MEMO

Datum : 24 januari 1997,
Aan : de Directeur-Generaal der Belastingen
Van : de directeur AFZ
Onderwerp : eindrapport Ganzeveer/**RIF-Amsterdam**

Inleiding

Ten vervolge op een eerder concept van het RIF-project "documentenfraude" is nu een versie klaar, die op 29 januari 1997 ter beoordeling wordt voorgelegd aan de Stuurgroep RIF. Voor de goede orde merk ik op dat het rapport dan nog niet naar buiten wordt gebracht.
Deze versie is in tegenstelling tot eerder gemaakte afspraken nog steeds zeer omvangrijk en is nog steeds publicitair gevoelig (een hoog "P.R. de Vries- gehalte").

Procedure

Met de directeur O-Zuid is afgesproken dat op 28 januari 1997 met F.van Zoeren (lid van de Stuurgroep, plv. hoofd-Amsterdam), PFC en AFZ een strategie wordt bepaald ten einde te bereiken dat de meest publicitair gevoelige passages uit het rapport worden gehaald. Het ideaal is dat bereikt wordt dat een zakelijke samenvatting van het onderzoek wordt gegeven.
De directeur O-Zuid heeft een exemplaar van het rapport en is uiteraard beschikbaar om over een en ander met u te overleggen.

Korte aanduiding van enkele aandachtspunten

- openbaarheid van het rapport: integraal/gedeeltelijk/geschoond rapport wellicht te splitsen in een openbaar en een niet-openbaar gedeelte. Huidige vorm is daarvoor niet geschikt.

- wat is taak belastingdienst en taak van andere instanties; bespreken wat dienaangaande wenselijk is.

- fraudemethoden en -oorzaken worden opgesomd.
  Deze passages zijn niet geschikt voor publicatie. Uit een oogpunt van fraudebestrijding is publicatie contra-produktief.
  Zie voor de methoden de gecursiveerde voorbeelden op blz. 31, 42, 43 etc.. Zie voor onvolkomenheden in het systeem bijv. blz. 38.

- het anoniementarief: zie blz. 8 en 74.
  Met name op blz. 74 krijgt de fiscus een veeg uit de pan.
  Gewezen zal moeten worden op de samenwerking die er reeds bestaat t.a.v. informatieverstrekking tussen de Arbeidsinspectie van SZW en belastingdienst over werkgevers met "anoniemen" in dienst .

- formulier uitreiking sofinummer (zie blz. 77, dit zou veelvuldig worden vervalst) en invoering fraudebestendig pasje .
  Indien invoering van een fraudebestendig pasje al wenselijk is, dan lijkt me de Belastingdienst niet de instantie die daartoe het beste geëquipeerd is. Wellicht kan de gemeente dit op zich nemen, nu deze ook in de toekomst het sofinummer zal gaan verstrekken (dat is overigens wat anders dan aanmaken).

- opbrengst van het onderzoek:
  ƒ 10 miljoen bijstandsfraude in A'dam en ƒ 89 miljoen landelijk. Let op presentatie/ dit is een extrapolatie;
  ƒ 240.000 belastingopbrengst (potentiële opbrengst bij krantenbezorgers).

- zie ook bijv. blz. 44 met de pakkende kop "fenoneem Nederlandse Antillen".

Samenvatting

A.1 Inleiding

In het najaar 1995 besloot de Stuurgroep van het RIF Amsterdam tot een projectmatig multidisciplinair onderzoek naar documentfraude. Het RIF is een structureel samenwerkingsverband met als vaste deelnemers de
Belastingdienst Amsterdam, Gak Nederland bv, Cadans, Openbaar Ministerie arrondissement Amsterdam, Regiopolitie Amsterdam-Amstelland en Sociale Dienst Amsterdam.
Ter versterking werden ook de Arbeidsinspectie, de Gemeentelijke Dienst voor het Bevolkingsregister Amsterdam, de Sociale Verzekeringsbank Distriktskantoor Amsterdam en het Ministerie van Binnenlandse Zaken bij het onderzoek betrokken.

De doelstelling van het RIF is om door intensieve samenwerking, gegevensuitwisseling en onderzoeken, te komen tot verbeteringsvoorstellen.

Documentfraude is een breed begrip.
Er zijn veel soorten documenten waarmee op verschillende manieren kan worden gefraudeerd. Hierbij gaat het niet alleen om de valse of vervalste papieren, maar vooral wat je ermee kan doen. Dit kan grote financiële of maatschappelijke gevolgen hebben, zoals:

- ten onrechte verstrekken van uitkeringen,
- te weinig of geen belasting of premies betalen,
- illegaal toegang krijgen op de arbeidsmarkt en
- misbruik en oneigenlijk gebruik maken van ziekenfondsvoorzieningen.

Dit onderzoek strekt zich niet alleen uit tot het constateren van het feit of een paspoort of werkvergunning niet deugt, maar kijkt vooral naar de gevolgen daarvan en de wijze waarop fraude kon plaatsvinden.
Ook worden door middel van analyse de gelegenheidsstructuren aangegeven bij de overheid en uitvoerende instellingen waardoor gefraudeerd kon worden.
De essentie van het RIF samenwerkingsverband betekent ook het kijken 'in eigen keuken' en niet alleen 'boefjes vangen'. Het uiteindelijke doel is en blijft om gezamenlijk verbeteringsvoorstellen te formuleren en deze vervolgens in- en uit te voeren.

Er kan alleen iets over documentfraude worden gezegd als het hele traject in kaart wordt gebracht en er niet alleen gefocust wordt op dit ene valse paspoort of fout sofinummer. Dit betekent dat een breed scala van wet- en regelgeving, uitvoeringsvoorschriften en registratie- en controlemiddelen is bekeken. En ook - misschien wel juist - de manier waarop de controle in de organisaties plaatsvindt, de wijze waarop wordt samengewerkt, gegevens worden uitgewisseld en afgestemd. Ook is gekeken naar de wijze waarop werkgevers met deze materie omgaan.

1866529 00730

In dit rapport wordt verslag gedaan van het onderzoek naar het gebruik van het sofinummers, de werking WID, de registratie van persoonsgegevens, en de geldigheid van verblijfstitels.
Tevens wordt vooruit geblikt naar de invoering van de Koppelingswet.

A.2 Het onderzoek

Als beginpunt voor het onderzoek is gekozen voor het bestand van de Belastingdienst waarin Niet Identificeerbare Gegevens (NIG-base) van loonbelastingkaarten over 1994, met het oog op nadere identificatie, zijn opgeslagen. Het gaat daarbij om LB-kaarten waarbij de geboortedatum niet overeenkomt met die in het basisbestand Beheer van Relaties (BvR) of waarbij het sofinummer niet hoort bij de opgegeven naam.
Als basis voor het onderzoek werd het sofinummer gekozen, omdat dit unieke persoonlijke registratienummer bij vrijwel alle participanten gehanteerd wordt. Op basis van de Nigbasegegevens, de sofinummers, de WID, werkprocessen en andere bestanden werd eerst gekeken of en waar fraude voorkwam. Vervolgens werd geanalyseerd hoe het kwam, om af te sluiten met verbeteringsvoorstellen. Hierbij wordt de leidraad gehanteerd dat per (deelnemende) organisatie het hele traject wordt doorlopen en dat vervolgens naar de onderlinge verbanden wordt gekeken.

A.3 Resultaten

Algemeen

De RIF methodiek is primair gericht op analyse en preventie. Represieve resultaten spelen een valide rol bij het beschrijven van de werkelijkheid rond de uitvoering van wet- en regelgeving. Niet alle fraudeurs hoeven te worden gepakt om er achter te komen welke verbeteringsvoorstellen genomen moeten worden.

De resultaten laten zich groeperen naar 3 invalshoeken:
1) financieel
2) maatschappelijk
3) integriteit van systemen.
Bij de oorzaakanalyse en preventievoorstellen is de nadruk gelegd op de maatschappelijke impact en de integriteit van systemen.
Het gaat hierbij dus niet alleen om geld, maar vooral om ongewenste maatschappelijke gevolgen en de betrouwbaarheid, bruikbaarheid en afstemming van (administratieve) systemen.

Werkgevers

Steekproefsgewijs werd bij 6 werkgevers, verspreid over verschillende bedrijfstakken, een actueel onderzoek verricht naar naleving van de Wet op de identificatieplicht (WID). Gekeken werd naar de in de wet voorgeschreven aanwezigheid van kopieën van documenten en de echtheid. Er werden gegevens van 355 werknemers gecontroleerd.
In 38% van de gevallen werd niet voldaan aan de bepalingen van de WID.

