafgesetz, 2. Buch, § 36 f.) ermöglicht im Rahmen der gerichtlichen Verurteilung, den Täter zu einer Zahlung an das Opfer zu verurteilen; dies jedoch nur, falls der Täter für schuldig im Sinne des Bürgerlichen Gesetzbuches befunden wird. Nach Aussage von C. Mulder, Dozent im Fach Recht an der Haagse Hogeschool, sollte das Gesetz so geändert werden, dass es für die Opfer möglich ist, eine strafrechtliche Verurteilung als Grundlage für einen Zivilprozess (zur Geldwiedererlangung) nutzen



zu können. Und selbst dann ist es nicht sehr wahrscheinlich, dass die Opfer ihr Geld wiedersehen, da die Betrüger absolute Meister im Verstecken ihrer Beute sind. Edwin Troost, Rechtsanwalt und spezialisiert auf die Vertretung von Betrugsfällen, schätzt, dass es in 30 % der von ihm vertretenen Fälle möglich ist, das Geld für seine Klienten wiederzuerlangen. Nichtsdestoweniger ist eine Verurteilung der Täter für viele Opfer wichtig, da sie laut M. Schloss (Stiftung Betrugsopfer) deren Gerechtigkeitsinn befriedigt.

## 2.4 Der Finanzsektor

Am 19. Dezember 1997 sandten die Minister für Finanzen, Justiz und Wirtschaft das sogenannte „Memorandum zur Integrität des Finanzsektors“ an die Zweite Kammer der Generalstaaten. Im ersten Kapitel des Memorandums werden die Auswirkungen von Betrug auf den Finanzsektor wie folgt beschrieben: „Die Finanzmärkte und deren Institutionen erfüllen eine zentrale Rolle bei Angebot und Nachfrage von und nach Kapital und damit in der Allokation der Finanzmittel in der Wirtschaft. Das gesellschaftliche Vertrauen in diese Märkte und Institutionen und deren Geldtransfer untereinander ist deshalb wichtig. Das gilt umso mehr, als der Finanzsektor die Gelder von vielen verwaltet, angefangen von Erspartem der Bürger bis hin zu Finanzströmen der großen Firmen. Betrug und andere Formen der Kriminalität einschließlich der Steuervermeidung hintergehen dieses Vertrauen. Das gilt, wenn Finanzinstitutionen selbst sich schuldig machen und auch wenn der Finanzsektor durch Dritte für betrügerische Zwecke missbraucht wird.“

Dieser Abschnitt betrachtet die besondere Position des Finanzsektors im Kapitalanlagebetrug. Der Finanzsektor jedoch ist sehr breit definiert, deshalb müssen hier Unterschiede gemacht werden. Nicht jede Institution oder Organisation, die Teil des Finanzsektors ist, spielt oder kann eine Rolle in Kapitalanlagebetrugsfällen spielen. Wie im vorigen Abschnitt erwähnt, gibt es besondere Formen von Kapitalanlagebetrug, bei denen meist Finanzinstitutionen die Opfer sind. Das einschlägige Beispiel hierfür ist der Kreditbetrug. Das bedeutet, dass die Finanzinstitutionen, die in Kapitalanlagebetrug verstrickt sind, Banken und Investmentfirmen sind.

Diese Institutionen müssen aber nicht zwangsläufig Opfer von Kapitalanlagebetrug sein; wie das erwähnte Integritätsmemorandum ausführt, können sie ebenso Täter sein. Es gibt eine Vielzahl von betrügerischen Banken, Investmentfirmen etc. Es kann darüber gestritten werden, ob diese Firmen wirklich dem Finanzsektor angehören, da sie ja meist für betrügerische Zwecke gegründet werden ohne jegliche Absicht, der Allgemeinheit bona fide Finanzdienstleistungen anzubieten, obwohl sie sich als bona fide Finanzdienstleister präsentieren.

Der „Gebrauch“ des Finanzsystems durch Dritte für betrügerische Zwecke kann sich auf zwei Arten vollziehen: zum einen mit der Finanzinstitution als Opfer und zum anderen mit der Finanzinstitution als Mittler. Ein Beispiel

für letztgenanntes ist die Geldwäsche. Die Bank erleidet keinen finanziellen Schaden und hat auch nicht die Absicht, betrügerische Handlungen auszuführen, wird aber zum Facilitator (Förderer).

### **3 Der gesetzliche Rahmen**

Die Organisationen, die sich mit Prävention und Bekämpfung von Kapitalanlagebetrug befassen, müssen ihre Aufgaben innerhalb eines gesetzlichen Rahmens erfüllen. In diesem Kapitel werden wir kurz einige wichtige Gesetze vorstellen, Gesetze präventiver und repressiver Natur.

#### **3.1 Gesetze zur Überwachung des Finanzsektors**

Es gibt sehr viele Gesetze zur Überwachung des Finanzsektors. Wir konzentrieren uns hier auf drei von besonderer Wichtigkeit, da sie einen Bezug zu Kapitalanlagebetrug aufweisen. Diese sind das Gesetz zur Überwachung des Kreditsystems (1992), das Gesetz zur Überwachung von Investmentinstitutionen (1995) und das Gesetz zur Überwachung des Wertpapierhandels (1995). Für die Überwachung der Einhaltung der beiden erstgenannten Gesetze ist die DNB verantwortlich, für das letztgenannte Gesetz liegt die Verantwortung bei der STE.

Alle drei Gesetze sind präventiver Natur. Sie bestimmen die Regeln, denen sich die Finanzinstitutionen zu unterwerfen haben, wenn sie eine Autorisierung anstreben und als diese Gesetze erfüllend in die entsprechenden Register eingetragen werden wollen. Diese Register bieten der breiten Öffentlichkeit die Möglichkeit zu überprüfen, ob die Gesellschaft, bei der Geld investiert werden soll, autorisiert ist und somit auch der Überwachung unterliegt. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass undurchsichtige Investmentinstitutionen nicht in diesen Registern verzeichnet sind, da sie die gesetzlichen Anforderungen nicht erfüllen. Eine Autorisierung wird auch deswegen oft nicht angestrebt, eben weil Gesellschaften dann der Überwachung unterliegen.

#### **Gesetz zur Überwachung des Kreditsystems von 1992 (ASCS 92)**

Das ASCS, das sich mit der Bankenaufsicht beschäftigt, hat zwei Hauptziele. Zum einen die Interessen der Investoren, die den Banken vertrauen, zu schützen und zum zweiten die Stabilität des Finanzsystems zu gewährleisten. Dieses Gesetz bezieht sich auf Kreditinstitutionen wie zum Beispiel Sparkassen und Hypothekenbanken. Unter § 1.1 im ASCS wird eine Kreditinstitution als „eine Firma oder Institution, deren Geschäftszweck es ist, eingezahltes Geld wieder auszuzahlen (auf Verlangen oder nach Kündigung) oder auf eigene Rechnung Kredite zu gewähren“, definiert.

Im Prinzip kann eine Institution nicht als Kreditinstitution in Holland arbeiten ohne in Holland oder einem anderen Land der EU eine Autorisierung erlangt zu haben. Ist die Autorisierung einmal erreicht, unterliegt sie der Überwachung der DNB. Für die in anderen EU-Ländern autorisierten Kreditinstitutionen gibt es einen vorgeschriebenen Weg zur Anerkennung. Grenzüberschreitende Aktivitäten von Kreditinstitutionen aus anderen EU-Ländern

müssen ebenfalls der DNB gemeldet werden. Alle Kreditinstitutionen, die dies erfüllen, werden in dem dafür vorgesehenen Register verzeichnet (gemäß § 52 ASCS 92).

## **Gesetz zur Überwachung von Investmentinstitutionen 1995 (ASII 95)**

Die Ziele des ASII liegen in der Sicherstellung eines funktionierenden Finanzmarktes und des Investorenschutzes in diesem Markt. Dieses Gesetz definiert eine Investmentinstitution als „Investmentfirma oder Investmentfond“ (§ 1). Diese selbst werden wiederum jeweils definiert als „juristische Person, die Werte für eine Gesamtanlage erhält mit dem Ziel den Gewinn dieser Investition unter den Teilhabern zu teilen“ (§ 1 b).

Institutionen, die unter das ASII 95 fallen, müssen bestimmte Kriterien erfüllen, um eine Erlaubnis zur Teilnahme am Finanzmarkt zu erhalten. Diese Kriterien werden in vier Kategorien eingeteilt, von denen die erste und die vierte im Hinblick auf Kapitalanlagebetrug von Interesse sind. Die erste Kategorie bezieht sich auf Fachwissen und Zuverlässigkeit, die die Institution vorweisen muss, mit dem Ziel, Investoren davor zu bewahren, Opfer von inkompetenter Beratung oder Betrug zu werden. Die vierte Kategorie beinhaltet Anforderungen an die zur Verfügung gestellte Information, so dass sich der Investor eine Meinung über den Inhalt eines Angebots bilden kann. Wenn alle Kriterien erfüllt sind, erhält die Investmentgesellschaft eine Lizenz und wird (wie bei Kreditinstitutionen) in das entsprechende Register aufgenommen (nach § 18 (1) ASII 95) und von der DNB überwacht.

## **Gesetz zur Überwachung des Wertpapierhandels (ASST 95)**

Obwohl das ASST 95 und das ASII 95 zwei unterschiedliche Gesetze sind, fußen sie dennoch auf den gleichen Ideen. Das Ziel der Überwachung nach dem ASST 95 ist die Sicherstellung eines funktionierenden Finanzmarktes und des Investorenschutzes in diesem Markt (wie im ASII 95). Der Unterschied zum ASII liegt darin, dass im ASST die zur Verfügungstellung von Informationen zu Wertpapieren sowie die Berufsausübung der Wertpapierhändler und Vermögensverwalter sowie deren Überwachung geregelt wird.

Im Hinblick auf Kapitalanlagebetrug ist der § 47 von besonderer Wichtigkeit, da hier die zur Verfügungstellung von Informationen zu Wertpapieren geregelt wird. Dieser Paragraph verbietet, Investoren bei der Ausgabe von Wertpapieren in die Irre zu führen. § 48 legt fest, dass die Verletzung von § 47 eine Straftat darstellt. Vermögensverwalter benötigen nur eine Lizenz, wenn sie als Einzelperson für Dritte Vermögen verwalten. Die Gesamtverwaltung von Investmentfonds ist im ASII 95 geregelt. Wertpapierhändler und Vermögensverwalter mit Lizenz werden in das Register gem. § 21 (1) ASST 95 aufgenommen. Die Überwachung obliegt dem STE.

## **3.2 Strafgesetzbuch**

Während die erwähnten Gesetze präventiver Natur sind, ist das Strafrecht repressiv. Der Begriff Betrug existiert im Strafrecht nicht; die Anspruchsbasis, die sich mit Betrug beschäftigt, nennt sich „Täuschung“.

### **Titel XXV – Täuschung**

#### **Paragraph 326**

„Derjenige, der mit dem Ziel, sich oder einem anderen einen unrechtmäßigen Vorteil zu verschaffen, nämlich durch Vorgabe eines falschen Namens, betrügerische Tricks, ein Lügengeflecht, jemanden dazu veranlasst, Schulden aufzunehmen, auf Ansprüche zu verzichten, Werte zu überschreiben etc. macht sich des Betrugs schuldig und wird mit Gefängnis bis zu drei Jahren bestraft ...“

Dieser Paragraph unterscheidet zwischen verschiedenen Arten von Täuschung. Interessant hierbei ist das Wort Lügengeflecht, was offensichtlich bedeutet, dass eine einzige Lüge zur Erfüllung des Tatbestandes nicht ausreicht. Hierfür müssen mehr als eine Lüge vorliegen, die in ihrer Summe eine zusammenhängende, klare (respektive unklare) Geschichte ergeben und ein gewisses Vertrauen beim Anleger erzeugen kann.

Die Beweislast in diesen Fällen ist immer sehr schwer. Es ist sehr schwierig, zu beweisen, dass durch die genannten Versionen zur Begehung einer Täuschung das Opfer durch die Täter veranlasst wurde, Geld zu investieren oder ähnliches oder zu beweisen, dass die Absicht des Täters darin bestand, sich oder einem Dritten einen unrechtmäßigen Vorteil zu verschaffen. Es gibt natürlich auch Fälle, bei denen die Gier und hinter dieser stehende Motive der Opfer das auslösende Moment sind; das Strafrecht sieht hier keinen Schutz vor. Als Ergebnis wurde der Tatbestand der Fälschung ins Zentrum der Betrugsbekämpfung gestellt.

### **Titel XII – Fälschung**

#### **Paragraph 225**

- „(1) Derjenige, welcher ein Dokument betrügerisch entwirft oder ein Dokument fälscht, das als Beweis für Tatsachen dienen soll, mit dem Ziel, es selbst als reales und echtes Dokument zu nutzen oder durch andere nutzen zu lassen, macht sich der Fälschung schuldig und wird mit Gefängnis bis zu 6 Jahren bestraft.
- (2) Mit der gleichen Strafe wird derjenige belegt, der absichtlich ein falsches oder gefälschtes Dokument als reales und echtes Dokument nutzt, in den Umlauf bringt oder besitzt, von dem er weiß oder vermuten muss, dass es für solche Zwecke verwendet wird.“

Die Erklärung der Tatsache, dass die meisten Betrüger wegen Fälschung bestraft werden, liegt darin, dass es beinahe unmöglich ist, Betrug zu begehen ohne eine einzige Lüge auf dem Papier zu hinterlassen. Das bedeutet, dass der größte Teil der Betrüger nicht vermeiden kann, eine „Papierspur“ hinter sich herzuziehen. Zweitens ist die Beweisführung bei Fälschung um einiges einfacher als bei Täuschung. Bei Täuschungsfällen kommen die Beweise meist durch Zeugenaussagen zustande, aber Zeugen können Sachen vergessen, ihre Aussage widerrufen oder auch lügen. In Fällen von Fälschung ist der Beweis „fühlbar“ und verändert sich auch nicht. Es muss noch angemerkt werden, dass sich Fälschung nicht auf Lügen auf Papier beschränkt; das Verheimlichen der Wahrheit auf Papier fällt auch unter den Begriff Fälschung.

## **4 Die Kapitalanlagebetrugslandkarte**

### **4.1 Mit Kapitalanlagebetrug befasste staatliche Organisationen**

#### **4.1.1 Das Justizministerium**

Das Justizministerium will seinen Beitrag zu einem sicheren sozialen Umfeld für die Einwohner Hollands leisten. Die Politik zur Erreichung dieses Ziels basiert auf den allgemein gültigen Menschenrechten. Der wichtigste Prüfstein ist die holländische Verfassung. Unsere Gesellschaft ist immer in Bewegung und die Begriffe von richtig und falsch sind nicht auf immer und ewig festgelegt. Das Leitprinzip der Arbeit des Justizministeriums ist immer das Finden und Halten von sozialer Balance. Einzelinteressen müssen sorgfältig mit dem Interesse der Gesellschaft abgeglichen werden.

Die zentrale Aufgabe des Justizministeriums ist die Pflege des Rechtssystems. Das bedeutet Leisten von Unterstützung für das Funktionieren des Rechtssystems durch Gesetzesentwürfe;

- Vermeidung von Brüchen/Spaltungen im Rechtssystem und Lösen von Konflikten;
- Kampf den Risiken für das Rechtssystem wie zum Beispiel der Kriminalität.

#### **Gesetzesentwürfe**

Kriminalitätsbekämpfung und Konfliktlösung sind die beiden Aufgaben des Justizministeriums, die in den Nachrichten am meisten in Erscheinung treten. Die dritte Aufgabe ist weniger sichtbar, aber nicht weniger wichtig, da durch die Gesetzesentwürfe der Gesellschaft eine Ordnung gegeben wird. Das Justizministerium ist eines der Ministerien, die durch ihre Gesetze die Beziehung zwischen Regierung und Bürgern festlegt. Im Jahre 1994 trat das Allgemeine Verwaltungsgesetz in Kraft. Wie der Name schon sagt, ein Gesetz, das allgemeine Regelungen enthält, wie die Regierung sich gegenüber Bürgern, Organisationen und Firmen zu verhalten hat. Das Gesetz beschreibt auch die Möglichkeiten, die man hat, gegen Entscheidungen einzelner Organe der Regierung vorzugehen.

#### **Kriminalitätsbekämpfung**

Kriminalität ist eines der größten Risiken für das Rechtssystem. Deshalb versucht das Justizministerium Kriminalität jeder Art zu bekämpfen. Es ist jedoch nicht alleine für die Sicherheit verantwortlich. Viele andere Organisationen streben die Verbesserung eines sicheren Lebensumfelds an. Zusammen mit Bürgern, Firmen, sozialen und anderen Einrichtungen nimmt das Justizministerium an Projekten zur Förderung der Sicherheit teil. Die Zusammenarbeit ist auch nicht nur auf Holland beschränkt, sondern erstreckt sich (auf

einem anderen Level) auch auf die Benelux-Staaten, die EU und die UN, denen Holland jeweils angehört. Darüber hinaus hat Holland mit einzelnen Ländern Abkommen zum Informationsaustausch, Auslieferung von Verdächtigen und gemeinsamen Ermittlungen geschlossen. Diese internationalen Kooperationen ermöglichen den Kampf gegen das organisierte Verbrechen an mehreren Fronten gleichzeitig.

## **Prävention**

Die ersten Assoziationen zu Verbrechensbekämpfung sind Ermittlung, Verfolgung und das vor Gericht bringen der Täter. Genauso wichtig ist aber auch die Prävention. Es hat sich gezeigt, dass es einfacher ist, die Situationen und Umstände, die Kriminalität fördern, zu ändern als die Menschen mit kriminellen Absichten selbst. Deshalb übernimmt die Judikative immer wieder die Initiative, solche Risikosituationen und -umstände aufzudecken. Prävention ist besser als Strafe. Das Beseitigen solcher Situationen, die zu kriminellen Verhalten einladen, und die zielgerichtete Information zum Beispiel an die Banken unterstützen das Motto „Biete keine Gelegenheit!“.

## **Die Zeiten ändern sich**

Bürger, Geschäftswelt und Regierung appellieren mehr und mehr an die Judikative. Unsere multikulturelle Gesellschaft ist aufgewühlt, Wertestandards verändern sich. Kriminelle Organisationen finden immer neue Wege, das Gesetz zu umgehen. Entwicklungen im Gebiet der Informationstechnologie und der neuen Medien erzeugen neue Herausforderungen und unerwartete Probleme. Die weiter voranschreitende Europäische Einigung beeinflusst auch das holländische Gesetzessystem. All diese Veränderungen verlangen von der Judikative Aufmerksamkeit, um kontinuierlich die Gesetze den neuen Rahmenbedingungen anzupassen. Kürzlich stand diesbezüglich der Mangel an Gefängniszellen, die lange Bearbeitungszeit von Asylanträgen, die Ausweisung von Verdächtigen und das Anwenden von gesetzlich nicht abgesicherten Ermittlungsmethoden im Mittelpunkt. Um seinen Aufgaben gerecht zu werden, verfolgt die Judikative politische, rechtliche, ökonomische, technologische, soziale und kulturelle Entwicklungen im In- und Ausland, um neue Situationen (die nach neuen Gesetzen verlangen) schon vorwegzunehmen.

### **4.1.2 Die Staatsanwaltschaft**

Gesetze legen die Hauptaufgaben der Staatsanwaltschaft fest. Sie ist verantwortlich für Ermittlungen bei kriminellen Vergehen, Verfolgung der Straftäter und den ordnungsgemäßen Strafvollzug.



## **Ermittlungen**

Die Polizei ist verantwortlich für die praktische Durchführung von Ermittlungen. Sie sammelt Beweise, interviewt Zeugen und Opfer, und setzt Verdächtige fest. Sie ist weiterhin zur Erstellung eines kompletten den Fall erläuternden offiziellen Berichts verpflichtet; jedoch liegt die letzte Verantwortung für die Ermittlungen bei der Staatsanwaltschaft. Die Polizei ist dem Staatsanwalt für ihre Handlungen Rechenschaft schuldig. Jede Ermittlung wird nach Vorgabe der Staatsanwaltschaft durchgeführt, die sicherstellt, dass alle Gesetze und Regeln in der Polizeiarbeit eingehalten werden. Dies ist von besonderer Wichtigkeit im Falle schwerer Straftaten, bei denen der Staatsanwalt in direkter Verantwortung steht. Die Staatsanwaltschaft hat nicht unbegrenzte Befugnisse und darf manche Maßnahmen nur nach Anordnung des Gerichts durchführen wie zum Beispiel Hausdurchsuchungen und das Mitschneiden von Telefongesprächen.

Die Staatsanwaltschaft ist auch für die Überwachung der Ermittlungen von anderen Behörden (FIOD, ECD) verantwortlich. Falls notwendig, kann der Staatsanwalt auch die Polizei autorisieren bestimmte Zwangsmaßnahmen (Beschlagnahmung gestohlener Sachen, Untersuchungshaft) anzuwenden.

Es werden in Holland jährlich etwa acht Millionen Straftaten begangen – mehr als die Staatsanwaltschaft bewältigen kann. Deshalb muss die Staatsanwaltschaft entscheiden, welche Fälle sie bevorzugt bearbeitet. Frau M. H. L. Verwiel, Staatsanwältin, Zutphen: „Da Fälle von Kapitalanlagebetrug sehr viel Ermittlungsarbeit erfordern, werden viele Fälle einfach liegengelassen.“ Diese Entscheidungen werden zu einem gewissen Grad auch auf nationaler Ebene durch den Generalstaatsanwalt (oberste Behörde/Einrichtung der Staatsanwaltschaft) entschieden. Zusammen mit dem Justizminister werden Parameter für die Ermittlungs- und Verfolgungspraktiken erstellt.

## **Opfer**

Eine der Aufgaben der Staatsanwaltschaft ist der Schutz der Interessen der Menschen, die Opfer von Kriminalität geworden sind. Am 1. April 1995 wurde ein Gesetz erlassen, das ihre Position stärkt. Das so genannte Terwee Gesetz befasst sich mit der Notlage der Kriminalitätsoffer. Die Staatsanwaltschaft, zum Beispiel, wird hierin verpflichtet, den Opfern Ratschläge hinsichtlich ihrer Forderungen nach Entschädigung (Schadensersatz) zu erteilen und die Opfer über den Fortgang des Falls auf dem Laufenden zu halten. Frau M. H. L. Verwiel: „Ich vertrete die gemeinsamen Interessen der meisten Opfer des Ecobel-Falls mit über 400 Geschädigten. Ein endloses Unterfangen für einen Staatsanwalt, Zeit die ich eigentlich nicht habe.“

(In der Englischen Originalversion im Appendix: Die Firma Ecobel gab in Holland in Zeitungen und Finanzmagazinen Anzeigen auf und stellte sich als Kooperation von Investoren dar, die auf die Nutzung und Ausbeutung der Waldbestände in Surinam spezialisiert sei. Im Jahre 1998 erklärte die DNB,

dass hierfür keine Erlaubnis /Lizenz bestehe. Die Ermittlungen wurden von Polizei und ECD geführt. Zwei Mitglieder des Vorstandes wurden im März 1999 inhaftiert. Im Laufe der Ermittlungen stellte sich heraus, dass so gut wie kein Geld der Investoren in das angegebene Projekt investiert worden war. Innerhalb von zwei Jahren haben sich etwa 600 Investoren als Geschädigte von Ecobel gemeldet. Etwa 80 dieser Opfer werden vertreten durch einen Anwalt, der Rest wird durch die Staatsanwaltschaft vertreten. Der Fall wird im Bezirksgericht Zwolle verhandelt (Staatsanwältin M. H. L. Verwiel). Nach einer Vielzahl von Aufschüben wurde mit einer Verhandlung im Laufe des Jahres 2000 gerechnet.)

## **Die Nationale Stelle zur Verfolgung Organisierten Verbrechens**

Neben den Bezirks- und Amtsgerichten gibt es ein Büro des Staatsanwaltes, das sich Nationale Stelle zur Verfolgung Organisierten Verbrechens nennt. Es ist eine zentrale Einrichtung, die nicht einem Gericht zugeordnet ist, da sie sich auf internationale Kriminalität spezialisiert hat. Eine der Hauptaufgaben liegt in der Entwicklung von neuen Ermittlungsmethoden bei Finanzvergehen wie zum Beispiel bei Geldwäsche. Dieser Stelle obliegt auch die Verantwortung für ein nationales Ermittlungsteam, das sich auf solcherlei Vergehen spezialisiert hat. Weiterhin ist sie verantwortlich für die Koordinierung von Maßnahmen gegen Terrorismus, Menschenhandel etc.

### **4.1.3 Das Projekt „Financial Investigation“**

Das Projekt „Financial Investigation“ (Ermittlungen im Finanzbereich) ist keine Organisation, sondern wie der Name schon sagt, ein Projekt. Es ist jedoch die „Mutter“ verschiedener wichtiger Entwicklungen hinsichtlich horizontalen Betrugs und wurde deshalb in diesen Bericht aufgenommen.

Die personelle Projektstruktur besteht aus einem Leitungskomitee und einem Projektbüro, das dem Leitungskomitee unterstellt ist. Das Leitungskomitee ist zu gleichen Teilen aus Vertretern von privatem und staatlichem Sektor besetzt. Die Projektstruktur ist auf das Geben von Empfehlungen an Entscheidungsträger ausgerichtet.

Sieben Ziele wurden für das Projekt festgelegt:

- Empfehlungen hinsichtlich Organisationsaspekten den Finanzorganisationen aussprechen;
- Verbesserung der Kommunikation:
  - zwischen Polizei, den sog. Besonderen Ermittlungsdiensten (ECD, BOD, FIOD) und den Justizbehörden;
  - mit dem privaten Sektor;
  - mit ausländischen Partnern;
  - mit allen anderen relevanten Partnern;

- Ausarbeitung von Methoden zur Sicherstellung optimalen Informationsaustauschs;
- Entwicklung von Trainingsmethoden zur Weitergabe von Wissen an verschiedene Zielgruppen;
- Weiterentwicklung von Ermittlungsmethoden;
- Entwicklung von Gesetzesvorschlägen in enger Zusammenarbeit mit verschiedenen Ministerien;
- Entwicklung von Präventionsmaßnahmen.

Ein Grund, dieses Projekt ins Leben zu rufen, war die Forderung aus dem Privatsektor, im wesentlichen von Banken und Versicherungen, die die Aufmerksamkeit des öffentlichen Sektors auf die Bekämpfung von horizontalem Betrug lenken wollten. Die Zahlen gaben hierfür eine gute Begründung: für das Jahr 1998 wurde der Schaden für Betrug in der Banken- und Versicherungsbranche auf etwa 1,2 Milliarden holländische Gulden geschätzt. Als Resultat hieraus beschäftigt sich das Leitungskomitee hauptsächlich mit Fällen, bei denen diese Institutionen die Opfer sind.

Dies war jedoch nicht der alleinige Grund zur Gründung dieses Projekts. Im Mai 1997 gab das Leitungskomitee dem Innen- und Justizminister die Bekämpfung von horizontalem Betrug betreffend eine Empfehlung, die lautete, besondere Aufmerksamkeit der Bekämpfung von horizontalem Betrug zu schenken, da in der täglichen Praxis diese Art von Vergehen weder bei Polizei noch bei Staatsanwaltschaft sonderlich beachtet wird. Auf der Basis dieser Empfehlung gründeten die Minister eine IFT-Struktur, bestehend aus vier IFTs (Interregionale Betrugsbekämpfungsteams) und einer nationalen Stelle für die Anzeige und Verteilung von Betrugsfällen (LLHF = Nationale Stelle „horizontaler Betrug“). Die Anzahl der IFTs wurde vor kurzem auf sieben erhöht.

## **Das Einrichten der IFTs**

Es gibt keine allgemeine Definition von IFTs. Grob gesagt, ist ein IFT ein Team, bestehend aus Personal von Polizei und Staatsanwaltschaft, das seine Aufgabe in der „Ermittlung und Verfolgung von Betrugsfällen und Weiterentwicklung des erforderlichen Fachwissens“ (Paragraph 2 des Vertrags zwischen Innen-, Justizminister, Polizei und Bezirksgerichten als Verwalter der IFTs) hat. Darüber hinaus bestehen folgende Aufgaben:

- Bearbeitung von schweren und mittelschweren Fällen;
- Kontakt- und Koordinationszentrum für die LLHF;
- Interregionales Kontaktzentrum für den Privatsektor;
- Unterstützung von Regionen, Staatsanwaltschaft und anderen IFTs.

Diese Aufgaben kann man nochmals in drei operative Bereiche einteilen:

- (1.) Aufnahme, Registrierung und Bewertung von Betrugsanzeigen;
- (2.) Ermittlungen;
- (3.) Erweiterung des Wissensbestandes.

Die absolute Konzentration auf die Bekämpfung des horizontalen Betrugs gibt den IFTs einen großen Freiheitsgrad im Treffen von Entscheidungen und im Umgang mit anderen (Selbständigkeit). Die Konstruktion der Teams kann mit Geschäftseinheiten (business units) verglichen werden: Tragen von großer Verantwortung für alle Aktivitäten hinsichtlich Bekämpfung von horizontalem Betrug mit allen Produktionsmitteln „in house“.

Für jedes IFT bestehen diese Produktionsmittel (zeitlich begrenzt) aus Personal der örtlichen Polizei und Bezirksgerichte der Region, für die das entsprechende IFT zuständig ist. Besondere Ermittlungsdienste wie zum Beispiel ECD und FIOD schicken nach Bedarf Personal, die zusätzliches Wissen für die IFTs mit einbringen.

### **Das Einrichten der LLHF (National Stelle „horizontaler Betrug“)**

Das Proposal des LLHF beschreibt die LLHF als Förderstelle für mittlere und schwere Betrugsfälle. Die Kernaufgabe wird als Festlegung von Prioritäten bei der Bearbeitung von mittleren und schweren Fällen in Übereinstimmung mit der örtlichen Polizei, Bezirksgerichten, besonderen Ermittlungsdiensten und die Weiterleitung an die verantwortlichen Organisationen umschrieben. Die LLHF arbeitet auch als Zentralstelle für horizontale Betrugsanzeigen, was sie auch zu einer Mittlerposition zwischen Privatsektor und staatlichem Sektor werden lässt.

### **Die IFT-Struktur in der Praxis**

Nach Aussagen von A. L. Speijers, Staatsanwalt und Projektleiter, ist die Idee hinter der IFT-Struktur die Förderung der Umsetzung von nationalen Prioritäten auf Kriminalitätsbekämpfung vor Ort, das heißt die IFTs sollten die Lücke zwischen LRT (auf nationaler Ebene) und den BFOs (auf lokaler Ebene) durch eine Anzahl von überregionalen Organisationen (zuständig nur für horizontalen Betrug) schließen.

Die ganze überregionale Struktur wurde in sehr kurzer Zeit geschaffen. Hinsichtlich der Ergebnisse ist das Projekt sehr erfolgreich. Allein schon im Hinblick auf die Zahl der Fälle, die durch die IFTs bearbeitet wurden, kann man sagen, dass Staatsanwaltschaft und Polizei dem Kampf gegen den horizontalen Betrug viel mehr Aufmerksamkeit schenken als zu Zeiten vor der Gründung der IFTs.

Es gibt in diesem Bereich aber auch Kritikpunkte. Zuerst mangelt es an qualifiziertem Personal. Eine Studie zur Bewertung der IFT-Struktur drückt das wie folgt aus: „Den geforderten Qualitätsanforderungen genügen die meisten IFT-Mitarbeiter nicht. Es gibt nicht ausreichend fertiges (komplett qualifiziertes) Personal“ (Faber und van der Lugt, 1999, S. 189). Diese Schlussfolgerung wird von der Staatsanwältin für Betrugsfälle und zuständig für die IFTs im Osten Hollands M. H. L. Verwiël geteilt. Dieser Bericht sagt nicht, dass

das Wissen des Personals sich seit Bestehen der IFT entscheidend verbessert habe. Ein weiterer negativer Punkt ist, dass als Ergebnis unterschiedlicher Finanzierung (teils Staatsanwaltschaft, teils Polizei) nicht alle Teams gleichermaßen gut mit ihren zur Verfügung stehenden Mitteln umgehen. Weiterhin ist die Zusammenarbeit zwischen den IFTs mit der LLHF sehr schlecht. Die Gründe hierfür sind in der unzureichenden Registrierung der Fälle (Systeme zur Registrierung nicht kompatibel), inkonsistenter Klassifikation der Fälle (was gilt als mittlerer, was gilt als schwerer Fall?) und ungenügendem Feedback der IFTs an die LLHF zu suchen, was die LLHF in ihrer Position isoliert.