1866529 00730

222 werknemers hadden een nationaliteit buiten de EEG. 52% hiervan voldeed niet aan de WID. Er werden 63 kopieën van vervalste documenten aangetroffen en in 25% van deze gevallen een falsificatie van een opgave van een sofinummer.

Behoudens bovenstaande constateringen is voor de Arbeidsinspectie van belang dat er bij een aantal ondernemingen sprake was van illegale tewerkstelling. Dit onderzoek in het kader van de Wet arbeid vreemdelingen (WAV) wordt door de Arbeidsinspectie in samenwerking met o.a. de Regiopolitie nog verricht.

Gemeentelijke Basisadminstratie (GBA)

In 1992 werd een begin gemaakt met de invoer van de GBA als authentiek bronbestand voor persoonsgegevens. De wet GBA is op 1 oktober 1994 in werking getreden. De GBA is geen onderwerp van onderzoek geweest maar heeft gediend als authentiek bronbestand.
Uit het onderzoek bleek, dat er afwijkingen bestaan tussen de GBA en andere bestanden, zoals van de Sociale Dienst. Vooral bij geboortedata maar ook bij namen treden verschillen op.

Gak Nederland bv en overige uitvoeringsinstellingen

Vanuit de Nigbase werd vastgesteld dat er mogelijk 212 signalen zicht gaven op samenloop van inkomsten en uitkering.
Deze signalen werden door de Uitvoeringsinstellingen onderzocht. Deze onderzoeken hebben geleid tot vaststelling van een totaalbedrag van f 71.171,-

Sociale Dienst

Er zijn twee hoofdvormen van fraude geconstateerd met de Algemene Bijstandswet:

1) de identiteitsgegevens en sofinummers klopten bij de Sociale Dienst, maar stemden niet overeen met de gegevens bij de werkgevers;
2) en andersom: de identiteitsgegevens bij de werkgevers klopten, maar bij de Sociale Dienst waren andere geregistreerd.

Na onderzoek werden 534 mogelijke fraudezaken geselecteerd. Hiervan zijn er 74 (13,8%) aselect onderzocht.
In 39 (7,3%) gevallen bleek sprake te zijn van fraude; er werden 25 (4,7%) processen verbaal opgemaakt.
Het fraudebedrag Algemene Bijstandswet hierbij was fl. 1.338.433,-.
De beëindigde en aangepaste uitkeringen leveren een jaarlijkse besparing op van fl. 150.000,- netto.
Omdat het hier een aselecte steekproef betreft kan er worden geëxtrapoleerd. Dit levert de volgende bedragen op:
Amsterdam : plm. fl. 10.000.000,-
Landelijk : plm. fl. 89.000.000,-

1866529 00730

Overigens kunnen deze 2 hoofdvormen van fraude door de Sociale Dienst op basis van de huidige procedures niet of nauwelijks worden achterhaald.
De overige 460 zaken worden onderzocht door de Sociale Recherche Amsterdam.

Sociale Verzekeringsbank Distriktskantoor Amsterdam (SVB)

De SVB voert de AOW, de AWW en AKW uit. De Nigbase bevat slechts gegevens die in het kader van de loonheffing zijn aangeleverd. Derhalve kon slechts een inkomenstoets op grond van documentfraude uitgevoerd worden naar de AOW en AWW. De AKW is niet aan de heffing van loonbelasting onderhevig. Uit het onderzoek naar AOW en AWW is geen fraude gebleken.
De SVB gaat op grond van andere RIF project-bestanden eventuele fraude met de kinderbijslag onderzoeken.

Belastingdienst

Financiële benadeling:
Dit werd vooral veroorzaakt doordat belastingplichtigen meerdere malen gebruik maakten van de belastingvrije som en ook het progressienadeel ontliepen.
Dit kan door zich bij verschillende werkgevers en/of uitkeringsinstanties te melden met verschillende personalia, geboortedata en sofinummers.
Indien gewerkt wordt zonder opgave van identiteit is de werkgever verplicht het zo genoemde anoniementarief van 60% toe te passen. Door gebruik te maken van gefingeerde personalia van de werknemer kan toch het normale tarief worden toegepast.

Deze problematiek van tariefgroepen en progressie is nader onderzocht bij een groep kranten- bezorgers en agenten. Hieruit bleek o.a. dat er misbruik werd gemaakt van de belastingvrije som.

De afhandeling van deze benadelingen zijn overgedragen aan de eenheid Particulieren van de Belastingdienst. Het betreft 403 zogenaamde renseignementen. Naar verwachting zal dit resulteren in belastingaanslagen voor een totaal bedrag van fl. 240.000,-.

Sofinummers:

Het sofinummer is het uniek, identificerend registratienummer dat, aanvankelijk uitsluitend door de Belastingdienst werd gebruikt. Later zijn ook andere organisaties het sofinummer gaan gebruiken.
Manipulaties hiermee tasten de integriteit van de systemen aan.
Uit het onderzoek is gebleken dat gefraudeerd werd/wordt bij het opgeven van identiteitsbepalende gegevens in combinatie met het sofinummer. De volgende typen manipulaties bleken o.a. voor te komen:

- werken onder het sofinummer van overledenen;

1866529 00730

- meerdere personen maken gebruik van het zelfde sofinummer;
- sofinummers die tegen vergoeding werden doorverhuurd;
- het zelf verzinnen van sofinummers door werkgevers. Een werkgever deed dit op grote schaal bij eenmalige loonbetalingen. Dit is door het RIF overgedragen aan de Belastingdienst, die constateerde dat deze werkgever in 1994 f 1.200.000,- te weinig aan loonheffing had afgedragen.

Documenten

Bij 4500 signalen uit de Nigbase werd vastgesteld dat deze betrekking konden hebben op documentfraude. Hierbij werd o.a. gekeken naar niet te traceren personen c.q. valse sofinummers en verschillen in personalia.
Hieruit is een a-selecte steekproef genomen van 109 signalen. De resultaten van de documentfraude zijn niet alleen hierop gebaseerd maar ook op de fraudes die bij de deelonderzoeken naar voren kwamen.
Hierbij is een koppeling gemaakt met de bestanden van de Sociale Dienst, Belastingdienst, SVB, Uitvoeringsinstellingen, Bevolkingsregister en Vreemdelingenpolitie.

Bevindingen:

- in 20 gevallen geen fraude, maar administratieve verschrijvingen c.q. vergissingen bij de uitvoerende instellingen;
- in 20 gevallen was er geen nader onderzoek mogelijk omdat (rechts)personen niet (meer) traceerbaar waren;
- in 10 gevallen werd een sofinummer gebruikt door meerdere personen:
  * door personalia en sofinummer ter beschikking te stellen
  * door een bestaand sofinummer te laten gebruiken door andere personen die werken onder eigen of valse naam. In veel gevallen wordt dan gebruik gemaakt van valse en vervalste identiteitspapieren en formulieren waarop het sofinummer wordt verstrekt.
    Uit een van de onderzoeken bleek, dat de afgelopen jaren 103 personen onder hetzelfde sofinummer werkzaam waren geweest. Hierbij werden 34 kopieën van valse documenten aangetroffen. In 1996 bleken nog 15 dienstverbanden op dit sofinummer open te staan. Hierbij werden opnieuw 13 kopieën van valse documenten aangetroffen. Totale loonsom in 1994: fl. 800.000,-
- in 11 gevallen werden personen aangetroffen die over meer dan één sofinummer beschikten;
- in een aantal gevallen blijkt, dat gebruik wordt gemaakt van de identiteit en sofinummer van personen die niet meer aktueel zijn opgenomen in de GBA. Hierdoor wordt b.v. recht op toegang tot de arbeidsmarkt verkregen en inschrijving in het ziekenfonds;
- tijdens actuele controles bij werkgevers zijn door het RIF team 111 kopieën van valse en vervalste documenten aangetroffen.(*NB: dit is exclusief de bij de werkgevers genoemde aantallen).
  Bij deze controles is de werkgever beoordeeld op juiste toepassing van de WID.

1866529 00730

- In 30 gevallen bleek dat op de juiste manier te gebeuren, in 44 gevallen niet of niet volledig.
- uit de interviews met de betrokken werknemers bleek, dat er aanwijzingen zijn voor een handel in diverse documenten tegen betaling van vaak forse bedragen.

A.4 Oorzaakanalyse

Algemeen

Dit RIF onderzoek werd verricht in 1996. De gegevens waarop de resultaten zijn gebaseerd op de gegevens uit 1994 (de Nigbase en bestanden van andere organisaties) en aangevuld met de actuele gegevens uit controles en strafrechtelijke onderzoeken in 1996.