Trotz dieser Kritikpunkte hat die ganze IFT-Struktur Potential. Sie stellt staatlicherseits eine Anlaufstelle dar und bietet eine Alternativlösung zur Polizei an, wo Betrugsfälle nur mit geringerer Priorität verfolgt werden. Aber Speijers (Staatsanwalt) bemerkt dazu, dass diese Aktivitäten auf Betrugsfälle in großen Organisationen wie Banken und Versicherungen (als Opfer) abzielen. Einfache Betrugsfälle gehören nicht zu den Aufgaben der IFT-Struktur, sondern fallen immer noch in den Aufgabenbereich der örtlichen Polizei. Er sagt: „Betrug greift die Integrität der Gesellschaft an und als Regierung muss etwas dagegen unternommen werden. Man muss sicherstellen, dass genug Kapazität mit ausreichender Qualität da ist. Ich glaube, das ist bis jetzt nicht der Fall, aber wir sind definitiv auf dem richtigen Weg, brauchen aber noch Zeit“.

#### **4.1.4 Das nationale Ermittlungsteam (LRT)**

Im Jahre 1996 wurde das LRT als Team aus Mitgliedern von Polizei, Wirtschaftsprüfern, BOD, Managern, Rechtsanwälten etc. gegründet. Es gehört zur Ermittlungsabteilung der Landespolizei (Korps Landelijke Politie Diensten). Die Nationale Einheit zur Verfolgung organisierten Verbrechens (LP) arbeitet intensiv mit dem LRT zusammen. Neben Ermittlungen im kriminellen Bereich führt das LRT auch Ermittlungen zu Informations- und Forschungszwecken als seinen Beitrag zur Prävention durch.

Ermittlungen der LRT bei Betrug haben gewöhnlich folgenden Ablauf: In einem Gremium (Preventive Priority Investigation) diskutieren LRT und IFT den Fall zusammen mit Experten von Banken und Versicherungen. Dann wird der Fall in eine Koordinierungskommission gegeben, die entscheidet, ob der Fall groß genug für das LRT ist, oder ob er (bei mittlerer Größe) vom IFT zu bearbeiten ist. Lautet die Entscheidung LRT, wird seitens der Abteilung für die Projektvorbereitung der Fall analysiert und dann an die Kommission für Kapitalverbrechen (Commissie Zware Criminaliteit) weitergegeben, die schließlich nochmals entscheidet, ob der Fall bei der LRT verbleibt oder er doch besser vom IFT bearbeitet wird.

Heute zählt das LRT 103 Vollzeit- und 24 Teilzeitmitarbeiter. ECD, FIOD, NVB und das Ministerium für Wohnen und Umwelt (VROM) unterstützen die Arbeit des LRT, indem sie diesem auf Zeit Mitarbeiter und deren Expertenwissen zur Verfügung stellen.

Im Jahre 1996 hatte das LRT die Ermittlungen im Bereich der Organisierten Kriminalität (in Zusammenhang mit Geld bzw. Steuern) etc. durchzuführen, was 1998 um die Aufgabe, sich mit horizontalem Betrug in großem Stil zu beschäftigen, erweitert wurde; horizontaler Betrug macht heute etwa 45 % der gesamten Arbeit des LRT aus.

#### **4.1.5 Die Büros zur Unterstützung in Geldangelegenheiten (BFO)**

Gegründet 1994, gibt es in Holland 22 BFOs, die zur Polizei gehören. Die BFOs geben der Polizei beziehungsweise Regierung die Möglichkeit, durch kriminelle Handlungen erworbenes Vermögen aufzuspüren, zusammenzuführen und darüber zu verfügen. Das Hauptziel der BFOs ist die Unterstützung der Polizei bei Ermittlungen, um das in jeglicher Form von kriminellen Geschäften investierte Geld aufzuspüren.

#### **Aufgaben der BFOs**

Die Innen- und Justizminister haben folgende Aufgaben festgelegt:

- Unterstützung bei Fällen von ungerechtfertigter Bereicherung, was aufgeteilt werden kann in:
  - a) Unterstützung bei Ermittlungen durch Finanzfachwissen und ergänzende Informationen zu Finanzdaten und
  - b) Sachverständigenaussagen zu Finanzfragen in Prozessen;
- Verarbeitung von Informationen von anderen Gesellschaften beziehungsweise Behörden und Vereinigungen.

#### **Funktionsweise der BFOs**

Die meisten BFOs bestehen aus einem Teamleiter, zwei Detektiven, zwei Finanzexperten und einem Sachbearbeiter. Sollte mehr Expertenwissen in Finanzfragen seitens der BFO benötigt werden, kann eine Anfrage an die Steuerbehörde beziehungsweise ihre Spezialisten (FIOD) gestellt werden. Eine der Hauptaufgaben der BFOs ist, das kriminelle Vermögen zusammenzuführen, was ungefähr 90 % der Arbeit der BFOs ausmacht. Die restlichen 10 % sind Beiträge zur Beweisführung in Strafprozessen etc.

Zur Zusammenführung von kriminellem Vermögen nutzt das BFO nur die gesetzlich erlaubten Methoden, nämlich das Aufzeichnen von Telefongesprächen sowie die Überprüfung von Bankunterlagen. Sehr regelmäßig arbeitet das BFO mit ECD und FIOD zusammen. Auch andere Institutionen werden manchmal um Informationen gebeten, im großen und ganzen findet der Informationsaustausch aber zwischen BFO, ECD und FIOD statt.

Betrugsfälle werden bei den Polizeibehörden als „unterschobenes Kind“ behandelt, da Betrugsfälle als Zivilsache angesehen werden, die bei der Polizei keine Priorität genießen.

#### **4.1.6 Das Sachverständigenzentrum für Geldangelegenheiten (FEC)**

Im Oktober 1997 war die Finanzwelt geschockt durch einige Fälle, die unter dem Namen „Clickfonds“ oder „beursfraude“ bekannt wurden. Beursfraude hat viele Fragen auch beim Gesetzgeber hinsichtlich der Effektivität der Überwachung des Finanzsektors aufgeworfen. Das Interesse an guter und effektiver Überwachung ist enorm: man muss Verhältnisse schaffen, dass jedermann Banken, Pensionsfonds, Versicherungsgesellschaften etc. trauen kann. Integrität ist das Schlüsselwort. Es darf keinen Zweifel geben, dass langfristige Pensionen und Lebensversicherungen auch zur Auszahlung kommen. Kurz gesagt, der Finanzsektor als Ganzes sowie die beteiligten Menschen dürfen nicht korrupt sein.

Ermittlungen im Aktienhandel haben zu einem großen Bedarf zur Ausweitung der bestehenden Gesetze zu dessen Überwachung geführt. Dieser fand seinen Niederschlag im Memorandum zur Integrität des Finanzsektors (Nota integritate financiele sector) im Dezember 1997, unterzeichnet von den Ministern für Finanzen, Justiz, Wirtschaft und Arbeit. Das Memorandum enthält eine Vielzahl von Vorschlägen und Verordnungen zur Verbesserung der Effektivität der Überwachung wie Gesetzesverschärfungen, Aufgabenerweiterungen etc. Einer der in diesem Memorandum enthaltenen Vorschläge war der zur Gründung des FEC, dessen Aufgabe das Sammeln und Aufbereiten von Informationen und Wissen ist, die durch Ermittlungen im Wertpapierbereich erlangt werden.

Die Aufgabenfestlegungen des FEC wurden am 31. Dezember 1998 von Finanzminister und Justizminister unterschrieben.

Zehn verschiedene Organisationen, jeweils mit eigenen Aufgaben im Finanzsektor, arbeiten im FEC auf freiwilliger Basis unter Beibehaltung ihrer Unabhängigkeit zusammen. Die zehn beteiligten Organisationen am FEC sind (in alphabetischer Reihe geordnet):

Steuerbehörden/Großfirmen Amsterdam (BGAO)

Die Steuerbehörden sind verantwortlich für das Erheben, Kontrollieren und Zusammenführen der nationalen Steuern (auch für Banken und Versicherungen).

Zentraler detektivischer Informationsdienst (CRI)

Das CRI ist eine Abteilung des KLPD (Corps National Police Service), die wiederum zum Justizministerium gehört. Wichtige Aufgaben sind: Unterweisung von Detektiven, Forschung, Analyse und Entwicklung von Ermittlungsmethoden und -techniken.

Die holländische Zentralbank (DNB)

Eine der wichtigsten Aufgaben der DNB ist die Umsetzung ihrer Überwachungsfunktion über Kreditinstitutionen, Investmentinstitutionen und Geldwechselstuben hinsichtlich Geschäftsgebaren und Integrität.

Wirtschaftskontrolldienst (ECD)

Der ECD ist eine besondere Ermittlungsabteilung und befasst sich mit bestimmten Fällen, die sich auf etwa 50 verschiedene Gesetze beziehen. Diese Abteilung überwacht die Einhaltung dieser Gesetze und ist seit 1. September 1999 eine selbständige Abteilung der Steuerbehörden.

Fiskalischer Informations- und Ermittlungsdienst (FIOD)

Der FIOD befasst sich im Unterschied zum ECD mit der Verfolgung von Steuerergehen.

Registrierungsbüro für ungewöhnliche Transaktionen (MOT)

Das MOT gehört zum Justizministerium. Finanzinstitutionen sind verpflichtet, ungewöhnliche Transaktionen zu melden. Es besitzt eine Pufferfunktion zwischen den Finanzinstitutionen und ihren Kunden auf der einen Seite und den Ermittlungsbehörden auf der anderen Seite.

Staatsanwaltschaft des Gerichtsbezirks Amsterdam

Diese Staatsanwaltschaft ist verantwortlich für die Verfolgung wirtschaftskrimineller Vergehen. Um dieser Pflicht gerecht werden zu können, ist sie mit der Weisungsbefugnis über die polizeilichen Ermittlungen und Ermittlungsabteilungen von ECD und FIOD ausgestattet.

Regionalpolizei Amsterdam / Amstelland

Der sogenannte Service Central Detective der Amsterdamer Polizei ist Teil des FEC. Diese spezialisierte Abteilung führt Projekte bezüglich Prävention und Bekämpfung von Finanzvergehen durch.

Wertpapierkomitee der Niederlande (STE)

Das STE wurde im Jahre 1988 gegründet, um die Funktion des Wertpapiermarktes zu gewährleisten und zum Schutz von Investoren durch die Überwachung der Integrität von Wertpapiermanagern etc.

Versicherungsgremium

Das Versicherungsgremium der Regierung überwacht die mehr als 1.500 Pensionsfonds und Versicherungsunternehmen. Die Überwachung wird hauptsächlich aus finanzwirtschaftlicher Perspektive gesehen und ist auf Langfristigkeit ausgerichtet. Das Versicherungsgremium hat auch die Aufgabe der Überwachung der Integrität der beteiligten Manager der Fonds und der Vorstände von Versicherungen.

Aus dem Auftrag der FEC, für die Verbesserung beziehungsweise Förderung der Integrität des Finanzsektors zu sorgen (durch angemessene Überwachung, Verwaltung, Formulierung von Vorschriften), leiten sich drei Aufgaben für das FEC ab:



- Gegenseitiger Informationsaustausch von den am FEC beteiligten Organisationen hinsichtlich Ermittlungsmethoden, Betrugsprofilen, Trends und Marktentwicklungen;
- Schärfen des Blicks für Betrugsformen beziehungsweise Betrugsmöglichkeiten, die von einzelnen Organisationen noch nicht erkannt sind;
- Weiterentwicklung von Fachwissen durch Teilnahme beziehungsweise Assistenz bei Ermittlungen.

Das FEC ist eine Kooperation ohne feste Form. Der Kern des FEC besteht aus zwei beratenden Konferenzen: die Informationskonferenz (IC = Information Consultation) und die Besondere Konferenz (SC = Selection Consultation). Das Ziel der IC ist es, Trends, Betrugsprofile, neue Betrugsmaschen etc. zu diskutieren und Handlungsvorschläge als Gegenstrategien zu entwickeln. Die IC stellt Arbeits- und Projektgruppen zusammen, die sich mit allgemeinen Fragen wie zum Beispiel Trends im Bereich Versicherungsbetrug, Betrugsanzeichen bei Investmenthäusern oder ähnliches beschäftigt.

Die SC soll fallgebunden Betrugsindizien diskutieren und den Organisationen Vorschläge machen, mit diesen umzugehen. Sollten sich kriminelle Aktionen bewahrheiten, wird die Polizei, ECD und/oder FIOD mit Ermittlungen beginnen.

Der Kern des FEC besteht aus drei Personen, nämlich dem Leiter und zwei Sekretären, zuständig für IC beziehungsweise SC. Darüber hinaus stehen dem FEC zwei Angestellte von FIOD und der Staatsanwaltschaft zur Verfügung.

Für besondere Projekte und Ermittlungen stellen die Organisationen Personal nach Bedarf zur Verfügung. Dieses Personal arbeitet während eines Projektes für die FEC im Auftrag der entsendenden Organisation(en).

Schließlich wurde ein Leitungskomitee gegründet, dem alle teilnehmenden Organisationen sowie die Vertreter von Finanzministerium und Justizministerium unterstellt sind. Die Aufgaben des Leitungskomitees sind:

- Wahrnehmung von Führungsaufgaben im FEC;
- Informationen dem FEC zur Verfügung zu stellen;
- Beratung mit Finanz- und Justizminister.

Das Leitungskomitee tagt dreimal im Jahr.

#### **4.1.7 Der Informations- und Ermittlungsdienst in Geldangelegenheiten (FIOD)**

Das strategische Ziel der Steuerbehörden liegt darin, den Willen des Steuerzahlers zu beobachten und ihn zu bestärken, seinen Steuerverpflichtungen nachzukommen. Aus diesem Grund versuchen die Steuerbehörden ihren Akzent auf die Verbesserung von Klarheit, Offenheit, Sicherheit, Objektivität und (Bearbeitungs-)Geschwindigkeit zu legen.

Sollten Steuerzahler nicht willens sein, ihren Steuerverpflichtungen nachzukommen oder gar Betrug begehen, zögern die Steuerbehörden nicht, Maßnahmen zu ergreifen. Aus diesem Grund besteht das FIOD als eine Abteilung der Steuerbehörde. Sie wurde im Jahr 1995 reorganisiert. Die wesentlichen Gründe hierfür waren:

- Der FIOD musste sich der veränderten Umwelt (veränderte Anforderungen, Internationalisierung etc.) anpassen;
- die Intensivierung der Zusammenarbeit mit der Polizei, da die Polizei verstärkt erkannte, sich finanzwirtschaftliches Wissen durch Zusammenarbeit mit verschiedenen Organisationen wie zum Beispiel FIOD, ECD und CRI aneignen zu müssen;
- die Ambition sich weiterzuentwickeln und seine Dienste zu verbessern;
- die Erkenntnis, dass die angewendeten Ermittlungsmethoden nicht ausreichend für eine Bekämpfung von Finanzvergehen sind.

Die Steuerbehörden sehen es auch als ihre Aufgabe an, zur Aufrechterhaltung der Ordnung der Gesellschaft im weitesten Sinne beizutragen, was auch den Kampf gegen das Organisierte Verbrechen (teilweise auch durch selbständige Ermittlungen) impliziert. Aus diesem Grund nimmt das FIOD an vielen Kooperationen (wie LRT) teil.

Ein ausdrückliches Ziel des FIOD ist es, ein wichtiger Partner für alle ermittelnden Organisationen (auch Polizei) zu sein, der sein gesammeltes Wissen für Ermittlungen im Finanzsektor zur Verfügung stellt.

Durch das Sammeln, Analysieren, Verarbeiten und zugänglich machen von Informationen trägt der FIOD zur Erfüllung der Aufgaben der Steuerbehörden bei. Diese Aktivitäten fließen auch in den Kundenservice der Steuerbehörden mit ein.

#### **4.1.8 Der Wirtschaftskontrolldienst (ECD)**

Der ECD ist eine landesweite Organisation, die mit derzeit 21 Justizbeamten zusammenarbeitet. Der ECD beschäftigt insgesamt 202 Mitarbeiter, 156 hiervon als Ermittler. Der ECD hält Kurse und Trainings für seine Kontrolleure und Ermittler ab und sieht seine Aufgabe in Ermittlungen, die dem Wohl der Finanzmärkte dienen.

Die Aufgaben des ECD liegen in der Prävention und Bekämpfung aller kriminellen Handlungen, die die Wirtschaft am Wachstum hindern. Weiterhin müssen die Handlungen einen bedeutenden Schaden der holländischen Gesellschaft, der Geschäftswelt und/oder dem Verbraucher zugefügt haben. Im Jahre 1993 wurde der ECD reorganisiert und ist seitdem in drei Abteilungen unterteilt:

- EOR (Ermittlungen im Bereich Wirtschaftsordnung)
- IER (Ermittlungen im Bereich internationale Wirtschaft)
- FER (Ermittlungen in der Finanzwirtschaft)

Für unsere Arbeit im Bereich Kapitalanlagebetrug ist die Arbeit von EOR und FER relevant.

Die FER konzentriert sich auf den Schutz und das Funktionieren des Finanzdienstleistungssystems und der Aufrechterhaltung seiner Integrität. Sie befasst sich hauptsächlich mit Konkursbetrug, Betrug im Aktienhandel und allen anderen Arten von Anlagebetrug sowie Fällen im Zusammenhang mit Geldwäsche. Konkursbetrug bedeutet Missbrauch von Rechtspersonen. Eine dieser kriminellen Vorgehensweisen ist die Konkursanmeldung einer GmbH, deren Vermögenswerte vorher beiseite geschafft wurden. Von den 6.000 Konkursanträgen pro Jahr sind nach Schätzung der FER ungefähr 30 % betrügerischer Natur. In der Bekämpfung dieser Betrugsart spielt die FER eine wichtige Rolle.

Die EOR sieht ihre Priorität in der Unterstützung von Verbrauchern in den Kapitalmärkten. Die EOR spielt eine wichtige Rolle in der Kooperation mit dem ECD und somit dem Informationsaustausch mit anderen Organisationen und Institutionen. Die EOR arbeitet auch bei Ermittlungen mit der Polizei und dem FIOD zusammen.

Neben diesen Ermittlungstätigkeiten und Ermittlungen im Bereich Unterschlagung/Veruntreuung sowie Betrug führt der ECD auch verschiedene informative Ermittlungen durch – zum Beispiel im Auftrag von DNB und STE; hier seien als Beispiel die Sicherheitsüberprüfungen von Managern im Wertpapierhandel genannt. Die Zusammenarbeit zwischen dem ECD und der Polizei soll in naher Zukunft intensiviert werden.

#### **4.1.9 Die holländische Zentralbank (DNB)**

Nach dem Bankengesetz von 1998 hat die DNB folgende Aufgaben:

- Betreiben einer Geldpolitik nach Maßgabe der EU zur Erhaltung von Preisstabilität und zur Unterstützung der Wirtschaftspolitik der EU;
- Bewirtschaftung von ausländischen Devisenreserven;
- Sammeln von Daten und Erstellen von Statistiken;
- Beobachtung von Geldmenge und Geldkreislauf; Unterstützung des Funktionierens von Zahlungssystemen;
- Überwachung von Geschäftsbanken, Investmentinstitutionen und Wechselstuben;
- Erfüllen von Aufgaben in öffentlichem Interesse (auf königlichen Erlass); Übernahme von weiteren Aufgaben auf Geheiß der Europäischen Zentralbank.

Die Bank überwacht auch die Integrität des Finanzsystems und deren Manager. Im Gesetz wird diese Aufgabe besonders hervorgehoben. Banken, Investmentinstitutionen und Wechselstuben müssen von zuverlässigem Personal geführt werden und darüber hinaus sicherstellen, dass sie nicht in Geldwäsche verstrickt sind oder hierzu missbraucht werden. Deshalb besteht auch

die Verpflichtung, Kundendaten aufzunehmen und ungewöhnliche Transaktionen der zuständigen Stelle (Disclosures Office) zu melden.

Um das Vertrauen in die Finanzdienstleistungen sicherzustellen beziehungsweise zu verbessern, hat die DNB eine Abteilung für Kundenangelegenheiten eingerichtet, deren Aufgabe es ist, Finanzdienstleistungen transparenter für die Kunden zu machen. Die Entwicklungen im Finanzsektor haben zu einem enormen Anstieg von Finanzdienstleistungen und Investmentmöglichkeiten geführt. Auch haben Kleinanleger mehr Geld zum Sparen zur Verfügung als jemals zuvor. Die meisten Anlagemöglichkeiten sind verknüpft mit Banken, dem Aktien- oder Versicherungsmarkt. Durch große Marketingaufwendungen scheint jedes Angebot vielversprechend, und der Kunde sieht sich verlockenden Angeboten gegenüber, deren Seriosität er nicht einschätzen kann. Deshalb hat die DNB die Abteilung für Kundenangelegenheiten eingerichtet, an die sich Kunden mit Anfragen zu Produkten und Dienstleistungen wenden können.

Schnelle Produktentwicklung und das Verschwimmen der Grenzen zwischen den verschiedenen Institutionen stellen neue Anforderungen an die Methoden, die Kunden mit Informationen zu versorgen. Kunden müssen in der Lage sein, selbständig Entscheidungen zu treffen, wo sie ihr Geld anlegen wollen und welches Risiko sie für ihr Investment angemessen halten. Um dies gewährleisten zu können, müssen die Kunden von den Institutionen klare Informationen und einfachen Zugang zu weiteren Informationsquellen bekommen. Die Bank hat auch Anfragen hinsichtlich der Überwachung von Institutionen zu beantworten und hält hierfür auch ein Standardformular für Beschwerden über einzelne Institutionen bereit.

Ein potenzieller Kunde muss in der Lage sein, Einblick in die Geschäftssituation der Institution zu erhalten, die das Anlageangebot macht. Darüber hinaus muss er einen zutreffenden Eindruck von den Risiken, Gewinnen und steuerlichen Auswirkungen, die mit dem Produkt verbunden sind, erhalten. Die laufenden Kosten sowie die Kosten bei Verkauf von Anteilen müssen klar erklärt sein. Alle Details hinsichtlich (möglicher) Veränderungen des Produkts, Verfallsdatum, Beschwerdewege etc. müssen dem Kunden zugänglich sein. Der „Rat der Finanzsupervisors“ arbeitet derzeit an Richtlinien zur Informationsversorgung für die Öffentlichkeit (vgl. dazu auch Kapitel 4.1.10).

Das Gesetz zur Überwachung von Investmentinstitutionen verpflichtet die Institution zur Verfügungstellung von bestimmten Informationen. Das Ziel ist, der Öffentlichkeit einen Eindruck von den angebotenen Produkten und den innewohnenden Risiken zu verschaffen. Die Angebotsunterlagen von einer Investmentfirma müssen ein kostenloses Prospekt enthalten und angeben, wo dieses bezogen werden kann.

Das von der Investmentfirma in der Werbung gezeichnete Bild darf keine grundsätzlichen Veränderungen im Vergleich mit den Pflichtinformationen aufweisen. Werbung muss eindeutig sein und darf nicht in die Irre führen;

es muss das Investmentprodukt beschreiben, vor Kursschwankungen warnen und deutlich machen, dass die vergangene Wertentwicklung keine Garantie für eine zukünftige Wertentwicklung darstellt.

Die DNB bietet den Kunden keine Hilfe bei der Auswahl eines Finanzprodukts an. Als Überwachungsorgan übernimmt die DNB weder die Arbeit eines Wertpapiermanagers, noch handelt sie für einen potenziellen Kunden. Für den Fall, dass das Produkt nicht ganz klar umrissen ist, rät die DNB, sich mehr Informationen über die anbietenden Investmentinstitutionen zu besorgen. Folgende Punkte müssen bei einer Investmententscheidung bedacht werden:

Es gibt verschiedene selbständige Agenturen in Holland, die die Informationen über die Finanzprodukte überprüfen. Diese sind zum Beispiel der Verbraucherverband (Consumentenbond) und die Verbrauchervereinigung für Finanzangelegenheiten (Vereniging Consument en Geldzaken). Die DNB übernimmt keine Haftung für die Richtigkeit und Vollständigkeit der von diesen zur Verfügung gestellten Informationen. Nichtsdestoweniger können die von diesen Agenturen gelieferten Informationen eine Hilfe bei der Investitionsentscheidung sein. Auch für diesen Bereich hat die DNB ein Standardformular für Beschwerden entwickelt.

Es ist wichtig, dass das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Banken aufrechterhalten wird. Die DNB stellt hierfür sicher, dass die (Geschäfts-)Banken vernünftig handeln. Die DNB ist nicht verantwortlich für Risiken, die von (Geschäfts-)Banken ausgehen, da das Management dieser Banken ihre Risiken selbst zu verantworten hat.

Sollte der Kunde Auskunft über die Autorisierung einer Institution wünschen, kann er das Bankenregister befragen. Es besteht auch die Möglichkeit, sich in den Verzeichnissen der anderen Überwachungsbehörden in Holland, wie zum Beispiel dem des holländischen Versicherungskomitees, dem des holländischen Wertpapierkomitees oder bei ausländischen Überwachungsbehörden, Auskünfte einzuholen. Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass auch Institutionen, die autorisiert und in den Verzeichnissen enthalten sind, damit keinen Freibrief haben und trotzdem in Schwierigkeiten geraten können.

#### **4.1.10 Das holländische Wertpapierkomitee (STE)**

Das holländische Wertpapierkomitee hat zwei Aufgaben: zum einen die Gewährleistung, dass die Finanzmärkte effizient arbeiten und zum anderen den Anlegerschutz. Diese Ziele erfordern, dass das STE

- Kapitalverkäufer vor (kriminellen) Kapitalkäufern schützt,
- Investoren vor (kriminellen) Vermittlern schützt,
- einen fairen und ordnungsgemäßen Markt herstellt und
- Investoren vor kriminellen Investoren schützt.

Wertpapierhandel in den Niederlanden unterliegt der Aufsicht des STE, dem Wertpapierkomitee der Niederlande. Das STE wurde 1988 gegründet, einer Entscheidung folgend, eine von Regierung und Finanzsektor unabhängige Organisation mit der Aufsicht des Wertpapierhandels zu betrauen. Der Auftrag des STE ist ein gutes Funktionieren des Wertpapiermarktes sicherzustellen, die Stellung des Investors zu schützen und die Transparenz des Wertpapiermarktes zu verbessern. Seit 1. Februar 1989 ist das STE im Auftrag des Finanzministers mit der Überwachung der niederländischen Börse betraut und berichtet direkt an diesen.

Auf nationaler Ebene arbeitet das STE mit zwei weiteren Aufsichtsbehörden des Finanzsektors zusammen, der holländischen Zentralbank und dem Aufsichtskomitee der Versicherungen. Auf internationaler Ebene ist das STE der holländische Vertreter bei der Internationalen Organisation der Wertpapierkommissionen (IOSCO) und dem Forum der Europäischen Wertpapierkommissionen (FESCO).

Wie bereits erwähnt, arbeitet das STE, was die Politik und deren Umsetzung angeht, mit der holländischen Zentralbank und dem Aufsichtskomitee der Versicherungen zusammen. In den letzten Jahren wurde der Finanzsektor dynamischer und komplexer. Die Veränderungen im Finanzsektor warfen die Frage auf, ob die derzeitige Aufsicht effektiv genug arbeitet. Nach Meinung des Finanzministers war eine sektorübergreifende Perspektive in einigen Gebieten nötig, um in der Lage zu sein, auf neue Entwicklungen wirkungsvoll antworten zu können. Darüber hinaus wollte der Finanzminister einen zentralen Kontaktpunkt für Angelegenheiten haben, die mehr als eine Behörde betreffen. So wurde hierfür ein „Rat der Finanzsupervisors“ gegründet. Dieser Rat besteht aus einer Vollversammlung und einem Sekretariat. Die Vollversammlung besteht aus einem Vorsitzenden, einem von den Mitgliedern des Vorstandes der holländischen Zentralbank bestimmten Direktor und dem Vorsitzenden des STE. Der Vorsitz wechselt zwischen diesen drei Spitzenkräften reihum. Die Behörden nehmen zu gleichen Teilen an dem Rat teil. Der Rat besteht aus drei Abteilungen, nämlich dem Komitee für Verbraucherangelegenheiten, dem Komitee der Aufsicht bezüglich Integrität (Vorsitz STE) und dem Komitee für die Aufsicht von Vereinigungen und trifft sich fünfmal im Jahr.

## **4.2 Mit Kapitalanlagebetrug befasste private Organisationen**

### **4.2.1 Die Niederländische Bankenvereinigung (NVB)**

Die niederländische Bankenvereinigung wurde am 8. Mai 1989 gegründet, um die Banken bei ihren gemeinsamen Interessen zu unterstützen. Quasi alle Banken wie beispielsweise Postbank, Rabobank Niederlande und Bausparkassen sind Mitglied der NVB. Das satzungsmäßig festgelegte Ziel dieser Vereinigung ist: „die Förderung und Wahrung der Interessen der Einrichtungen

im In- und Ausland, auf die sich der Credit Supervision Act bezieht sowie der gesamten Bankenbranche in Holland.“

Als Vertreterin der holländischen Bankenbranche hält die NVB Beratungen mit der holländischen Regierung und den Aufsichtsorganen DNB und STE ab. Zum Schutz der Interessen auf europäischer Ebene ist die NVB Mitglied der Bankenvereinigung der Europäischen Union in Brüssel. Diese ist die Dachorganisation für die Schwesterorganisationen der NVB in den anderen Mitgliedstaaten sowie Norwegen, Island und der Schweiz.

Alle Kreditinstitutionen mit einer Banklizenz kommen für eine Mitgliedschaft in der NVB in Frage. Am 1. Januar 2000 betrug die Mitgliederzahl der NVB 115 (alle Banken Hollands sowie fast alle Niederlassungen ausländischer Banken) und repräsentiert somit quasi den gesamten Bankensektor.

In den letzten Jahren hat das holländische Bankenwesen tiefgreifende Veränderungen durchlaufen. Als ein Ergebnis der Integration der einzelnen europäischen Staaten in die Europäische Union (EU) und in die Wirtschafts- und Währungsunion (EMU) wurde Brüssel ein wichtiger Initiator für Empfehlungen und Anweisungen. Die Banken spielten eine entscheidende Rolle bei der Verwirklichung der Währungsunion. Im Hinblick auf das immer wichtiger werdende Europa ist es von Bedeutung, dass sich die Banken in einer frühen Phase in Brüssel zu Wort melden. Zur Umsetzung der Direktiven auf nationaler Ebene müssen die Banken in politischen Diskussionen und Beratungen vertreten sein.

So müssen Banken beispielsweise mit einer steigenden Anzahl von Gesprächspartnern umgehen. Es gibt viele formelle und informelle Beratungen mit den holländischen Behörden und der Zweiten Kammer der Generalstaaten sowie Ministerien, im besonderen dem Finanz-, Wirtschafts- und Justizministerium. Weiterhin gibt es verschiedene Entwicklungen in der Gesellschaft, an denen die Banken beteiligt sind. Dies sind die Liberalisierung des Welthandels, technologische Innovationen im Bereich der Datenübertragung, Betrugsbekämpfung, Veränderung der Anforderungen hinsichtlich ihrer Integrität und der wachsende Wunsch von Kundenseite nach größerer Transparenz.

In den letzten Jahren hat sich auch in der Bankenlandschaft viel verändert. Während einerseits durch Fusionen große Banken- und Versicherungskonglomerate entstanden sind, gibt es auch Banken, die sich auf einzelne Segmente spezialisiert haben. All diese Veränderungen bedeuten, dass der Bankensektor neue und anspruchsvolle Anforderungen zu erfüllen hat. Da viele dieser Anforderungen über das Interesse der einzelnen Banken hinaus gehen, sind Kooperationen unausweichlich. Genau aus diesem Grund wurde die NVB gegründet.

Um einen guten Überblick über die Aufgaben der Sicherheitsabteilung der NVB zu bekommen, sind hier die wichtigsten Betrugsarten entsprechend ihres hohen Schadenvolumens aufgelistet:

- Kreditkartenbetrug. Gestohlene/gefälschte Schecks. Abfangen von Kreditkarten in der Post. In Hongkong werden Kreditkarten in großem Stil gefälscht; kriminelle Organisationen schicken Hunderte von Menschen durch die Welt, die ganz gezielt diese Kreditkarten missbrauchen.
- Kreditbetrug. Die am meisten angewendete Methode ist die betrügerische Veränderung an Sicherheiten, die den Krediten zugrunde liegen. Nach Aussage von Herrn R. K. Oord (Leiter der Sicherheitsabteilung, NVB) ist „Kreditbetrug, seitens Firmen oder Privatpersonen von besonderem Interesse, da hierdurch den Banken derzeit enorme Schäden entstehen.“
- Internationaler Betrug. Diese Art des Betrugs wird manchmal zu einer politischen Streitfrage, so dass Banken und Kreditgeber mit ausländischen Regierungen verhandeln müssen. Es gab auch schon Fälle, bei denen ausländische Regierungen einfach Geld wegen Betrugsverdachts konfisziert haben. „Besonders Nigeria“, so Oord, „ist bekannt für Korruption und Betrug in allen Gesellschaftsschichten.“

Die Aufgaben der Sicherheitsabteilung des NVB liegen in der Schaffung und Koordinierung von Abmachungen zwischen den Banken. Die NVB warnt und berät auch die Banken durch Präventionspläne und Richtlinien im Umgang mit Betrug. Darüber hinaus pflegt die NVB Datenbanken mit Daten über bekannte Verdächtige und ihre (Charakter-)Merkmale.