Voor een deel loopt een dergelijk onderzoek altijd 'achter de feiten aan', hetgeen niet is uit te sluiten. De afgelopen jaren is binnen de wet- en regelgeving op het gebied van de Sociale Zekerheid een positieve ontwikkeling te zien.

Er is anno 1996 sprake van een betere afstemming tussen de uitvoerende organisaties. In 1992 is een start gemaakt met de invoering van de GBA. De wet GBA is van kracht sinds 1 oktober 1994. De koppeling van de GBA en het VAS is recent gerealiseerd. De Uitvoeringsorganisaties hanteren al een tijd de Gemeenschappelijke Verwijs Index. De invoering van de WID heeft een aantal problemen opgelost.
Uit de beschrijving van de resultaten blijkt, dat in de actuele situatie de fraude met documenten en wat daarmee samenhangt niet uit de wereld is. Er zal altijd sprake zijn en blijven van personen die al dan niet met succes zullen trachten de wet- en regelgeving, de systemen en procedures in hun eigen (financiële) voordeel te manipuleren. Deze gelegenheidsstructuren zetten de integriteit van de systemen blijvend onder druk.

De oorzaken die uit het onderzoek naar voren komen, vloeien logischerwijs voort uit de resultaten.
Er zijn vier hoofd-oorzaken aan te wijzen:

1) De wet- en regelgeving is niet altijd consistent en coherent. Hierdoor is het mogelijk dat registraties van uitvoeringsorganen gemanipuleerd worden voor geldelijk gewin.
   Voorbeeld: de Belastingdienst heft en int belastingen en premies ongeacht de status van de inkomsten of de dienstbetrekking, dus zonder aanziens des persoons. Dit levert, samen met het zg. anoniementarief spanning op met b.v. de Sociale Dienst die juist zeer geïnteresseerd is in de persoon.

2) De authentieke bronbestanden en basisbestanden zoals die gevoed worden door de uitvoeringsorganisaties leveren communicatieproblemen op.

1866529 00730

Zeer bekend en ook een grote bron voor gelegenheidsstructuren is de geboorte-data-problematiek: registreren op 01-01-xx, 00-00-xx of 01-07-xx?

3) De interne procedures van de Uitvoeringsorganisaties zijn primair gericht op de taakstelling van de eigen organisatie. Dat is volstrekt legitiem, maar levert afstemmingsproblemen op.
Het is, met name in verband met de uitwisseling van gegevens, een gezamelijk belang dat er zo weinig mogelijk vervuiling in de bestanden van uitvoeringsorganisaties optreedt.

4) De rol van de werkgevers in het kader van de WID is evident.
Uit het onderzoek blijkt:
- werkgevers hebben niet altijd belang bij uitvoering van de WID, het ondernemersbelang staat voorop;
- werkgevers hebben vaak onvoldoende kennis en expertise voor een goede uitvoering van de WID;
- er vindt vrijwel altijd een eenmalige toets plaats; een toets op eventuele - wijzigingen vindt niet meer plaats;
- de WID moet altijd worden uitgevoerd in relatie tot de Wet Rijksbelastingen, Vreemdelingenwet etc.; aan geen enkele handhavingsorganisatie is expliciet opgedragen de WID te handhaven.
- de werkgever heeft geen verificatiemogelijkheden om het sofinummer op juistheid te toetsen.

In het onderliggende rapport wordt per uitvoeringsorganisatie de oorzaakanalyse nader uitgewerkt.

A.5 Preventievoorstellen

Algemeen

De preventievoorstellen spiegelen de benoemde oorzaken. Uit de analyse bleek, dat gelegenheidsstructuren voor frauduleus gedrag voor een belangrijk deel terug zijn te voeren op onvoldoende waarborg van de consistentie en juistheid van gegevens.

Met consistentie wordt bedoeld de wijze waarop Uitvoeringsorganisaties met gegevens omgaan; met juistheid de wijze waarop geregistreerden gegevens aanleveren en hoe deze worden geverifieerd. Ook de vaak gebrekkige afstemming tussen de uitvoeringsorganisaties vraagt om een oplossing.
Het is van cruciaal belang dat er een situatie ontstaat waarin de toegang tot de registraties van alle betrokken organisaties consistent wordt. Dit is mogelijk door vast te leggen dat door alle organisaties gebruik moet worden gemaakt van hetzelfde authentieke bronbestand, de GBA.

1866529 00730

Voorstellen

1. Dwingende afname en consistent gebruik van de GBA als authentiek bronbestand door de uitvoerende organisaties.
   Hiermee zou de geboortedatumproblematiek opgelost kunnen worden. Ook de zogenaamde fictieve geboortedatum moet hierbij betrokken worden. Hier zou een wettelijke regeling aan ten grondslag moeten liggen.
2. Registreren van de juiste gegevens is niet alleen het belang van de eigen organisatie. Verificatie en uitwisseling van gegevens is een algemeen maatschappelijk belang.
3. Werkgevers en medewerkers van de uitvoerende organisaties moeten over voldoende kennis en instrumentarium beschikken om documenten op echtheid te controleren. In Amsterdam bestaat inmiddels hiervoor de cursus documentherkenning.
4. Uitbreiding en verbetering van de mogelijkheden om identiteitsdocumenten en sofinummers te verifiëren.

5. De uitvoering van de WID verdient nog de nodige aandacht.
   Werkgevers moeten van het belang van deze wet worden overtuigd en een grotere rol krijgen bij het registreren en verstrekken van de juiste gegevens, bijvoorbeeld een verplichte verificatie van het sofinummer. De handhaving van de uitvoering van de WID dient te worden verbeterd.

6. De dwingende afname van de GBA als authentiek bronbestand betekent dat de GBA leidend wordt. Als logisch vervolg hierop zou de verstrekking (dus niet toekennen en beheren) van sofinummers ook gelegd kunnen worden bij de gemeenten die de GBA uitvoeren. Het sofinummer is een uniek identificerend registratienummer, waarbij de identiteit van de persoon moet worden vastgesteld alvorens het sofinummer aan hem/haar bekend wordt gemaakt.

De verstrekking van de sofinummers berust nu bij de Belastingdienst.
Overigens staan in het nieuwste model paspoorten sinds 1 januari 1996 sofinummers vermeld.

De bovengenoemde preventievoorstellen geven slechts de hoofdlijnen weer. In het onderliggende rapport vindt een nadere detaillering van de voorstellen plaats per organisatie.

		Bel.dnst	Gak/ Cadans	SVB	DBR	Soc.dnst	Algem.
1	dwingend gebruik GBA gegevens	x	x	x	n.v.t.	x	x
2	wettelijke regeling geboortedatumproblematiek						x

1866529 00730

		Bel.dnst	Gak/ Cadans	SVB	DBR	Soc.dnst	Algem.
3	bewustwording maatschappelijk belang juiste registratie en verificatie	x	x	x	x	x	x
4	voor werkgevers en front officemedewerkers kennis en instrumentarium om identiteitsdocumenten te kunnen controleren	x	x	x	x	x	x
5	uitbreiden mogelijkheden verifiëren sofinrs en identiteitsdocumenten						x
6	werkgevers groter belang geven bij registreren en verstrekken juiste gegevens						x
7	uitreiken sofinummers door gemeenten	x			x		x
8	burger uitsluitend toegang tot voorzieningen indien men juist en volledig in GBA is ingeschreven						x
9	informeren uitkomsten rapport: Studiefinanciering, Huursubsidie, andere subsidies, Ziekenfondsen, Arbeidsvoorzieningen, betrekken bij implementeren van preventiemaatregelen.						x
10	ontwikkelen "smartcard"				x		x
11	bij bestaand of nieuw dienstverband recent uittreksel uit de GBA inleveren bij werkgever				x		x
12	verplichten gebruik 'fraudebestendig papier' voor uittreksels, als waardepapier in beveiligingsplannen opnemen				x		x
13	ontwikkelen centraal coördinerend meldpunt documentfraude	x	x	x	x	x	x
14	verder ontwikkelen cursus documentcontrole				x		x
15	werkinstructies terugkoppeling naar werkgever aanpassen		x				