#### **4.2.2 Das Holländische Wertpapierinstitut (DSI)**

Das Holländische Wertpapierinstitut (DSI) ist ein Institut, das die Qualität und Integrität von Personen im Aktiengeschäft beobachtet und fördert. Jeder Spezialist muss von DSI festgelegte Kriterien erfüllen, wie Anforderungen an Wissen und Erfahrung. Nur wenn jemand alle geforderten Kriterien erfüllt, wird er in das staatliche Verzeichnis (Anerkennung als Spezialist/Erlaubnis zum Wertpapierhandel) aufgenommen.

Einer der Vorteile liegt in einer Art Qualitätssiegel, das Personen auszeichnet, die hier registriert sind. Anerkannte Spezialisten sind wichtig für Investoren, die ihre Investitionsentscheidungen auf den Rat und die Vertrauenswürdigkeit der Berater stützen. So dienen die staatlichen Verzeichnisse (es gibt insgesamt vier für unterschiedliche Zwecke) der Transparenz von Qualifikationen der Berater.

Das Interesse der Investoren ist die Verbesserung der Aufsicht und der Qualität des Handels, der Vermittlung und der Beratung. Mit einer Anfrage beim DSI kann jeder Investor nachfragen, ob zum Beispiel sein Berater die Qualitätskriterien für die Beratung etc. erfüllt. Die Verzeichnisse des DSI sind auch im Internet zugänglich.

Weiterhin ist das DSI dazu da, Beschwerden von Investoren nachzugehen. Gibt es seitens der Investoren Beschwerden über vom DSI legitimierte Organisationen oder Personen, ist das DSI die Anlaufstelle, die auch einen möglichen Schadensausgleich (Kompensation) bestimmt. Für Beschwerden gegen



Versicherungen und Pensionsfonds ist die Vorgehensweise eine andere. Hier werden Beschwerden gegen Personen vom DSI an ein Disziplinarkomitee weitergegeben.

Das DSI wird von den meisten Organisationen der „Aktienwelt“ unterstützt. Das Ziel des DSI liegt in der Verbesserung der persönlichen und der Fachkompetenz der Personen, die im Aktienhandel beschäftigt sind.

### **4.2.3 Ernst & Young Forensische Dienste**

Ernst & Young Forensische Dienste, eine unabhängige Ernst & Young Tochter, wurde 1998 gegründet und ist aus dem Wirtschaftsprüfungsgeschäft heraus entstanden. Durch entdeckte Unregelmäßigkeiten und Verdachtsmomente gegen Personen ergaben sich Anfragen an die Prüfer von Ernst & Young, Nachforschungen anzustellen. Dies offenbarte die Notwendigkeit der Gründung einer professionellen Firma, die sich mit Betrug befasst. Zu Beginn lag die Kernaktivität der Ernst & Young Forensische Dienste in der Fallnachforschung, das heißt in der Erkundung und der Beschreibung des Was?, Wie? und Wer?; im Laufe der Zeit entwickelten sich immer weitere Dienste um diese Fragen.

Die Dienstleistungen von Ernst & Young Forensische Dienste zielten auf die Risikokontrolle, die auf einem Drei-Phasen-Zyklus-Modell basiert:

Die erste Phase ist die der „Präventiven Dienste“, welche zum Ziel haben, den Kunden zu beraten, wie er seine Betrugsrisiken minimieren kann. Der erste Schritt in dieser Phase ist die Betrugsrisikoanalyse, welche das Bestehen und die Bewertung der Kontrollmechanismen in der Firma des Kunden vornimmt. Auf der Basis dieser Analyse werden Unzulänglichkeiten aufgedeckt, geeignete Maßnahmen empfohlen und deren Umsetzung unterstützt.

Die zweite Phase ist die der „Untersuchungsdienste“, in welcher ein Lösungsansatz für einen aufgetretenen Betrugsfall vorgeschlagen wird. Die Identifikation und Analyse von Beweismitteln werden dann für die Verfolgung des Täters, die Rekonstruktion des Tathergangs sowie für die Schadensfeststellung genutzt.

Die dritte Phase wird als „Entschädigungsdienste“ bezeichnet, die sich auf die Folgen des Betrugsfalls und die Wiederherstellung eines rechtsgültigen Zustandes konzentrieren, was unter anderem auch Spurenverfolgung und Wiederentdeckung von Vermögen sowie Unterstützung bei Rückforderungen beinhaltet. Die Forensischen Dienste unterstützen ihre Kunden auch bei Zivilrechtsverfahren gegen die Täter.

Die Herangehensweise der Ernst & Young Forensische Dienste ist multidisziplinär mit forensischen Teams, die aus spezialisierten Wirtschaftsprüfern, Juristen, Volkswirten und Spezialisten für Betrug zusammengesetzt sind. Neben dem Wissen der 18 Angestellten, werden auch das Know-how der anderen Ernst & Young-Abteilungen im In- und Ausland genutzt, was von beson-

derem Vorteil ist, da viele Betrugsfälle grenzüberschreitend sind. Zu diesem internen Netzwerk unterhält Ernst & Young auch ein externes Netzwerk mit Staatsanwaltschaften, Polizei und Medien.

Es gibt einige wichtige Gründe, warum Organisationen die Ernst & Young Forensische Dienste der Hilfe durch die Polizei vorziehen, so Ton Diepeveen, Jurist bei Ernst & Young Forensische Dienste. Die meisten Organisationen scheuen sich davor, Betrugsverdachtsmomente der Polizei mitzuteilen aus Angst, jemanden zu unrecht zu beschuldigen. Stattdessen bitten sie Ernst & Young Forensische Dienste um gründliche Nachforschung. Weiterhin wollen Firmen Betrugsfälle streng geheim halten, da sonst Image und Ruf der Firma Schaden nehmen könnten. Darüber hinaus kann sich ein Kunde unverzüglicher und professioneller Hilfe von Ernst & Young Forensische Dienste gewiss sein, während man bei der Polizei mit den Fragen, ob und wann der Sache nachgegangen werden kann, konfrontiert ist. Ton Diepeveen, selbst früher bei der Polizei, sagt, dies sei ein heikles Thema und „viele Kollegen von früher tun einfach ihren Job, haben aber jederzeit vielleicht dreißig unbearbeitete Betrugsfälle, die einfach keine Priorität haben oder die aufgrund von Personalmangel nicht bearbeitet werden können. Dann kommen die Kunden zu uns (Ernst & Young Forensische Dienste) und wir lösen die Probleme der Kunden zu einem vereinbarten Preis.“

Ernst & Young Forensische Dienste werden unter anderem bei Kreditbetrug beauftragt. Soweit Ton Diepeveen weiß, gibt es in diesem Bereich noch nicht allzu viele Aufträge, da viele Banken eigene Sicherheitsabteilungen haben. Eine weitere wichtige Dienstleistung, die bei den meisten Betrugsarten von Bedeutung ist, ist die Spurenverfolgung von Vermögen, das heißt die Verfolgung des Geldflusses von investiertem Geld und dessen Rückforderung durch den rechtmäßigen Besitzer (Schaap, 1999).

Durch die Erfahrung einiger Angestellter gibt es viel Expertenwissen zu Betrugsrisiken in Finanzinstitutionen, die in der Veröffentlichung des Buches „Banqueroute“ (Schaap, 1999) resultierte, welches eine Risikoanalyse des Missbrauchs von Finanzdienstleistungen durch kriminelle Institutionen beinhaltet.

#### **4.2.4 Die Stiftung Betrugsoffer**

Die Stiftung Betrugsoffer wurde von Frau M. Schloss (ehemals selbst Opfer eines Anlagebetrugs) gegründet. Obwohl es in ihrem Fall um keine große Geldsumme ging, war sie sprachlos ob des Verhaltens seitens der Polizei, die sie niemals ernst nahm, und sie so auch ihr Geld nicht wiedererlangte. Herr E. Troost, ein auf Betrugssachen spezialisierter Anwalt, der mit der Stiftung in enger Verbindung steht, sagte: „Oft werden diese Fälle direkt beiseite gelegt, da diese als zu klein oder als Fall für das Zivilrecht betrachtet werden; oft werden solche Fälle auch nicht erst genommen, da es die ‚eigene Schuld‘ des Opfers sei, in einen Betrug geraten zu sein“. Ein weiterer Grund Betrugs-

fälle nicht vorrangig zu behandeln, liegt in der Komplexität dieser Fälle. „Man muss schon wirklich ein Experte sein, um die betrügerischen Transaktionen alle verfolgen und verstehen zu können; weiterhin gibt es bei der Polizei zu wenige Experten“, so E. Troost.

Schloss gründete die Stiftung Betrugsopfer, da sie sich machtlos und alleingelassen von der holländischen Polizei und vom Rechtswesen fühlte. Schloss: „Viele Opfer von Kapitalanlagebetrug können sich an niemanden wenden, so begann ich mit meiner eigenen Stiftung für genau diese Opfer“. Sie kümmert sich sehr um die Opfer und versucht, bei einigermaßen vorhandener Aussicht auf Erfolg, das verlorene Geld aufzuspüren und wiederzubeschaffen. Rechtsanwalt Troost ist hierbei die anwaltliche Unterstützung.

Frau Schloss leitet die Stiftung auf freiwilliger Basis, da keine Mittel zur Förderung für sie erhältlich sind. Die Stiftung benötigt jedoch Mittel zur Deckung der Gemeinkosten und zur Einstellung von weiterem Personal. Trotz wiederholter Anfragen beim Justizministerium wurde bisher keinerlei Unterstützung bewilligt.

Die Stiftung hat eine ganz Holland umfassende Datenbasis mit Namen von Betrügern aufgebaut, um die Täter und deren Straftaten zu verfolgen. Bei der Polizei gibt es kein System, das angezeigte Betrugsfälle mit weiteren von denselben Tätern in anderen Regionen begangenen Delikten in Verbindung bringen kann. Obwohl die oben genannte Datenbasis mehr als einmal der Polizei zur Nutzung angeboten worden ist, wurde bisher kein Gebrauch davon gemacht.

Bereits im Dezember 1997 machte Herr O. Vos, Mitglied der Zweiten Kammer der Generalstaaten, den Justizminister auf das Fehlen einer zentralen Registrierungsstelle aufmerksam. Der damalige Minister Sorgdrager antwortete: „Ein landesweiter Überblick über Betrugssignale und Hinweise ist wünschenswert. Zu diesem Zweck werden auch im Rahmen des Projekts Financial Investigation Möglichkeiten für eine solche zentrale Registrierungsstelle erforscht.“ Zwei Jahre später ist aber klar, dass die Polizei durch Fernsehsendungen darauf aufmerksam gemacht werden muss, dass bestimmte Fälle über die von ihr betreute Region hinaus gehen.

Frau M. H. L. Verwiel (Staatsanwaltschaft Zutphen) erläuterte, dass es nicht die Aufgabe der Staatsanwaltschaft sei, die Opfer zu unterstützen, zumal dafür auch gar keine Zeit bliebe. Weiterhin ist sie der Meinung, dass es eine gute Initiative gewesen sei, eine private Institution besonders für Betrugsopfer zu gründen, da es solcherlei Institutionen für die meisten Arten von Verbrechen und deren Opfer gibt. Die Notwendigkeit der Gründung dieser Einrichtung wird dadurch belegt, dass seit deren Gründung dort im Durchschnitt täglich sechs Betrugsfälle gemeldet werden.

## **4.3 Zusammenarbeit zwischen den staatlichen und privaten Organisationen**

### **4.3.1 Das Nationale Podium zur Verbrechensbekämpfung (NPC)**

In der zweiten Hälfte der 80er Jahre suchte die Regierung Partner für die Bekämpfung der immer stärker zunehmenden Häufigkeit von Wirtschaftsverbrechen in erster Linie bei Bürgern, deren Organisationen und bei den regionalen Verwaltungen. Zu Beginn der 90er Jahre lag der Schwerpunkt der Aufmerksamkeit auf Industrieunternehmen in ihrer Rolle einerseits als Opfer und andererseits als potenzielle Mittäter bei wirtschaftskriminellen Machenschaften.

Im Jahre 1990 erschienen die Ergebnisse einer ersten Untersuchung über die geschätzte entsprechende Schadenssumme in der Industrie. Hierin wird eine Schadenshöhe von umgerechnet etwa 1 Milliarde DM angegeben, die der holländischen Industrie damals durch Betrug jährlich entstanden ist. Dieses Ergebnis hatte deutlichen Signalcharakter und führte dazu, dass die Regierung dieses Problem von nun an energischer anpackte. Es wurde zum Auslöser für die Gründung des Nationalen Podiums zur Verbrechensbekämpfung im Jahre 1992.

Das NPC besteht zu gleichen Teilen aus Vertretern der Regierung und der Industrie. Der Justizminister ist der Vorsitzende des NPC, der stellvertretende Vorsitzende ist der Vorsitzende der Angestelltenvereinigung der Niederlande. Polizei, Staatsanwaltschaft und Stadtverwaltungen sind ebenfalls durch Vertreter im NPC repräsentiert. Vertreter aus dem privaten Sektor sind Dachorganisationen des Finanzsektors, des Handels, der Industrie, der Telekommunikationsbranche sowie des Transportwesens.

Verbrechensbekämpfung beginnt mit der Analyse von Trends. Ohne geeignete Daten wäre ein effektives Herangehen an die Verbrechensbekämpfung nicht möglich. Auf der Basis von festgestellten Trends legen die Beteiligten im NPC gemeinsam die Prioritäten fest. In der Vergangenheit waren dies Autodiebstahl, Raubüberfälle, die Prävention bezüglich kriminellen Gebrauchs von Informationstechnologie und der Austausch von Wissen zwischen Regierung und Industrie zu Betrugsfällen.

Für jeden dieser Tatbestände sucht das NPC nach Kooperationen zwischen Regierung und Industrie, um diesen Problemen wirkungsvoll begegnen zu können. Dies wird angestrebt durch:

- Beobachtung und Analyse von Kriminalität, die dem Gemeinwohl in den Niederlanden entgegensteht, im besonderen Kriminalität gegen Industrieunternehmen;
- Verstärkung des Sicherheitsdenkens in der Industrie;
- Beiträge zu einer effektiven Prävention und Unterstützung der Gesetze im Hinblick auf kriminelle Vergehen gegen die Industrie.

### **4.3.2 Der Lenkungsausschuss der Finanzinstitutionen (SFI)**

Die Kooperation von Regierung und dem Finanzsektor im Bereich Kapitalanlagebetrug hat ihre äußere Form im Lenkungsausschuss der Finanzinstitutionen gefunden.

Ziel dieses Lenkungsausschusses ist die messbare Verbesserung der Effizienz und Effektivität von Leistungen im Bereich der Bekämpfung von Verbrechen, in welche Finanzinstitutionen als Opfer oder Mittler verstrickt sind. Der Lenkungsausschuss legt die Sachgebiete fest, zu denen Vorschläge erarbeitet werden sollen.

Der Lenkungsausschuss macht selbst auch Vorschläge wie der Informationsaustausch zwischen Regierung und Industrie zu verbessern ist.

Schließlich unterstützt der Lenkungsausschuss die Kooperation durch Hinweise zur Gestaltung von Anweisungen, Unterricht und Training an der Verbrechensbekämpfung beteiligter Personen in den verschiedenen Institutionen.

#### **Teilnehmer am SFI**

- Staatsanwaltschaft;
- Justizministerium;
- Finanzministerium;
- Polizei;
- Allianz der Versicherer;
- Banken;
- Holländische Bankenvereinigung (NVB);
- Interpay Nederland;
- Erasmus Universität Rotterdam;
- PriceWaterhouseCoopers.

Zur Zeit gibt es sechs Arbeitsgruppen unter dem SFI; jede einzelne ist bestrebt, vom SFI akzentuierte Probleme und Vorschläge/Programme weiterzuentwickeln, wie beispielsweise:

- Informationsaustausch zwischen Versicherungsbranche und Rechtswesen;
- Informationsaustausch zwischen Banken und Rechtswesen;
- Szenarien im Bereich Wirtschaftskriminalitätsbekämpfung im 21. Jahrhundert.

## 5 Ausblick

Zu Beginn dieses Projektes entschieden wir uns dafür, einen Blick in die Zukunft zu wagen, um wichtige Entwicklungen, die künftig erwartet werden können, aufzuzeigen. Hierzu haben wir das derzeitige System zur Bekämpfung von Kapitalanlagebetrug mit den zu erwartenden Neuerungen verglichen.

Im Rahmen der Befragung der verschiedenen Interviewpartner zu zukünftigen Entwicklungen in ihren Organisationen, konnten drei wichtige Programme identifiziert werden.

Zwei dieser Programme kommen vom Justizministerium. Das erste befasst sich mit organisierter Kriminalität. Da bereits eine ganze Menge Wissen und Informationen zu traditionellen Formen der organisierten Kriminalität besteht, wird nun verstärkt an der Informationsgewinnung im Bereich der neuen Varianten des groß angelegten Betrugs (large-scale fraud) gearbeitet. Das zweite Programm bezieht sich auf die Polizeiausbildung. Um die Qualität der Nachforschungen zu verbessern ist das Justizministerium dabei, bessere Ausbildungsmethoden für die Polizei zu entwickeln, welche in den nächsten Jahren schrittweise eingeführt werden sollen.

Das dritte Programm gehört zur IFT-Struktur (Interregionales Betrugsbekämpfungsteam). Seit März 1996 arbeitet die Staatsanwaltschaft an einem System zur Registrierung von Betrugsfällen. Ergebnisse der Projektgruppe „Kooperationsmodell zur Verbrechensbekämpfung“ war das Feststellen des Bedarfs an Informationen zur Gewinnung eines Überblicks hinsichtlich der Betrugsfälle, das Ausmachen von bestimmten Trends und die Unterstützung der Koordination, Kontrolle und Abstimmung der Ermittlungsaktivitäten.

Um große Nachforschungsarbeiten in Angriff nehmen zu können, braucht man ein gutes Registrierungssystem. Da bis zum damaligen Zeitpunkt kein ausreichendes derartiges System vorhanden war, wurde das Fraud Registration and Information System (FRIS, Betrugsregistrierungs- und -informationssystem) 1999 geschaffen, dessen Aufgabe es letztlich sein wird, die Staatsanwaltschaft zu unterstützen. Es wird im besonderen eine Hilfe sein, wenn es darum geht, Fälle hinsichtlich ihrer Schwere und Priorität einzustufen. Es wird Kriterien zur Gewichtung enthalten, auf deren Basis man Unterscheidungen treffen kann, da diese mit einer Norm verglichen werden. Nur mittlere und schwere Fälle werden in diesem System registriert, um auch nur geringe Personalkapazitäten für Ermittlungen mit größtmöglicher Effektivität zu nutzen.

Hierbei sollte erwähnt werden, dass es derzeit noch selten gelingt, zusammenhängende Einzelfälle miteinander in Verbindung zu bringen; auch FRIS wird vorläufig noch nicht verstreute Betrugsfälle gleicher Art zu einem mittelschweren oder schweren Fall zusammenfassen. Es gibt allerdings Ideen, eine sogenannte „gateway zu FRIS“ zu entwickeln, in welcher oft erscheinende Betrugssignale, die auf die gleiche Täterschaft hinweisen, registriert und ver-

arbeitet werden können, die dann zusammengefasst in einen FRIS-Bericht für die Staatsanwaltschaft münden sollen.

Die Entwicklung von FRIS geschieht in drei Phasen: Phase 1 beinhaltet ein Modell für die grundlegende Registrierung von Fällen für die Staatsanwaltschaft; Phase 2 beinhaltet die Systematisierung und Standardisierung von Kontakten zu staatlichen und privaten Informationsgebern, insbesondere solchen zwischen den einzelnen IFTs; Phase 3 beinhaltet die Planung und Kontrolle für das eingreifende Handeln. Die erste Phase ist abgeschlossen. Innerhalb von vier Monaten (beginnend am 10. 5. 1999) wurde ein Versuch in einer der IFTs mit Erfolg durchgeführt. Zur Zeit stagniert die Einführung des Systems jedoch, da die technische Infrastruktur zwischen den verschiedenen IFTs noch nicht fertiggestellt wurde.

Ein letzter interessanter Aspekt in Bezug auf FRIS ist die Idee, ein System namens „LUFIS-thought“ ins Leben zu rufen, ein System, in dem alle Betrugsanzeigen landesweit gesammelt werden. Zwei wichtige Ziele dieses Systems sind zum einen, Verbindungsmerkmale zwischen einzelnen Anzeigen zu erkennen und zum anderen mehrere kleinere Fälle mit dem Verdacht auf gleiche Täterschaft zu einem mittleren oder schweren Fall zusammenzufassen. Jedoch wird an dieser Idee (soweit wir wissen) nicht sehr intensiv gearbeitet, so dass die Realisierung noch unklar ist.

## **6 Zusammenfassung**

### **Kapitalanlagebetrug: Ein soziales Phänomen**

#### **Die öffentliche Meinung**

Bei der Untersuchung der öffentlichen Meinung zu Kapitalanlagebetrug kommt man zu überraschenden Ergebnissen. Die Täter werden mit weniger Verachtung als andere Kriminelle behandelt. Die Opfer werden meist als dumm oder naiv angesehen, während die Täter insgeheim und zum Teil auch offen für ihre Cleverness bewundert werden. Für den Fall, dass die Opfer keine Privatpersonen sind, die ihr ganzes Vermögen verloren haben, sondern Banken oder Versicherungen sind, werden die Täter noch mehr bewundert.

Offenbar ist es ein soziales Phänomen, dass Opfern (Privatpersonen) mit einer „Das könnte mir niemals passieren“-Einstellung begegnet wird, wobei Banken und Versicherungen nicht einmal als Opfer gesehen werden. Darüber hinaus werden die Täter als intelligent genug bewundert, um eine mächtige Institution wie eine Bank hinters Licht zu führen.

#### **Täter**

Täter von Kapitalanlagebetrug können natürliche und juristische Personen sein. Für die Täter besteht eine Vielzahl von Optionen für betrügerische Handlungen: Betrügerische Gründung von Firmen, zweifelhafte Verkaufspraktiken, Vortäuschung von geschäftlichen Transaktionen und Missmanagement von Finanzanlagen.

#### **Opfer**

Sowohl natürliche als auch juristische Personen können Opfer von Kapitalanlagebetrug werden. Die Rolle, die ein Opfer in Kapitalanlagebetrugsfällen spielt, differiert von anderen Kriminalitätsfällen. Der Beitrag des Opfers ist hier größer als bei anderen kriminellen Vergehen. Vertrauen ist die Grundlage für Kapitalanlagebetrug, da es ein wichtiger Bestandteil der Interaktion zwischen Täter und Opfer ist. Gier ist ein weiteres Motiv des Kapitalanlagebetrugs, da sie Opfer sorgloser beim Abschluss eines Geschäftes macht.

Sobald das Opfer den Betrug erkennt, schämt es sich wegen eigener Dummheit und reagiert mit Zorn auf den Täter, der das ihm entgegengebrachte Vertrauen missbraucht hat, was auch zu starken psychischen Reaktionen führen kann. Einmal eingesetztes Geld vom Täter zurückzuerhalten ist sehr schwierig und meistens unmöglich, weil dieser es längst rechtmäßigem Zugriff durch Transfer ins sichere Ausland entzogen hat.



## **Der Finanzsektor**

„Der Finanzsektor“ ist so breit definiert, dass wir Unterscheidungen machen müssen. Nicht jede Institution oder Organisation, die ein Teil des Finanzsektors ist, spielt eine Rolle in Fällen von Kapitalanlagebetrug. Es gibt bestimmte Formen von Kapitalanlagebetrug, bei denen Finanzinstitutionen Opfer sein können. Ein Beispiel ist der Kreditbetrug (einschließlich Hypothekenbetrug), aber auch die Täuschung von Investoren durch die Herausgabe von bestimmten Wertpapieren (z. B. Penny-Stocks) zählt hierzu. Diese Beispiele zeigen, dass Finanzinstitutionen, die in Kapitalanlagebetrug involviert sind, meist Banken oder Investmentgesellschaften sind. Diese können sowohl Täter, Zwischenhändler als auch Opfer sein.

## **Der gesetzliche Rahmen**

Die Organisationen, die sich mit Prävention und Bekämpfung von Kapitalanlagebetrug befassen, müssen ihre Aufgaben innerhalb eines gesetzlichen Rahmens erfüllen. Es gibt eine Vielzahl von Gesetzen zur Überwachung des Finanzsektors. Wir haben drei als besonders interessant wegen ihres Bezugs zum Kapitalanlagebetrug herausgegriffen. Diese sind das „Gesetz zur Überwachung des Kredit systems 1992“, das „Gesetz zur Überwachung der Investmentgesellschaft“ und das „Wertpapierhandelsgesetz 1995“. Für die Einhaltung der ersten beiden Gesetze ist die Holländische Zentralbank (DNB) verantwortlich, für das letztgenannte liegt die Verantwortung bei der STE (Wertpapierkomitee der Niederlande). Alle drei Gesetze sind präventiv ausgerichtet.

Außer den genannten Gesetzen gibt es das Strafgesetz. Im Strafgesetz existiert der Begriff Betrug nicht; Gesetze zu diesem Aspekt verwenden den Terminus „Täuschung“. In Holland gibt es verschiedene staatliche und private Organisationen, die sich mit Prävention und Betrugsbekämpfung befassen.

## **Die Kapitalanlagebetrugslandschaft**

### **Staatliche Organisationen**

#### **Das Justizministerium**

Die zentrale Aufgabe des Justizministeriums ist die Pflege des Gesetzessystems. Folglich fördert das Justizministerium das Funktionieren des Gesetzessystems durch den Entwurf neuer Gesetze zur Lösung von Konflikten und zur Bekämpfung von Risiken von außen für das Gesetzessystem, das durch Verbrechen aller Art konterkariert wird.

Viele wirtschaftliche, soziale und andere Veränderungen bedingen, dass die Gesetzgebung aufmerksam bleiben muss, um das Gesetz laufend den neuen Verhältnissen anzupassen. Die Gesetzgebung muss ausgewogen sein, das heißt, sie muss einen gleichen und ausgewogenen Schutz der Interessen der

Individuen als auch der Gesellschaft gewährleisten. Deshalb hat sich die Regierung dazu entschlossen, die interregionalen Betrugsteams, die gemeinsam von Polizei und Staatsanwaltschaft koordiniert werden, zu erweitern.

Im Jahre 2000 wurde mit dem Projekt „Zukunftsschulung für die Polizei“ begonnen: ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Einführung eines neuen Modells zur Schulung von Polizeikräften, das im Jahre 2002 in die Praxis umgesetzt werden soll. Das Ziel dieses „Präventionsprogramms Organisiertes Verbrechen“ ist die Entwicklung neuer Methoden auf diesem Gebiet, mit dem sich auch das Justizministerium neuerdings verstärkt beschäftigt.

## **Die Staatsanwaltschaft**

Das Gesetz legt die Aufgaben der Staatsanwaltschaft fest. Es ist die Basis für Ermittlungen, die Bestrafung der Täter und die Sicherstellung der Durchführung von Strafen (Verurteilungen). Die Staatsanwaltschaft hat die ultimative Verantwortung für die von der Polizei durchgeführten Ermittlungen. Die Polizei ist einem Staatsanwalt für ihre Handlungen und Aktionen Rechenschaft schuldig. Die Staatsanwaltschaft ist auch verantwortlich für die Überwachung der Ermittlungsarbeit anderer Behörden, wie zum Beispiel dem Wirtschaftskontrolldienst (ECD) oder dem Fiskalischen Informations- und Ermittlungsdienst (FIOD). Falls notwendig, kann ein Staatsanwalt die Polizei auch zu weiteren Maßnahmen ermächtigen, wie zum Beispiel der Sicherstellung gestohlener Waren oder der Untersuchungshaft für Verdächtige.

In Holland werden jährlich etwa acht Millionen Straftaten begangen – mehr als die Staatsanwaltschaft bewältigen kann. So muss die Staatsanwaltschaft Prioritäten und geeignete Vorgehensweisen zur Bewältigung der Fälle festlegen. Da Fälle von Kapitalanlagebetrug meist mit erheblichem Ermittlungsaufwand verbunden sind, stehen solche Fälle in der Prioritätenliste nicht sehr weit oben. Welche Fälle bearbeitet werden und nach welchen Parametern die Ermittlungen etc. durchgeführt werden sollen, wird bis zu einem gewissen Grad von der Generalstaatsanwaltschaft zusammen mit dem Justizminister vorgegeben.

Eine der Aufgaben der Staatsanwaltschaft ist der Schutz von Interessen von Menschen, die Opfer einer Straftat geworden sind. Am 1. 4. 1995 wurde ein Gesetz zur Stärkung der Position der Opfer vom Parlament verabschiedet. Das sogenannte Terwee-Gesetz richtet seine Aufmerksamkeit auf die (Not-) Lage der Opfer. So wird beispielsweise die Staatsanwaltschaft dazu verpflichtet, Ratschläge zu Schadensersatzansprüchen und Informationen über deren Erfüllung im konkreten Fall zu geben. Sie kann auch Verhandlungen zwischen Täter und Opfer hinsichtlich Schadensersatzes führen. Frau M. H. L. Verwiel (Staatsanwaltschaft Zutphen): „Ich vertrete die Interessen der meisten Geschädigten im Ecobel-Fall (eine Anlage in einem Projekt, das die Verwertung des exotischen Regenwaldes in Surinam zum Ziel hatte – Gelder wurden eingesammelt, aber nur zu einem minimalen Teil in das angegebene Projekt in-

vestiert), das sind über 400 Personen. Ein endloser Job für einen Staatsanwalt, Zeit, die ich eigentlich nicht habe.“ – Eine Aufgabe, die, wie man sieht, nur bis zu einem gewissen Grad erledigt werden kann.

## **Das Projekt „Financial Investigation“**

Das Projekt Finanzielle Ermittlungen ist keine Organisation, sondern wie der Name schon sagt ein Projekt, das als „Mutter“ vieler wichtiger Entwicklungen bezüglich horizontalen Betrugs bezeichnet werden kann.

Die Ziele dieses Projektes wurden im Jahre 1997 festgelegt:

- Empfehlungen aussprechen hinsichtlich Organisationsaspekten von allen Organisationen, die mit Ermittlungen im Bereich Finanzen zu tun haben;
- Verbesserung der Kommunikation:
  - zwischen Polizei, anderen Ermittlungsdiensten und Gerichten;
  - mit dem privaten Sektor;
  - mit ausländischen Partnern;
  - mit allen anderen wichtigen Partnern.
- Entwicklung von Methoden zur Sicherstellung von optimalem Datenaustausch;
- Entwicklung von Trainingsmethoden zur Weitergabe von Wissen für Ermittlungen im Finanzbereich;
- Weiterentwicklung der Vorgehensweisen bei Ermittlungen im Finanzbereich;
- Neuschaffung und Anpassung von Gesetzen in Zusammenarbeit mit den Ministerien;
- Entwicklung von Präventionsmaßnahmen.

Die Projektstruktur besteht aus einem Leitungskomitee und einem Projektbüro, das der Verantwortung des Leitungskomitees untersteht. Dieses ist insofern bemerkenswert, als es sich zu gleichen Teilen aus Vertretern des staatlichen und des privaten Sektors zusammensetzt.

Ein Grund für das Projekt war der Wunsch des Privatsektors, im wesentlichen Banken und Versicherungen, nach mehr Aufmerksamkeit des staatlichen Sektors für die Bekämpfung des horizontalen Betrugs, der in der Alltagspraxis von Polizei und Staatsanwaltschaft kaum Beachtung findet. Daraufhin wurde von den Ministerien eine IFT-Struktur (Interregionale Betrugsbekämpfungsteams), bestehend aus sieben IFTs und einer nationalen Sammelstelle für die Anzeigen und für die Verteilung der Betrugsfälle an die zuständigen Behörden, gegründet.

Ein IFT ist ein Team, das aus Personal von Polizei und Staatsanwaltschaft besteht. Die Hauptaufgaben sind die Ermittlung und Verfolgung von schweren und mittelschweren Betrugsfällen, die Funktion als interregionale Kontaktstelle für den privaten Sektor und die „Nationale Stelle Horizontaler Betrug“, sowie das Anfertigen von Gutachten, die dann den entsprechenden

Regionen, Staatsanwaltschaften und anderen IFTs zur Verfügung gestellt werden.