1866529 00730

		Bel.dnst	Gak/ Cadans	SVB	DBR	Soc.dnst	Algem.
16	uitbreiden voorzieningen GVI (zoekmogelijkheden)		x				
17	bij afwijking gegevens cliënt vs. GBA nader onderzoek					x	
18	bij twijfel aan identiteit client nader onderzoek					x	
19	procedure mutaties op basis GBA aanscherpen					x	
20	doorlichten sofinr.bestand en invoeren procedure wanneer sofinr. niet wordt gevonden na koppeling					x	
21	gerichte voorlichting aan ondernemingen en individuele werkgevers omtrent o.a. ontslagprocedure						x
22	inrichten informatie helpdesk werkgevers						x
23	verplichten actueel houden verblijfsdocumenten werkgevers (opnemen in de WID)						x
24	sofinr. kenbaar maken op fraudebestendig papier en door inhoudingsplichtige bij loonadministratie bewaren	x					
25	inhoudingsplichtigen verplichten sofinr. te verifieren bij Bel.dnst	x					
26	regelmatig toetsen valse sofinrs. uit Nigbase	x					
27	specifieke wet- en regelgeving, inclusief sancties, wat wel en niet mag met een sofinr.	x					
28	automatische signalering als een verzekerde wordt aangemeld met sofinr overledene, niet ingeschrevene, minderjarige, en wanneer loonheffing wordt afgedragen	x	x				

1866529 00730

		Bel.dnst	Gak/ Cadans	SVB	DBR	Soc.dnst	Algem.
29	opnemen code op loonbelastingkaart naast geb.datum of deze datum conform GBA is of niet	x					
30	jaarlijks selecties van mogelijke frauduleuze handelingen met geb.data en interdisciplinair behandelen	x					
31	werkgevers met veel Nigbase signalen selecteren zodat klantmanagers actie kunnen ondernemen	x					
32	betere organisatie handhaving WID						x
33	aanpassen ontslagrecht en WAV bij constateren onrechtmatigheden						x

1866529
00730

Regionaal
Interdisciplinair
Fraudeteam
Amsterdam

Retouradres: Postbus 890, 1180 AW Amstelveen

Aan de leden van de Stuurgroep
RIF
VERTROUWELIJK

datum : 9 januari 1997
onderwerp : eindrapport Ganzeveer
RIFnummer : 9700016

Geachte stuurgroepleden,

De voorzitter van de stuurgroep zond u een brief d.d. 12 december 1996 inzake Ganzeveer over de vastlegging van het project. Deze brief voeg ik volledigheidshalve bij.

Zoals bekend wordt bij de eerstvolgende stuurgroepvergadering van 29 januari as. (van 14.30 - 17.00 uur) een presentatie van het onderzoek gegeven. Vooruitlopend op deze bijeenkomst en analoog aan de genoemde brief van de voorzitter overleg ik in de week van 13 - 17 januari met alle stuurgroepleden over de externe rapportage.

Het nu voor u liggende rapport Ganzeveer, gedateerd januari 1997, is de laatste definitieve versie zoals die besproken, becommentarieerd en vastgesteld is door zowel de beheersgroep als de preventiewerkgroep. Dit rapport wordt dan ook nu, aan u als individueel stuurgroeplid aangeboden voor een nadere beoordeling.

Volgens het stappenplan van het RIF bestaat de rapportage uit drie onderdelen: de resultaten, de analyse en de preventiemaatregelen. Uiteraard is in het begin van het rapport een samenvatting opgenomen. Op grond van het stuurgroepbesluit is ten aanzien van Ganzeveer besloten deze drie rapporten te bundelen.

In het komende bilaterale overleg bespreek ik met u de extern bedoelde rapportage voor, en maak met u een inventarisatie van de bij uw organisatie levende wensen. Uiteraard moet de stuurgroep nog nadere besluiten nemen over de voortgang.

Met vriendelijke groeten,

Hans Hofman
algemeen coordinator RIF Amsterdam

Telefoon 020-640 55 80

gemeente Amsterdam

stadhuis amstel 1
1011 PN amsterdam
telefoon 020 - 552 9111
doventelefoon 020 - 620 92 79
telefax 020 - 552 3426
postbus 202
1000 AE amsterdam

behandeld door/afd.
P.R.v.Franeker
afdeling
SCZ
telefoon
5522109
uw brief

Aan de leden van de Stuurgroep
RIF

VERTROUWELIJK

onderwerp
Ganzeveer

bijlagen

datum
12 DEC. 1996

Geachte leden,

Vanuit de Belastingdienst en het ministerie van Financiën kreeg ik signalen over het in voorbereiding zijnde rapport Ganzeveer.

Naar aanleiding van deze signalen heb ik een oriënterend gesprek gevoerd, waarbij aanwezig waren onze coördinator, de heer Hofman, de Belastingdienst, o.a. de heer Van Zoeren, en de heer van Franeker. Bij dat overleg zou ik aanwezig zijn, maar door omstandigheden heb ik slechts heel kort kunnen deelnemen.

De conclusies van het overleg onderschrijf ik. Daarover wil u, vooruitlopend op onze volgende stuurgroepvergadering, beknopt informeren.

In het oriënterende gesprek werd het volgende geconstateerd:
1. Het in voorbereiding zijnde rapport is omvangrijk. De laatstbekende concept-tekst besloeg meer dan 100 pagina's.
2. De inhoud van de rapportage in deze uitgebreide vorm bevatte vooralsnog elementen die zich naar het oordeel van de Belastingdienst o.m. op grond van de wet Openbaarheid Bestuur niet lenen voor publicatie.
3. Over een rapportage in omvang en vorm als in concept beschikbaar, zou, na afhandeling daarvan door beheers- en preventiegroep, naar verwachting een gedetailleerde en langdurige bespreking in de stuurgroep nodig zijn, mogelijk gevolgd door een grote hoeveelheid wijzigingen in de rapportage, voordat daarover overeenstemming zou kunnen worden bereikt.

Overwogen is, dat een rapportage van de eerder genoemde omvang niet noodzakelijk is om als onderzoeksresultaat naar buiten te presenteren. Verder is gesteld, dat een terugverwijzing naar de beheersgroep voor ingrijpende veranderingen in een reeds door haar vastgesteld concept een mogelijkheid is, die niet aantrekkelijk is, gelet op het extra werk dat daardoor wordt veroorzaakt en op de belasting die dat kan vormen voor de

verhouding tussen stuur- en beheersgroep.

Als aantrekkelijke oplossing kwam in het oriënterend overleg naar voren de mogelijkheid om op basis van het rapport een kortere externe rapportage op te stellen. Gedacht wordt aan een document van hooguit ca. 25 pagina's. Dit document zou door de stuurgroep kunnen worden vastgesteld als (te publiceren) rapport.

Het uitgebreide rapport van de beheers- en preventiegroep wordt u uiteraard eveneens voorgelegd. Maar als u zou besluiten in te stemmen met een beknoptere externe rapportage, behoeft dat uitgebreide rapport niet uw instemming en dus geen uitvoerige bespreking.

Ter voorbereiding van de bespreking in de stuurgroep in januari zult u de stukken zo tijdig mogelijk van de heer Hofman ontvangen. De heer Hofman streeft ernaar, in bilaterale overleggen met u de extern bedoelde rapportage met u voor te bespreken, om zoveel mogelijk rekening te kunnen houden met de bij uw organisaties levende wensen.

Hoogachtend,
de Voorzitter van de Stuurgroep

drs. J.H. van der Aa

Faxbericht

Ministerie van Justitie
Directoraat-Generaal Wetgeving, Rechtshandhaving en Rechtspleging
Directie Strafrechtelijke Handhaving

Postadres
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
Bezoekadres
Schedeldoekshaven 100
2511 EX Den Haag
Telefoon (070) 3 70 79 11
Fax (070) 3 70 79 39
Telex 34554 mvj nl

Aan	mr. A. Poorter 026-3211139 drs. F. Wittemans 3427907 L.P. van Dijk 3427926 drs. C.E. Mur
Ter attentie van	
Faxnummer	
Van	Ministerie van Justitie
Contactpersoon	J. Brink
Doorkiesnummer(s)	3706056
Datum	10-3-1997
Aantal pagina's	7 (inclusief deze pagina)
Onderwerp	Uitgaderung contactpersonen 11 maart 1997
Telefoon indien incompleet ontvangen	
Opmerkingen	

Bijgaand de bijdragen van de contactpersonen van 52W voor de onderdelen 2a t/m 2d. Verzoek aan de heer Wittemans om de heer Van Dijk (faxnr. onbekend) een kopie te verstrekken.

Met vriendelijke groet,

Jan.

2.1.1 Basispatroon

10/03/97 15:27 MVJ AFD DSH 001

concept bijdrage voortgangsrapportage:

2a.