### **Das Nationale Ermittlungsteam (LRT)**

Im Jahre 1996 wurde das LRT gegründet. Das Team besteht aus Mitgliedern von Polizei, Wirtschaftsprüfern, dem besonderen Ermittlungsdienst BOD, Managern, Rechtsanwälten etc. Neben Ermittlungen im kriminellen Bereich, betreibt die LRT auch Forschung als Teil ihrer Präventionsarbeit.

Das LRT hat unter anderem folgende Aufgaben:

- Ermittlungen im Bereich Horizontaler Betrug (als wichtigste Aufgabe);
- Ermittlungen im Bereich Organisiertes Verbrechen (mit Finanz- beziehungsweise Fiskusaspekten).

### **Büro zur Unterstützung in Geldangelegenheiten (BFO)**

Das BFO unterstützt die Polizei bei örtlichen oder regionalen Ermittlungen in kriminellen Geldangelegenheiten jeder Art durch Beschaffung von vor Gericht verwendbaren Beweisen und weiteren Informationen.

### **Sachverständigenzentrum Geldangelegenheiten (FEC)**

Einer der im „Memorandum zur Integrität des Finanzsektors“ enthaltenen Vorschläge war die Schaffung des FEC. Die Sammlung und Weiterentwicklung von Wissen und Erkenntnissen aus Ermittlungen im Bereich Aktienhandel ist die wichtigste Aufgabe des FEC. Zehn verschiedene Organisationen nehmen am FEC teil. Jede hat ihre eigenen Aufgaben und kooperiert mit den anderen Teilnehmern.

Im Bericht des Leitungskomitees wurde die Aufgabe des FEC als „Verbesserung und Förderung der Integrität des Finanzsektors im Hinblick auf Überwachung, Verwaltung und Gesetzgebung“ beschrieben.

Schließlich wurde auch ein Führungskomitee gegründet, dessen Aufgabe die Leitung des FEC sowie die Beratung des Finanz- und Justizministers ist.

### **Fiskalischer Informations- und Ermittlungsdienst (FIOD)**

Der FIOD ist eine Abteilung der Steuerbehörden und schreitet ein, wenn Steuerzahler sich in betrügerischer Weise nicht gesetzeskonform verhalten. Zu den wichtigsten Aufgaben des FIOD gehören Ermittlungen bei fiskalischem Betrug und der Kampf gegen das organisierte Verbrechen. Darüber hinaus sammelt, verarbeitet und analysiert der FIOD Informationen und macht diese den einschlägigen Stellen zugänglich. Der FIOD tritt als Mittler im Bereich Informationsaustausch zwischen kooperierenden Organisationen im Bereich Betrugsbekämpfung auf.

## **Der Wirtschaftskontrolldienst (ECD)**

Der ECD ist ein besonderer nationaler Ermittlungsdienst. Der ECD sieht seine Aufgaben in der Durchführung von Ermittlungen „zum Wohl der Integrität in Finanzmärkten“. Der ECD unternimmt Ermittlungen, um Anliegen von sozio-ökonomischer Wichtigkeit zu unterstützen. Die Prävention und Bekämpfung jeglicher krimineller Handlungen, die Wirtschaftswachstum verhindern, sind die Hauptanliegen des ECD. Darüber hinaus stehen die kriminellen Handlungen im Blickpunkt, die einen großen Schaden der Gesellschaft, der Geschäftswelt und/oder dem Verbraucher zufügen.

Auch führt der ECD Ermittlungen im Auftrag von DNB (Holländische Zentralbank) und STE (Wertpapierkomitee der Niederlande) durch. Als Beispiel hierfür sei die Durchführung von Sicherheitsüberprüfungen von zukünftigen Managern oder Direktoren von Firmen im Bereich Wertpapierhandel genannt.

Außer den Vollzeitangestellten hat das ECD eine Vielzahl von Teilzeitkräften aus anderen Organisationen wie zum Beispiel FIOD, NVB oder VROM, die auch für das LRT (s. o.) arbeiten, da ihr Expertenwissen für die vom LRT zu bearbeitenden Fälle sehr hilfreich ist.

## **Die Holländische Zentralbank (DNB)**

Die DNB ist eine von drei Aufsichtsbehörden für Finanzinstitutionen in Holland und hat die Aufgabe, Investmentfirmen und das Kreditwesen zu überwachen. Die DNB wacht auch über die Integrität des Finanzwesens und der im Finanzwesen arbeitenden Manager. Institutionen wie die DNB müssen auch sicherstellen, dass diese nicht an Geldwäsche beteiligt sind oder für Geldwäsche missbraucht werden. Deshalb ist die DNB auch verpflichtet Kunden mit ungewöhnlichen und auffälligen Transaktionen zu identifizieren und dem so genannten Disclosures Office (Enthüllungsbüro) zu melden.

Um auch das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Finanzdienste zu verbessern, hat die DNB eine Kundenabteilung eingerichtet, deren Aufgabe es ist, die Finanzdienstleistungen für den Kunden transparenter zu machen und sich auch mit Beschwerden von Kunden auseinander zu setzen. Sollte ein Kunde Auskunft über eine Institution und deren Autorisierung (und somit deren Überwachung) wünschen, kann er sich an das „Bank’s register“ bei der DNB wenden.

## **Wertpapierkomitee der Niederlande (STE)**

Das STE hat im wesentlichen zwei Aufgaben: die Sicherstellung eines reibungslosen, effizienten Ablaufs der Finanzmärkte und den Anlegerschutz. So kann man die Rolle des STE als Schutz von Kapitaleinlieferern vor Kapitalkäufern, Investoren vor Vermittlern, Investoren vor anderen Investoren

und die Aufrechterhaltung eines fairen und ordnungsgemäßen Marktes beschreiben.

Das STE wurde einer Entscheidung folgend gegründet, wonach die Aufsicht über den Wertpapierhandel in- und außerhalb der Börse an eine unabhängige Organisation übertragen werden sollte, die weder mit der Regierung noch mit dem Finanzsektor selbst in direktem Zusammenhang steht. Das STE kooperiert auf nationaler Ebene mit der DNB und der Versicherungskammer, auf internationaler Ebene sitzt ein holländischer Vertreter der STE in der IOSCO (International Organisation of Securities Commissions) und in der FESCO (Forum of European Securities Commissions).

## **Private Organisationen**

### **Die Holländische Bankenvereinigung (NVB)**

Die NVB wurde zur Durchsetzung der Interessen der Banken gegründet. Die meisten Sparkassen und Banken sind Mitglieder im NVB. Die NVB tritt mit der DNB und STE zur Beratung zusammen. Darüber hinaus ist die NVB Mitglied der Bankenverbandes der Europäischen Union in Brüssel.

Ständige Veränderungen bringen es mit sich, dass der Bankensektor neue und strenge Anforderungen erfüllen muss. Viele dieser Anforderungen gehen über die Möglichkeiten der Banken hinaus und machen Kooperationen notwendig. Auch aus diesem Grund wurde die NVB gegründet. Die Sicherheitsabteilung der NVB ist für die Verträge zwischen den Kreditinstitutionen zuständig und hat Kontroll-, Warn- und Förderfunktionen.

### **Das Holländische Wertpapierinstitut (DSI)**

Das Holländische Wertpapierinstitut ist ein Institut, das die Qualität und Integrität der an der holländischen Wertpapierbörse arbeitenden Personen fördert. Jeder Händler muss Kriterien hinsichtlich Wissen und Erfahrung, die vom DSI gestellt werden, erfüllen. Nur wenn jemand diese Kriterien erfüllt, wird er in das Verzeichnis der Lizenzinhaber aufgenommen. Weiterhin ist das DSI für die Abwicklung von Beschwerden von Investorensseite zuständig.

Dieses Institut wird von einer Vielzahl der wichtigen Organisationen der „Aktienwelt“ unterstützt. Die Ziele dieses Instituts liegen in der Qualitätsverbesserung des Wertpapiergeschäfts und der Förderung der Führungsqualitäten der dort arbeitenden Personen.

### **Ernst & Young Forensische Dienste**

Ernst & Young Forensische Dienste ist eine selbständige Firma im Ernst & Young-Unternehmensverbund. Ihre Aufgaben liegen im Bereich der Risikokontrolle etc. Es gibt wichtige Gründe, warum Organisationen die Ernst & Young Forensische Dienste den Diensten der Polizei vorziehen. Ers-

tens besteht die Angst davor, jemanden fälschlicherweise bei der Polizei des Betrugs zu bezichtigen, und zweitens wollen Firmen solche Fälle absolut vertraulich behandeln, um Imageschäden zu vermeiden. Drittens kann sich die anfordernde Firma unverzüglicher und professioneller Hilfe gewiss sein. Die Unabhängigkeit von Ernst & Young Forensische Dienste (nur wenige Kooperationen mit anderen Organisationen) ist ein wichtiges Element der Firmenphilosophie. Im Falle der Entdeckung eines kriminellen Vergehens kann Ernst & Young Forensische Dienste die relevanten Daten dem Kunden bereit stellen und diesen in einem eventuellen Gerichtsverfahren unterstützen, hat aber kein Recht an der staatlichen Ermittlungsarbeit teilzunehmen.

### **Stiftung Betrugsoffer**

Die Stiftung Betrugsoffer wurde gegründet von M. Schloss, einem ehemaligen Opfer von Kapitalanlagebetrug. Betrugsfälle werden fallengelassen, wenn sie als

- zu klein,
- nur zivilrechtlicher Natur,
- eigener Fehler des Opfers und/oder
- zu komplex

gesehen werden.

Schloss versucht, verlorenes Geld zu verfolgen und wieder zurückzuerlangen. Rechtsanwalt E. Troost ist ihr Assistent in Rechtsfragen. Diese Stiftung hat eine einzigartige Datei von Betrügern, ihren Taten und Spuren aufgebaut.

### **Kooperation zwischen staatlichem und privatem Sektor**

#### **Nationales Podium zur Verbrechensbekämpfung (NPC)**

Die Gründung dieses Podiums fand im Jahre 1992 als ein Resultat der zunehmenden Wichtigkeit und Beachtung von Prävention statt. In der zweiten Hälfte der 80er Jahre suchte die Regierung Partner bei Bürgern und deren Organisationen und in Kommunalverwaltungen, um der stark angestiegenen Kriminalität zu begegnen. Anfang der 90er Jahre ging der Blick mehr auf die Industrie in ihrer Rolle als mögliches Opfer oder als möglicher Partner für ein Herangehen an Kriminalität.

Kriminalitätsbekämpfung beginnt mit der Analyse von Trends. Ohne geeignetes Datenmaterial ist ein effektives Vorgehen gegen Kriminalität nicht möglich. Auf der Basis von erkannten Trends legen die am Podium beteiligten Partner gemeinsam die Prioritäten fest. In den letzten Jahren waren dies Autodiebstahl, Raub und Diebstahl, die Förderung der Arbeitsmoral, die Prävention vor Missbrauch von Informationstechnologie und der Wissensaustausch zwischen Regierung und Industrie.

Für jedes dieser Themen sucht das Podium nach einer Kooperation zwischen Regierung und Industrie. Eine Kooperation fand ihre Form im Lenkungsausschuss der Finanzinstitutionen (SFI): Das Ziel dieses Ausschusses ist die messbare Effektivitäts- und Effizienzsteigerung von Leistungen im Bereich der Bekämpfung von Kriminalität, in die Banken als Opfer oder als Vermittler verstrickt sind.

### **Ausblick in die Zukunft**

Wir konnten drei Entwicklungen ausmachen, mit denen in Zukunft gerechnet werden kann. Die ersten beiden Programme stammen vom Justizministerium und betreffen die Erfassung von groß angelegtem organisierten Verbrechen und die Schulung der Polizeikräfte für Ermittlungen im Finanzbereich. Das dritte Programm gehört zur IFT-Struktur (IFT: Interregionales Betrugsbekämpfungsteam) und fällt unter die Aufsicht der Staatsanwaltschaft. Da die derzeitigen Informationssysteme den Bedarf an Informationen nicht decken können, wurde mit der Erstellung eines Betrugsregistrierungs- und Informationssystems begonnen, das die Staatsanwaltschaft dabei unterstützen soll, Fälle hinsichtlich ihrer Schwere und Priorität zu ordnen. Die erste Phase ist beendet und erfolgreich getestet, jedoch stagniert die Umsetzung der Phasen zwei und drei wegen Problemen mit der technischen Infrastruktur.



## 7 Schlussfolgerungen in Bezug zur Problemstellung

In diesem Kapitel werden wir Schlussfolgerungen darlegen, die wir auf der Grundlage unserer Erkenntnisse ziehen konnten und so die zwei Fragen unserer Problemdefinition beantworten:

- (1.) Wie sieht das holländische System zur Bekämpfung und Prävention von Kapitalanlagebetrug aus?
- (2.) Wie gut wird dieses System seinen Aufgaben gerecht?

Zu (1.)

Die anschaulichste Art die ganze Struktur der beteiligten Organisationen zu zeigen ist eine Grafik, die auf der folgenden Seite abgedruckt ist. Sie zeigt die wichtigsten Beziehungen zwischen den Organisationen, welche im Rahmen der Interviews beziehungsweise der analysierten Dokumente immer wieder genannt wurden.

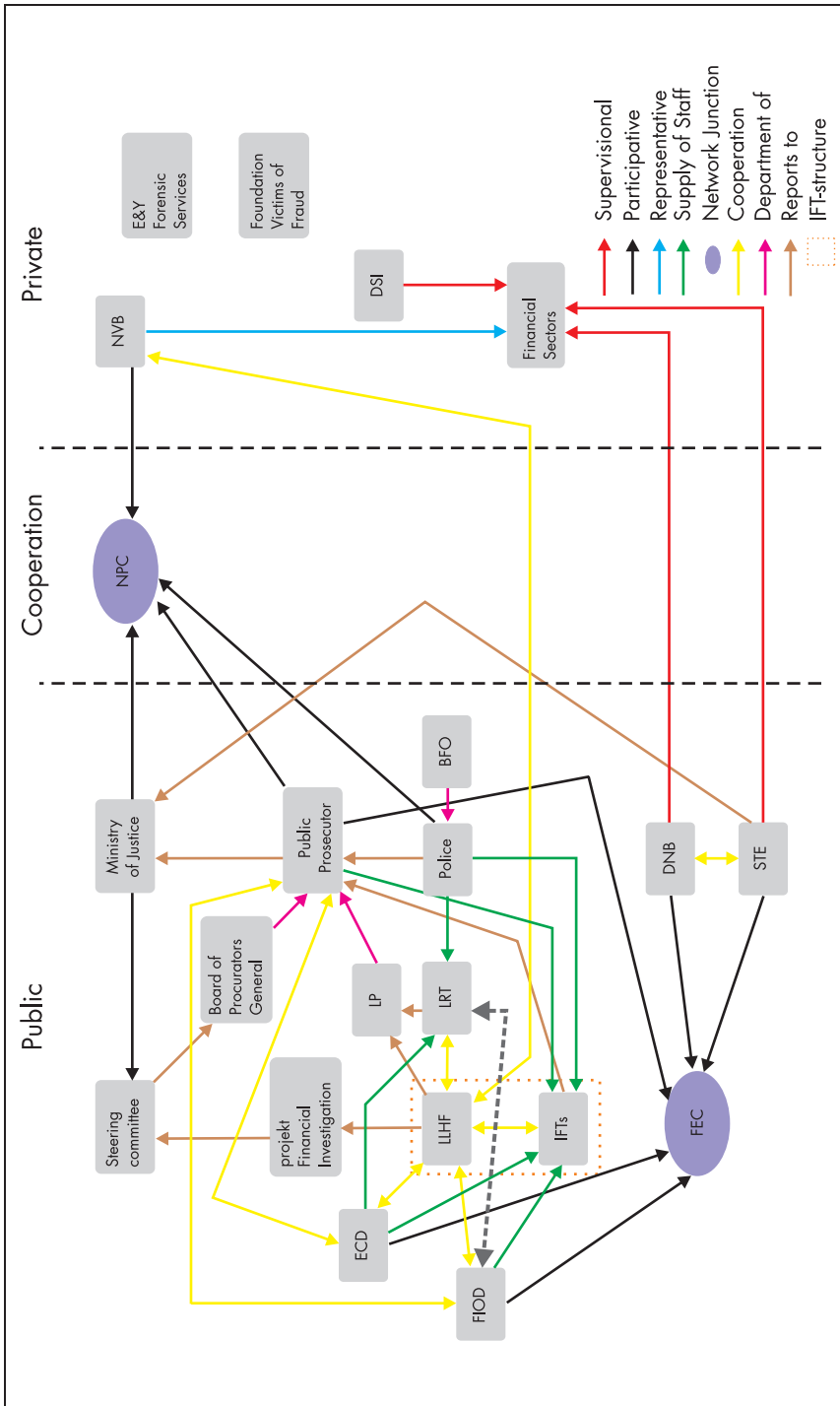
Auf der linken Seite sind die Organisationen des staatlichen Sektors mit ihren engen Verflechtungen zu sehen. In diesem Netzwerk ist die Staatsanwaltschaft ein sehr wichtiges Element, das zur Durchführung ihrer regionalen, überregionalen und nationalen Aufgaben die Polizei, die IFTs und das LRT zur Verfügung hat.