Algemeen deel

1.1 Knelpunten in de capaciteit van de handhavingsketen.

Een keten is zo sterk als de zwakste schakel. Dit gaat ook op voor de handhavingsketen. In het kader van de strafrechtelijke afdoening van sociale verzekeringsfraude worden dan ook afspraken gemaakt tussen uitvoerders en het Openbaar Ministerie over de per jaar minimaal af te handelen fraudezaken. Voordeel is dat uitvoerders niet meer over elke individuele zaak afzonderlijk met het OM hoeven te overleggen, en dat het OM bij de jaarplanning reeds rekening kan houden met de te verwachten sv-fraudezaken. Benadrukt is steeds dat de afspraken niet als een keurslijf gezien moeten worden maar meer als een indicatief managementinstrument. Het mag niet zo zijn dat, bij een beleidsintensivering of het achterhalen van een zeer omvangrijke fraudezaak, het OM geen zaken meer in behandeling zou nemen als het afgesproken aantal zaken is bereikt.

Eind 1996 ontving de directie Sociale Verzekeringen de eerste serieuze signalen dat bepaalde arrondissementen geen sv-fraudezaken meer aannamen in verband met capaciteitsproblemen bij het OM. Deze signalen hebben een verontrustende vorm aangenomen, nu reeds eind januari 1997 bepaalde arrondissementen te kennen hebben gegeven geen fraudezaken meer aan te nemen voor 1997. Dit kan betekenen dat een fraudeur - het gaat hierbij veelal om de grotere zaken - zijn straf kan ontlopen. Ook kan deze gang van zaken een negatief effect hebben op de motivatie bij de uitvoerders.
Een ontwikkeling die bovengeschetste problematiek kan versterken betreft de verschuiving van het beleid binnen het OM. De aandacht binnen het OM voor fraude is verschoven van verticale fraude (tussen burger en overheid) naar meer horizontale fraude (tussen burgers/private ondernemingen onderling). Dit kan betekenen dat de aandacht voor sociale verzekeringsfraude bij het OM afneemt. De kans dat het OM bepaalde fraudezaken niet meer in behandeling wordt daarmee groter.
De nood bij de sv-uitvoerders is inmiddels zodanig opgelopen dat het Tica, namens de uitvoerders een brandbrief heeft geschreven aan het college van Procureurs-Generaal, waarin word aangedrongen op maatregelen. Een versie van deze brief is uitgelekt naar de pers.
Het ministerie van SZW heeft reeds meermalen zijn zorg geuit over de capaciteitsproblemen bij het OM. Vraag is of dit probleem op ambtelijk of op politiek niveau moet worden opgelost. Waarbij vanuit het ministerie van SZW gedacht wordt aan een tweesporenbeleid. Voor de korte termijn zou het OM en het ministerie van Justitie er alles aan moeten doen om in ieder geval de afgesproken aantallen zaken voor 1997 in behandeling te nemen en af te werken. In de tweede plaats moet naar een meer structurele oplossing van de gesignaleerde knelpunten worden gezocht.

2d

1.4 Gegevensuitwisseling

SV-GEDEELTE

Informatie is een belangrijk hulpmiddel voor een daadkrachtige handhaving. Om de sociale verzekeringen correct te kunnen uitvoeren hebben de uitvoeringsorganisatie op het juiste moment, de juiste informatie, in de juiste vorm nodig. Deze informatie wordt

1866529 00730

primair bij de direct belanghebbenden verzameld: werkgevers, verzekerden en uitkeringsgerechtigden. Daarnaast wisselen de uitvoeringsorganisatie onderling en met andere organen en instanties informatie uit om de gegevens te verifiëren en te controleren. Onder bepaalde omstandigheden kan deze laatste vorm van gegevensuitwisseling de plaats innemen van de gegevensverzameling bij de direct betrokkenen.

Ondanks de verbeteringen op het vlak van het gegevensverkeer en de verschillende afspraken (al dan niet in de vorm van een convenant) tussen de diverse actoren op het terrein van de sociale zekerheid en aanverwante gebieden, zijn enkele knelpunten te signaleren.

Van de zijde van de sv-uitvoerders worden signalen afgegeven dat de informatieuitwisseling met de Belastingdienst niet altijd naar wens verloopt en dat de Belastingdienst niet altijd bereid is om alle gevraagde informatie te verstrekken. Uitgangspunt is dat de sv-uitvoerders alle informatie mogen opvragen die relevant is voor de uitvoering van hun taken. Dit uitgangspunt is vastgelegd in de Osv 1997, artikel 89 tot en met 94. Daarbij mag het niet zo zijn dat de gegevensverstrekker uitmaakt welke gegevens een sv-uitvoerder nodig heeft. De Belastingdienst doet dit, aldus de uitvoering, in bepaalde gevallen wel, waardoor niet alle benodigde gegevens worden verstrekt. Dit effect wordt versterkt doordat de Belastingdienst als uitgangspunt hanteert dat gegevens die de Belastingdienst niet zelf heeft gegenereerd, niet ter beschikking worden gesteld aan anderen.

Een ander knelpunt op dit vlak is dat de Belastingdienst zich op het standpunt stelt dat de gegevens die worden verstrekt aan de sv-uitvoerders niet aan derden (bijvoorbeeld buitenlandse zusterorganen) mogen worden verstrekt.

Binnen het publieke domein zou het mogelijk moeten zijn dat de ene publieke uitvoerder gebruik kan maken van de gegevens van de andere publieke uitvoerder zonder dat daarbij onnodige belemmeringen worden opgeworpen.

Voortgangsrapportage Stuurgroep Fraudebestrijding voor de periode april 1997

SZW/ Bijstandszaken

Bijdrage Bijstandszaken
1. 2: Ontwikkelingen met betrekking tot de Rif's
1. 3: Wet op de Identificatieplicht (WID)

26

1.2 Ontwikkelingen met betrekking tot de Rif's

Voortgang preventieaanbevelingen
SZW heeft in 1996 vier preventiebijeenkomsten met branche, uitvoering en betrokken ministeries georganiseerd naar aanleiding van vijf Rif-preventie-rapporten. Het gaat om twee projecten 'Taxi's', één project 'Visverwerkende bedrijven', twee projecten 'Markten'.

Taxi's
In het rapport komt naar voren dat de Wet Personenvervoer (WP) niet optimaal uitvoerbaar is. V&W is in diezelfde periode bezig om een taxibeleid landelijk vorm te geven. Daartoe was een werkgroep in het leven geroepen. De Rif prevendie-aanbevelingen zijn in de besprekingen in de werkgroep meegenomen. Uitgangspunten voor het nieuw te ontwikkelen beleid zijn om enerzijds minder te regelen en anderzijds te zorgen voor een consistente regelgeving, die niet (zoals de huidige) ruim geïnterpreteerd kan worden. Dit beleid is neergelegd in het kabinetsstandpunt "Naar een klantgericht taxivervoer" van 13 december 1996.
SZW beschouwt dit project binnen de Rif-aanpak als beëindigd.

Visverwerkende bedrijven
Uit het rapport van de "Visverwerkende bedrijven" kwamen de volgende zaken als belangrijke conclusies naar voren. Een betrouwbare, actuele VZA is van groot belang. Dit kan worden gerealiseerd indien werkgevers en werknemers daarbij zelf een belang hebben. Het belang van werkgevers kan zijn dat zij door de VZA actueel te houden minder administratief belast worden. Een belang voor werknemers ontstaat indien zij alleen maar bij een correcte registratie recht op uitkering hebben. De verzekering van rechtswege zou op termijn moeten vervallen.
De WID moet nader worden bekeken en niet alleen op het aspect van de bewaarplicht.
De mogelijkheden om NN-tarieven te gebruiken moeten sterk verminderd worden.

SZW is in overleg met de uitvoeringsorganisatie sociale verzekeringen over vergroting van de actualiteit en betrouwbaarheid van de VZA.
Het punt van de WID komt aan de orde bij het onderwerp WID. Het gebruik van het NN-tariel is *onderwerp van onderzoek bij de Belastingdienst*. **(P.M.Klopt dit)**

Markten
De aangetoonde fraude op de markten vloeit mede voort uit rentabiliteitsproblemen van de markt. Gesignaleerd wordt verder dat er veel oneerlijke concurrentie is door een harde

kern, die volledig in een zwart circuit opereert. Deze kern is daardoor in staat producten voor zelfs onder de productieprijs te verkopen. Deze manier van ondernemen heeft grote gevolgen voor de overlevingskansen, en dus ook voor de gedragingen van goedwillende ondernemers. De goedwillenden voelen zich zo min of meer gedwongen vanuit een overlevingstrategie te frauderen. Het is van belang om deze harde kern door controlemaatregelen aan te pakken.
Daarom blijft naast een goede registratie een goede controle van belang.