Darüber hinaus gibt es eine Kooperation zwischen Staatsanwaltschaft und dem „Besonderen Ermittlungsdienst (Special Investigation Service beziehungsweise BOD), die der Staatsanwaltschaft Informationen zur Verfügung stellt beziehungsweise direkt in die Ermittlungen eingebunden wird.

Wie die Abbildung zeigt, sind die IFTs stark in die Umsetzung der Gesetze eingebunden. Die Mitglieder der IFTs (mit engem Kontakt zu Generalstaatsanwalt und Justizministerium) kommen von Polizei, ECD und FIOD, was zu einer diversifizierten Zusammensetzung führt. Die LLHF ist das Bindeglied, das als Mittler zwischen den verschiedenen Ermittlungsstellen und dem staatlichen Sektor fungiert. Sie ist die zentrale Stelle für den privaten Sektor, Betrugsfälle anzuzeigen, die dann von der LLHF auf die verschiedenen Ermittlungsdienste aufgeteilt werden.

Wir haben FEC und NEC Netzwerkverbindungen genannt, da sie eine große Anzahl von Organisationen zusammenbinden und Informationen gewinnen, verarbeiten und verbreiten. Weiterhin ist das NPC eine wichtige Verbindung zwischen privatem und staatlichem Sektor.

Auf der Seite des privaten Sektors ist klar, dass der Finanzsektor verstärkt überwacht wird, sowohl von staatlicher wie auch von privater Seite. Die NVB, die die Banken repräsentierende Vereinigung, hat eine direkte Verbindung mit dem staatlichen Sektor über die LLHF. Betrugsanzeigen werden von den verschiedenen Banken der NVB gemeldet, die diese dann an die LLHF weiterleitet.



Die Ernst & Young Forensische Dienste und die Stiftung Betrugsopfer haben wir separat dargestellt ohne Verbindungen zu anderen Organisationen. Ernst & Young Forensische Dienste arbeitet als unabhängige Beratungsfirma und kann somit Aufträge der verschiedenen Organisationen annehmen; formelle Bindungen existieren jedoch nicht. Die Stiftung Betrugsopfer würde gerne formelle Bindungen eingehen, unter anderem auch um die gewonnenen Informationen besser auszunutzen. Aus diesem Grunde wurden auch Unterstützungsmittel beim Justizministerium beantragt, wenn auch bisher noch ohne Erfolg.

Zu (2.)

Aufs Ganze gesehen erscheint das System zur Prävention und Bekämpfung von Kapitalanlagebetrug gut geeignet, seine Aufgaben zu erfüllen. Es gibt sehr viele Organisationen, besonders im staatlichen Sektor, die sich mit Betrugsphänomenen befassen. Was aber noch wichtiger ist, ist die Existenz von ausgeprägten Beziehungen der Organisationen untereinander zum Zweck effizienter Zusammenarbeit und schnellem Informationsaustausch.

Das System in seiner heutigen Form ist das Ergebnis von Entwicklungen, ausgehend von der Gründung von LRT, IFT, LLHF und FEC, die wegen des deutlichen Anstiegs von Betrugsfällen von der Zweiten Kammer der Generalstaaten und verschiedener Ministerien, sowie dem Druck, der vom Finanzsektor ausgeht, ins Leben gerufen wurden.

Es ist kaum möglich, den Erfolg dieser Organisationen und Initiativen im Kampf gegen Betrug im allgemeinen und gegen Kapitalanlagebetrug im besonderen einzuschätzen. Ein positiver Effekt, der auf jeden Fall beobachtet werden kann, ist die große Beachtung, die diesem Problem hierdurch geschenkt wird und auch das Fachwissen, das sich entwickelt. So konnte auch die Zusammenarbeit zwischen staatlichem und privatem Sektor profitieren.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass hier kein Platz mehr für Verbesserungen wäre. Viele der interviewten Personen sagten, dass noch ein langer Weg vor ihnen läge, bis das beschriebene System wirklich effektiv arbeitet. Da ein großer Teil des Systems sehr neu ist, sollte man es als Basisstruktur mit viel Potential bewerten. Die meisten Interviewpartner stimmten überein, dass Verbesserungen hauptsächlich im Bereich Kommunikation und Zusammenarbeit der verschiedenen Organisationen (wichtig für effektive und effiziente Arbeit) sowie ein System zur Aufnahme von Betrugsanzeigen nötig sind. Das FRIS-System zur Aufnahme und Koordination von Betrugsanzeigen wurde vor einigen Jahren gegründet, hat aber noch nicht seinen potenziellen Wirkungsgrad erreicht.

Es muss erwähnt werden, dass die meisten Organisationen sich mit Betrug und den Banken als dessen Opfer beschäftigen, da es auch Banken waren, die den größten Druck auf die Regierung zwecks größerer Aufmerksamkeit für dieses Problem ausübten. Der Ottonormalverbraucher oder Kleinunternehmer als Betrugsopfer ist noch immer alleine gelassen. Bis auf die Stiftung Be-

trugsopfer, die kaum Einfluss auf die Politik ausüben kann, gibt es keine Stellen für Privatleute als Betrugsopfer. Das bedeutet, dass sich Privatleute immer noch an die Polizei wenden und dort mit einer eventuellen Nichtbearbeitung rechnen müssen.

Auf der einen Seite ist der Finanzsektor zufrieden mit den Entwicklungen in den letzten Jahren. Er kann sich der Aufmerksamkeit der Regierung für seine Probleme sicher sein. Auf der anderen Seite gibt es die Privatleute als Betrugsopfer, denen so gut wie keine Aufmerksamkeit geschenkt wird und die keine Anlaufstelle haben (außer Polizei und Stiftung Betrugsopfer). Als Ergebnis werden über das Land verstreute, wegen identischer Täter dennoch zusammengehörende Fälle nicht zu einem Fall zusammengefasst, vermutlich weil sie als Einzelfälle zu klein und unbedeutend erscheinen, als dass sich regional jemand ihrer annähme. Weiterhin gibt es auch keinerlei Unterstützung für Betrugsopfer von Regierungsseite.

Zusammenfassend kann man sagen, dass die Entwicklungen in den letzten Jahren im Bereich Prävention und Bekämpfung von Kapitalanlagebetrug auf jeden Fall eine Veränderung zum Positiven bewirkten, aber im Wesentlichen hinsichtlich des large-scale fraud, des groß angelegten organisierten Betrugs.

## **8      Anhänge**

### **8.1     Adressenliste**

#### **Staatliche Organisationen, welche mit Kapitalanlagebetrug befasst sind:**

Bureau Financiele Ondersteuning

Postbus 264

2501 CG Den Haag

Tel.: 070-3103427

Kontaktperson: Hr. A. P. van Vliet (Finanzrechtsexperte)

Financieel Expertise Centrum

Postbus 58992

1040 EC Amsterdam

Tel.: 020-6877150

Kontaktperson: Hr. Y. Adema

Landelijk Rechercheteam (LRT)

Postbus 11

3970 AA Driebergen

Tel.: 030-69349999

Kontaktperson: Hr. H. de Krosse

Ministerie van Justitie

Programma preventie georganiseerde criminaliteit

Postbus 20301

2500 EX Den Haag

Tel.: 070-3706123

Kontaktperson: Hr. J. Lely

Openbaar Ministerie

Arrondissementsparket Den Haag

Postbus 20302

2500 EH Den Haag

Tel.: 070-3813131

Kontaktperson: Hr. W. B. M. Tomesen (Staatsanwalt bei Betrugsfällen)

Openbaar Ministerie

Arrondissementsparket Zutphen

Postbus 9013

7200 GP Zutphen

Tel.: 0575-593500

Kontaktperson: Fr. M. H .L. Verwiël (Staatsanwältin bei Betrugsfällen)

Openbaar Ministerie  
Arrondissementsparket Zwolle  
Postbus 10067  
8000 GB Zwolle  
Tel.: 038-4289411  
Kontaktperson: Hr. T. T. de Jong (Sprecher des Büros der Staatsanwaltschaft)

Projekt Financieel Recherchen  
Postbus 392  
7400 AJ Deventer  
Tel.: 0570-667466  
Kontaktperson: Hr. A. L. Speijers (Projektleiter)

Reclassering Nederland  
Postbus 130  
3500 AC Utrecht  
Tel.: 030-2305454  
Kontaktperson: Fr. E. Brok (Bewährungshelferin)

### **Nichtstaatliche Organisationen, welche mit Kapitalanlage- betrug befasst sind:**

Ernst & Young Forensische Dienste  
Postbus 97704  
2509 GC Den Haag  
Tel.: 070-3399933  
Kontaktperson: Hr. A. Diepeveen

Niederländische Bankenvereinigung  
Postbus 3543  
1001 AH Amsterdam  
Tel.: 020-5502888  
Kontaktperson: Hr. R. K. Oord

Sorko Advocaten  
Churchillaan 223  
1078 ED Amsterdam  
Tel.: 020-6733351  
Kontaktperson: Hr. R. E. Troost (Rechtsanwalt)

Stichting Oplichtingslachtoffers  
Postbus 1349  
1300 BH Almere  
Tel.: 020-4120775  
Kontaktperson: Fr. M. Schloss

Fernsehserie „Opgelicht“  
 Rene Stokvis Produkties  
 Plein 1945 27  
 1251 MA Laren  
 Tel.: 035-5395050  
 Kontaktperson: Hr. P. Smolders (Produzent)

## **Kooperation zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen:**

Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing  
 Stuurgroep Financiële Instellingen  
 Postbus 1220 (AE 3202)  
 1000 EH Amsterdam  
 Tel.: 020-6286941  
 Kontaktperson: Hr. R. Springveld

## **8.2 Interviewzeitplan**

02. 05. 2000	10:00	BFO Den Haag	Hr. A. P. van Vliet Fr. I. Kraan
03. 05. 2000	10:30	Fernsehstation „Opgelicht“	Hr. P. Smolders
08. 05. 2000	12:00	Staatsanwaltschaft Den Haag	Hr. W. B. M. Tomesen Hr. C. H. Bakker
16. 05. 2000	11:00	Justizministerium	Hr. J. Lely
18. 05. 2000	13:30	FEC	Hr. Y. Adema Hr. A. T. Strijker
24. 05. 2000	14:00	Ernst & Young Forensische Dienste	Hr. A. Diepeveen
29. 05. 2000	10:30	Niederländische Gesellschaft zur Wiedereingliederung von ehemaligen Strafgefangenen	Fr. E. Brok
30. 05. 2000	10:00	NVB; NPC	Hr. R. K. Oord
31. 05. 2000	10:30	Projekt Finanzrecherchen	Hr. A. L. Speijers
07. 06. 2000	12:00	Vereinigung Betrugsoffer; Sorko-Anwälte	Fr. M. Schloss Hr. R. E. Troost
07. 06. 2000	16:00	Staatsanwaltschaft Zutphen	Fr. M. H. L. Verwiel
09. 06. 2000	11:00	LRT; ECD	Hr. H. de Krosse Fr. M. de Jager Hr. J. Turkenburg

### 8.3 Fragenkatalog

Name:

Organisation:

Datum:

Zeit:

Ort:

1. Welche Aufgaben/Funktionen hat Ihre Organisation zu erfüllen?
2. Mit welchen Betrugsarten befasst sich Ihre Organisation?
3. Können Sie von Erfahrungen aus Betrugsfällen berichten?
4. Haben Sie den Eindruck, dass bestimmte Betrugsarten häufiger zu beobachten sind als andere?
5. Können Sie uns eine ungefähre Größe der Schadenssummen nennen?
6. Wann wird Ihre Organisation um Unterstützung von anderen Organisationen gebeten? Wie funktioniert das in der Praxis?
7. Wie wird ein solcher Fall behandelt? Wo liegen die Befugnisse der Organisation?
8. Wie sieht das Netzwerk aus, an dem Ihre Organisation teilnimmt?
9. Mit welchen anderen Organisationen unterhält Ihre Organisation intensive Kontakte? Wie sehen die Interaktionen zwischen diesen Organisationen aus?
10. Arbeitet Ihre Organisation auch mit nichtstaatlichen Organisationen zusammen?
11. Von welcher Qualität sind die angesprochenen Kooperationen?
12. Wie funktioniert die Koordination zwischen den Organisationen? Gibt es einen regelmäßigen Informationsaustausch?
13. An welchen Punkten könnten Verbesserungen im Kampf gegen Kapitalanlagebetrug erfolgen?
14. Können Sie uns weitere Personen oder Organisationen nennen, mit denen wir Kontakt aufnehmen können?

### 8.4 Literaturverzeichnis

- Dam, A. und van J. H. Wolters: Informatievertrekking in het kader van het FEC. Amsterdam: FEC, 1999.
- Deloitte & Touche: Fraud without frontiers. European Fraud and International Disputes Group, 1997.
- Directie Binnenlands Geldwezen: Nota Integriteit Financiële Sector. Den Haag, 1997.
- Doelder, H. de und A. B. Hoogenboom: Financieel Rechenen. Deventer: Gouda Quint, 1998.
- Faber, W. und B. W. M. van der Lugt: Inpoldering van het fraudelandschap. Oss: Faber Organisatievernieuwing B. V., 1999.
- Hillen, J. L. S. M. (Hrsg.): Effectenwetgeving – Nederlandse Wetgeving. Deventer: Editie Schuurman & Jordens, 143 – II, Libresso, 1997.



- Kolthoff, E. W. und A. L. Speijers: Eindrapport Project Financieel Recherchen. Deventer: Gouda Print, 1997.
- Liebel, H. J. und J. Oehmichen: Motivanalyse bei Opfern von Kapitalanlagebetrug. (BKA-Forschungsreihe, Band 26) Wiesbaden, 1992.
- Schaap, C. D. e. a.: Banqueroute. Utrecht: Ernst & Young Consulting, 1999.
- Smolders, P.: Gladde Jongens. Baarn: Tirion uitgevers b. v., 2000.
- Stuivenberg, P. und M. Schloss: Centen Graaien. Rijswijk: Elmar b. v., 1997.
- T. M. C. Asser Institut in Zusammenarbeit mit dem Justizministerium der Niederlande und Europol: Prevention of organized crime: The registration of legal persons and their directors and the international exchange of information. Final Report. Den Haag: Asser, 2000.
- Visser, F.: Fraude in de praktijk; de verdachte zakenman. Amsterdam: Balans, 1987.
- Wielenga, A.: Fraudebestijdingsjaarboek 1999. Alphen aan de Rijn: Samsom Bedrijfsinformatie, 1999, 2nd edition.

## **8.5 Internetquellen**

Die Holländische Zentralbank  
[www.dnb.nl](http://www.dnb.nl)

Dutch Securities Institute (Holländisches Wertpapierinstitut)  
[www.stichting-dsi.nl](http://www.stichting-dsi.nl)

Finanzministerium  
[www.minfin.nl](http://www.minfin.nl)

Justizministerium  
[www.minjust.nl](http://www.minjust.nl)

Holländische Bankenvereinigung  
[www.nvb.nl](http://www.nvb.nl)

Nationales Podium zur Verbrechensbekämpfung  
[www.minjust.nl/b\\_organ/npc/index.html](http://www.minjust.nl/b_organ/npc/index.html)

Die Staatsanwaltschaft  
[www.openbaarministerie.nl](http://www.openbaarministerie.nl)

Die königliche Bibliothek  
[www.kb.nl](http://www.kb.nl)

Wertpapierkomitee der Niederlande  
[www.ste.nl](http://www.ste.nl)

Holländisches Gesetz  
[www.wetten.nl](http://www.wetten.nl)