De volgende aspecten worden meegenomen in de interdepartementale bespreking naar aanleiding van de marktonderzoeken.
- Het min. Economische Zaken verkent de realisatie van een centraal registratiesysteem voor de markten, indien mogelijk gekoppeld aan een vergunningensysteem. Hierbij zal ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten worden betrokken.
- Daarbij zal onderzocht worden welke mogelijkheden er zijn om het sofinummer op te nemen in het registratiesysteem.
SZW zal naar aanleiding van het laatste Rotterdamse rapport over de weekmarkten in april a.s. een vervolgbijeenkomst organiseren om de beleidsontwikkeling op dit punt in beeld te krijgen.

Inrichting van een Rif-databank
Om de informatie uit de Rif-projecten gestructureerd toegankelijk te maken voor gemeenten en andere belangstellenden heeft SZW aan de VNG in het vierde kwartaal van 1996 een subsidie verleend om een databank hiervoor op te zetten. De subsidie wordt vooralsnog verstrekt voor de periode van twee jaar.
De VNG zal de databank beheren en ervoor zorgen dat elk geaccordeerd Rif-rapport toegankelijk wordt gemaakt voor opname in de databank. Dit geschiedt in overleg met de betrokken Rif's. In de planning wordt uitgegaan van 12 Rif-rapporten per jaar.
Opname in de databank kan alleen geschieden als de rapporten van Rif-projecten door de Stuurgroepen worden geaccordeerd en een preventievervolg krijgen.
De databank zal in het eerste kwartaal van 1997 operationeel zijn.

Evaluatie onderzoek naar de Rif's
In 1997 wordt het fenomeen Rif in opdracht van SZW voor een tweede maal door een extern bureau geëvalueerd. Eerste vraag is schets een helder beeld van de effectiviteit van Rif's binnen het kader van de rechtshandhaving met betrekking tot premie-, belasting- en uitkeringsfraude. Tweede hoofdvraag is om maak inzichtelijk hoe de effectiviteit zich verhoudt tot de organisatorische/ bestuurlijke vorm waarin de Rif's zijn opgenomen en de huidige en toekomstige ontwikkelingen inzake de uitvoeringsstructuur van de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid. De planning is dat het onderzoek in april 1997 start en eind 1997 wordt afgerond.

Overzicht afgehandelde projecten
De Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams (Rif's) hebben tot in het eerste kwartaal 1997 in totaal 13 projecten afgerond. Hieronder volgt een overzicht van de afgeronde projecten per Rif.

Rif Amsterdam
Taxiproject — project geldt als beëindigd voor SZW

Marktproject	preventierapport in behandeling
Woningbemiddelingsbureaus	landelijke bijeenkomst gepland in april/ mei
Haven Amsterdam Stukgoedsector	rapport niet verspreid
Rif Rotterdam	
Taxiproject	project geldt als beëindigd voor SZW
Stukgoedhaven-project	landelijke bijeenkomst gepland in april/ mei
Project Markten	landelijke bijeenkomst gepland in april
Rif Den Haag	
Project Visverwerkende bedrijven	project geldt als beëindigd voor SZW
Project grootschalige evenementen	geen landelijke behandeling, geringe preventie
Project Schoonmaak	landelijke bijeenkomst gepland in april
Rif Utrecht	
Marktproject	preventierapport gekoppeld aan A'dam
Utrechtse Rijscholen	landelijke bijeenkomst gepland in juni/ juli
Project Standbouw	landelijke bijeenkomst gepland in juni/ juli

2c

1.3 Wet op de identificatieplicht (WID)

In het kader van de Wet op de identificatieplicht zijn twee knelpunten geconstateerd.

1. De beperkte bevoegdheid van sociaal rechercheurs
2. Beperkte corrigerende invloed van de Wet op de identificatieplicht

ad 1. De beperkte bevoegdheid van sociaal rechercheurs

In de voortgangsrapportage fraudebestrijding 1996 stelde SZW voor in interdepartementaal verband na te gaan op welke wijze een uitbreiding van de bevoegdheden van de sociale recherche bij werkplekcontroles in interdisciplinair verband zou kunnen worden gelijk geschakeld met de bredere opsporingsbevoegdheid van opsporingsambtenaren van uitvoeringsinstellingen sociale verzekeringen en de Belastingdienst. Deze functionarissen kunnen 'één ieder' controleren op grond van de WID. SZW heeft hierover contact opgenomen met het ministerie van Justitie. Vastgesteld is dat het gaat om *toezichthoudende bevoegdheden* namens B&W (controle op het rechtmatig uitvoeren van de Abw) en *'opsporing'* als zodanig hier niet aan de orde is (nog geen vermoeden van fraude). Om die reden dient deze verruiming niet in het Wetboek van Strafvordering te worden geregeld, maar de materiewet zelf, de Abw dus. Om de gewenste verruiming van bevoegdheden te bereiken zou hier conform bijvoorbeeld de Organisatiewet SV, artikel 23 lid 3, of de Wet op de sociale verzekeringsbank, artikel 19 lid 4, i.p.v. 'belanghebbende' is verplicht... moeten staan 'ieder' is verplicht ... In voorbereiding is een notitie aan de minister van SZW waarin gevraagd wordt welke beleidslijn de minister hierin wil aannemen.

ad 2. Beperkte corrigerende invloed van de Wet op de identificatieplicht (WID)

In een nog niet vrijgegeven onderzoek van het Rif-Amsterdam wordt geconstateerd dat de toepassing van de WID slechts een beperkte invloed heeft gehad op het verbeteren van registraties van identiteitsbepalende persoonsgegevens.

Bij veel bedrijven laat de naleving van de WID te wensen over. Vaak is dit te wijten aan

ondeskundigheid, maar ook aan gemakzucht. Als het gaat om de nationaliteit van niet-Nederlanders en om de verblijfrechtelijke positie van de mensen dan vertonen de administraties van ondernemingen zeer veel manco's. In veel gevallen was de geregistreerde verblijfsvergunning op het ogenblik van onderzoek niet meer geldig. Er is geen verplichting om veranderingen in de verblijfsrechtelijke positie ook periodiek te laten controleren door de ondernemingen. Werkgevers hebben geen expertise om de juistheid van de verschillende documenten vast te stellen of de juistheid te verifiëren. Handhaving van de WID wordt altijd uitgevoerd in relatie tot de Wet Rijksbelastingen, Vreemdelingen wet etc. Er is geen expliciete handhavingsopdracht op de WID see.

Het Rif stelt voor om werkgevers een groter belang te geven bij het registeren en verstrekken van de juiste gegevens, bijvoorbeeld met een verplichte verificatie van het sofinummer en een periodieke controle op de actualiteit van de betreffende gegevens. Daarnaast bepleit het Rif om de controleerbaarheid en handhaving van de uitvoering van de WID specifieker vorm te geven.

Discussiepunt
Moet de toepassing van de WID met meerdere waarborgen omkleed worden?

6 maart 1997/ vdLaan

Aparte vermelding verdient het stuk oorzaakanalyse en preventievoorstellen GBA. In overleg met BIZA is dit stuk vervallen en zijn de preventievoorstellen bij de algemene preventievoorstellen ondergebracht. Reden voor de verwijdering uit de rapportage is dat naar de GBA geen onderzoek is gedaan.

Resumerend is de redactiecommissie van mening dat het voorliggende stuk, gelet op de ontstaansgeschiedenis, het optimum tussen de oorspronkelijke rapportage en een beleidsmatig verhaal dicht heeft benaderd. Ik geef u dan ook in overweging bijgaande rapportage te accorderen.

RAPPORT GANZEVEER

Een onderzoek naar gebruik en misbruik van identiteits-bepalende persoonsgegevens

INHOUDSOPGAVE 1

Begrippen en afkortingen 3

Samenvatting

1. Het onderzoek 3
1.1 Inleiding 3
1.2 Aanleiding en doelstelling 4
1.3 Aanpak van het onderzoek 5

2. Bevindingen en resultaten 7
2.1 Algemeen 7
2.2 Identiteitsbepalende persoonsgegevens 7
2.3 Inhoudingsplichtigen 11
2.3.1 Werkgevers 11
2.3.2 Uitvoeringsinstellingen 13
2.3.3 Sociale Dienst 15
2.3.4 Sociale Verzekeringsbank Districtskantoor Amsterdam (SVB) 16
2.4 Overige Instellingen 18
2.4.1 Ziekenfondsen 18
2.4.2 Arbeidsinspectie 19
2.4.3 Belastingdienst 19

3. Oorzaakanalyse 21
3.1 Algemeen 21
3.1.1 Wet- en regelgeving 21
3.1.2 Systeem; administratieve vastleggingen 22
3.1.3 Procedures 23
3.2 Werkgevers 23
3.3 Wet op de identificatieplicht 23

4. Preventievoorstellen 26
4.1 Inleiding 26
4.2 Algemene preventievoorstellen 26
4.2.1 Invoer 26
4.2.2 Uniformering 27

1866529 00730

Bijlagen

1. Conclusie per organisatie 29

2 Gak Nederland bv 29
2.1 Oorzaken 29
2.2 Preventievoorstellen 30

3 Sociale Dienst 30
3.1 Oorzaken 30
3.2 Preventievoorstellen 32

4 Sociale Verzekeringsbank Districtskantoor Amsterdam (SVB) 33
4.1 Oorzaken 33
4.2 Preventievoorstellen 33

5 Belastingdienst 33
5.1 Oorzaken 33
5.2 Preventievoorstellen 35

6 Documenten 36
6.1 Oorzaken 36
6.2 Preventievoorstellen 36

7 Illegale tewerkstelling 36
7.1 Oorzaken 36
7.2 Preventievoorstellen 38

8 Koppelingswet 39
8.1 Inleiding 39
8.2 Positieve effecten 39
8.3 Sancties 39
8.4 Mogelijke negatieve effecten 39

1866529 00730

Begrippen en afkortingen

AKW	Algemene Kinderbijslag Wet
AOW	Algemene Ouderdomswet
AWW	Algemene Weduwen- en Wezenwet
Basisbestand	Bestand van een instelling die geen afnemers heeft, zodat dit bestand alleen aan de eisen en behoeften van de betreffende instelling hoeft te voldoen
Biometrie	Het vaststellen van meetbare eigenschappen van levende wezens, bijv. om de identiteit vast te stellen
Bronbestand	Een bestand met gegevens van een instelling die afnemers heeft en dat dus aan kwaliteitseisen moet voldoen
BRP	Basisregistratie Personen
BRDV	Basisregistratie Dienstverbanden
BVR	Beheer van relaties, een bestand waarin gegevens zijn opgenomen op basis waarvan relaties van de Belastingdienst geïdentificeerd kunnen worden. BVR bevat gegevens als naam, adres, woonplaats, geboortedatum, sofinummer, loonbelastingnummer e.d. van zowel natuurlijke als rechtspersonen
Cadans	Uitvoeringsinstelling sociale verzekeringen voorheen Detam/BVG
Fibase	een bestand waarin per persoon de loonbelastingkaartgegevens worden opgeslagen. Deze gegevens worden jaarlijks aangeleverd door de inhoudingsplichtigen (zoals werkgevers en uitkeringsinstellingen)
Gak	Gak Nederland bv
GBA	Gemeentelijke Basis Administratie
GBS	Gemeentelijk Bevolkings Systeem Amsterdam
Geboortedatumproblematiek	Het toekennen van fictieve geboortedata, wanneer slechts een geboortejaar bekend is. Richtlijn hieromtrent is vastgelegd in circulaire 896 d.d. 12 december 1986, nummer 86/7919 van de SVR
GCEI	Gemeentelijk Centrum voor Elektronische Informatieverwerking
GUO	Gemeenschappelijk Uitvoerings Orgaan
GVI	Gemeenschappelijke Verwijs Index
LB-nummer	Loonbelastingnummer waarmee de Belastingdienst werkgevers registreert
NAW-gegevens	Naam (geboortedatum), adres woonplaats
Nigbase	een bestand waarin per loonbelastingkaart de gegevens worden opgeslagen die niet voldoende kunnen worden geïdentificeerd om correct in de Fibase te kunnen worden opgeslagen
Onderzoekswaardig	Zaken waarbij na een subjectieve beoordeling een vermoeden van mogelijke fraude is ontstaan
OSV	Organisatiewet Sociale Verzekering

SFB	Sociaal Fonds Bouwnijverheid
Renseignementen	Interne verstrekking van signalen die van belang kunnen zijn voor de belastingheffing
RIF	Regionaal Interdisciplinair Fraudeteam
Sofinummer	Uniek identificerend registratienummer van de Belastingdienst
60% tarief	Loonbelastingtarief van 60% voor werkende personen waarvan de identiteit niet bekend is of bekend mag worden
Progressienadeel	Te lage heffing inkomstenbelasting door indeling van het inkomen in het onjuiste belastingtarief
SVB	Sociale Verzekeringsbank Districtskantoor Amsterdam
SVR	Sociale Verzekeringsraad
Tariefgroepen	Loonbelastingtarieven afhankelijk van het inkomen 35, 50 of 60 procent
VAS	Vreemdelingen Administratiesysteem
VOW	Vertrokken Onbekend Waarheen
WAV	Wet arbeid vreemdelingen
WID	Wet op de identificatieplicht
ZAO	ZAO zorgverzekeringen Amsterdam

Samenvatting

Inleiding
Het Regionaal Interdisciplinair Fraudeteam (RIF) Amsterdam is een samenwerkingsverband waarin de Belastingdienst Ondernemingen Amsterdam, Gak Nederland BV, Cadans, Sociale Dienst Amsterdam, Regiopolitie Amsterdam-Amstelland en het Openbaar Ministerie arrondissement Amsterdam samenwerken. De aansturing van de RIF-activiteiten gebeurt door een Stuurgroep waarin alle deelnemende organisaties zitting hebben.
Doel van de samenwerking is om te komen tot een betere afstemming van de uitvoering van de verschillende overheidsregelingen en de daarbij toegepaste werkwijzen. Met het oog hierop wordt naar aanleiding van gevonden onderzoeksresultaten een oorzaakanalyse verricht, waarna vervolgens preventievoorstellen worden gedaan.

In het najaar van 1995 besloot de Stuurgroep van het RIF tot een projectmatig onderzoek naar documentfraude. Daartoe werd het RIF versterkt met medewerkers van de Arbeidsinspectie, de Gemeentelijk dienst voor het Bevolkingsregister Amsterdam, de Sociale Verzekeringsbank Districtskantoor Amsterdam, en het Ministerie van Binnenlandse Zaken, projectbureau Gemeentelijke Basisadministratie (GBA).

Verloop van het project
Bij het besluit van de Stuurgroep tot het onderzoek naar documentfraude zijn geen nadere kaders gesteld. Aangezien documentfraude een ruim begrip is, heeft dit tot een zeer breed onderzoeksgebied geleid, waarbinnen gedurende het onderzoek door de Stuurgroep een nadere keuze is gemaakt. Daarbij is het onderzoek toegespitst op fraude met identiteitsbepalende persoonsgegevens. Daaronder wordt een gegevensset verstaan bestaande uit naam, adres, woonplaats, geboortedatum en *sofinummer*.

Het onderzoek heeft zich niet beperkt tot het constateren van het feit dat een bepaald paspoort of een werkvergunning niet deugt. Ook is gekeken naar de gevolgen van het gebruik van valse of vervalste documenten en naar de wijze waarop dit in bepaalde gevallen tot fraude kon leiden. In de oorzaakanalyse is vervolgens overheidsbreed en per organisatie bekeken welke factoren binnen de betrokken organisaties de fraude mogelijk hebben gemaakt of detectie ervan hebben belemmerd.

De essentie van de RIF-samenwerking is het kijken in de keuken van verschillende organisaties met als doel het formuleren van voorstellen tot verbetering. Daar waar het onderzoek is gestuit op strafbare feiten en verdachten, zijn deze zaken op enkele uitzonderingen na overgedragen aan de bevoegde instanties buiten het RIF-verband.

Een aantal van de gesignaleerde onvolkomenheden in het functioneren van de betrokken organisaties is al in een vrij vroeg stadium van het onderzoek gecon-

1866529 00730

stateerd. Naar aanleiding hiervan hebben de Stuurgroep en deze organisaties geconcludeerd dat het niet wenselijk was om met het implementeren van verbeteringen pas te beginnen nadat het gehele onderzoek was afgerond. Deze organisaties hebben daarom vooruitlopend op de preventievoorstellen reeds de nodige maatregelen tot verbetering van de werkwijze genomen. Hierdoor lijken bepaalde preventievoorstellen wellicht achterhaald, terwijl zij in feite juist hun schaduw vooruit hebben geworpen. De kracht van het RIF-onderzoek naar misbruik en oneigenlijk gebruik van identiteitsbepalende persoonsgegevens is dat bepaalde preventievoorstellen zo'n impact bleken te hebben dat zij al vóór het verschijnen van dit rapport zijn overgenomen.

Naar aanleiding van het feit dat de organisaties de onderzoeksresultaten als het ware voortijdig uit handen van het onderzoeksteam dreigden te trekken, is besloten om de oorzaakanalyse naar voren te halen en de preventievoorstellen reeds in het onderzoeksrapport mee te nemen.

Oorzaakanalyse en preventievoorstellen
In de afgelopen jaren is het beleid rond identiteitsbepalende persoonsgegevens op een aantal punten belangrijk verbeterd. Te denken valt daarbij aan de invoering van de GBA, de Wet op de identificatieplicht (WID) en de koppeling van het Vreemdelingen administratiesysteem (VAS) en de GBA.
Desondanks zijn de systemen van de verschillende organisaties voor verbetering vatbaar. Nog niet in alle gevallen wordt gebruik gemaakt van een uniforme wijze van registratie van identiteitsbepalende persoonsgegevens die voor de gegevensuitwisseling tussen de verschillende overheidsinstanties onontbeerlijk is. Het gegeven dat daarbij voor de belangrijkste structurele verschillen tussen de overheidsbestanden zorgt is de geboortedatum. Door geconstateerde onvolkomenheden wordt misbruik van voorzieningen soms niet of niet tijdig ontdekt.

De invoering van de WID beoogde betere identificatiemogelijkheden te scheppen aan de toegangspoort tot de arbeidsmarkt en tal van overheidsvoorzieningen. Vooral ten aanzien van personen met een buitenlands identiteitsbewijs heeft de WID nog niet het gewenste resultaat opgeleverd. De identificatie van deze personen door de werkgevers bij indiensttreding geeft problemen, onder meer omdat de kennis om de voorgelegde documenten op echtheid te toetsen ontbreekt. Dit probleem speelt overigens ook bij overheidsinstanties die de identiteit van personen moeten beoordelen in het kader van bijvoorbeeld het verstrekken van een uitkering. Aangezien de GBA het leidende overheidsbestand is waar het gaat om identiteisbepalende persoonsgegevens, is ook bij de preventievoorstellen het zwaartepunt bij de GBA komen te liggen, hoewel de GBA zelf geen onderwerp van onderzoek is geweest.

De bovenstaande conclusies hebben, samengevat, geleid tot het formuleren van de volgende algemene preventievoorstellen.

Ten aanzien van de eerste invoer van identiteitsbepalende persoonsgegevens:
- de verificatiemogelijkheden van identiteisbepalende persoonsgegevens

voor front-office medewerkers en werkgevers moeten worden uitgebreid,
- daartoe zou de GBA een centrale rol toebedeeld moeten krijgen in het beheer van de identiteitsbepalende persoonsgegevens, vooral bij het uitgeven van sofi-nummers en het verstrekken van fraudebestendige uittreksels uit het bevolkingsregister.

Ten aanzien van de uniformering van identiteisbepalende persoonsgegevens:
- de uniforme schrijfwijze van identiteisbepalende persoonsgegevens conform de GBA moet, onder meer door middel van een verbreding van de verplichte afname van de GBA tot werkgevers, worden bevorderd.
- de geboortedatumproblematiek zal op eenduidige wijze moeten worden geregeld en vastgelegd in het GBA.

Een uitgebreide oorzaakanalyse met preventievoorstellen per organisatie is opgenomen in de bijlagen bij dit rapport.

Het onderzoek

Bij de keuze van het onderwerp van onderzoek, in eerste instantie documentfraude, rees de vraag waar het onderzoek op zinvolle wijze kon worden gestart. Daarbij lag het voor de hand om te beginnen met identiteisbepalende persoonsgegevens die niet zonder meer in de overheidsbestanden konden worden opgenomen.
Aan de hand van dit criterium is als beginpunt voor het onderzoek gekozen voor het zogenoemde *NIG-base* van de Belastingdienst in Amsterdam, waarin niet-identificeerbare gegevens van loonbelastingkaarten over 1994 zijn opgenomen. Loonbelastingkaarten worden door inhoudingsplichtigen (werkgevers en uitkeringsinstanties) aangeleverd en hebben betrekking op één werknemer of uitkeringsgerechtigde.
In de Nigbase gaat het om kaarten waarbij de opgegeven identiteisbepalende persoonsgegevens niet geautomatiseerd te verwerken zijn, doordat zij afwijken van het basisbestand Beheer van relaties (BvR) van de Belastingdienst. Voorbeelden variëren van het ontbreken van een spatie tussen voorletter en achternaam tot doelbewuste opgave van verkeerde gegevens door de inhoudingsplichtige.

Vanuit de NIG-base is onderzoek verricht naar de herkomst van de foute gegevens en de aard van die fouten om zo te achterhalen in welke gevallen mogelijke sprake was van fraude. Vervolgens is geanalyseerd wat de oorzaken waren en zijn verbeteringsvoorstellen geformuleerd. Daarbij is steeds per deelnemende organisatie het hele proces nagetrokken. Daarna zijn verbanden tussen de verschillende processen in kaart gebracht.

Deze werkwijze is ook in de voorliggende rapportage terug te vinden. Naast de onderzoeken per organisatie zijn drie deelonderzoeken verricht: naar identiteitsbepalende persoonsgegevens zonder specifieke relatie met een van de organisaties, naar de WID en - vooruitblikkend- naar de Koppelingswet. Dit laatste onderzoek is, vanwege het ontbreken van concrete onderzoeksgegevens, in meer beschouwende vorm opgenomen in de bijlagen.

1866529 00730

1. Het onderzoek

1.1 Inleiding

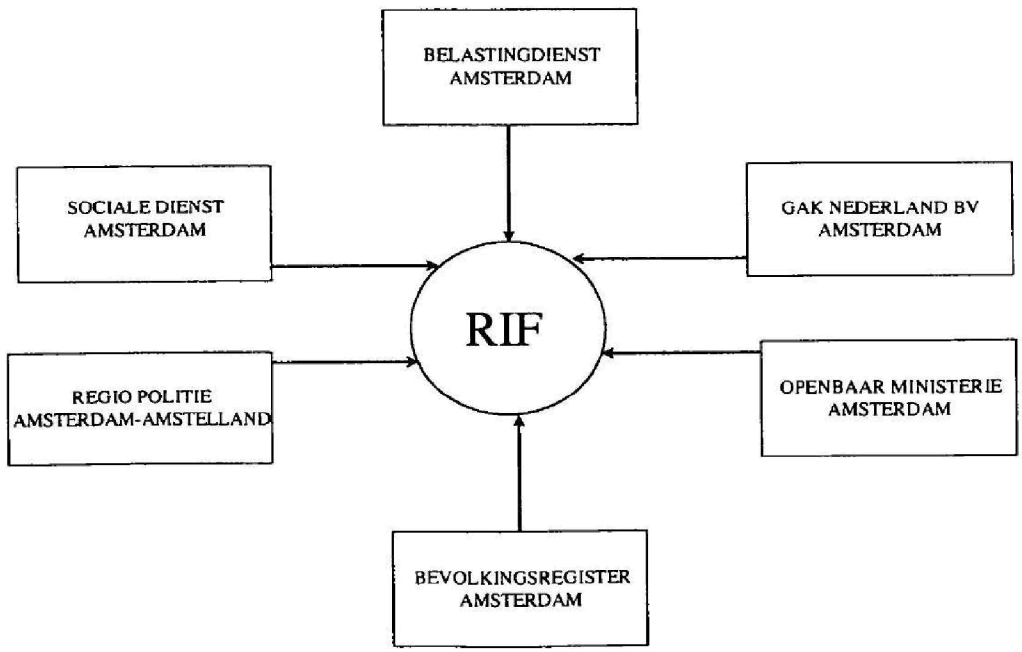
Het Regionaal Interdisciplinair Fraudeteam (RIF) is een samenwerkingsverband waarin onderzoek wordt gedaan naar fraude. De samenwerking heeft ten doel onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van de hierna genoemde partijen:

- het (overheids)optreden dat is gericht op de rechtshandhaving doelmatiger en doeltreffender te maken;
- van de zijde van de deelnemende partijen de vigerende wet- en regelgeving te handhaven;
- bij te dragen aan de kwaliteit van de integrale fraudebeheersing op het gebied van sociale zekerheid, sociale verzekeringen en belastingen.

De samenwerking richt zich in zijn algemeenheid op de doelgroep die fraude pleegt op de gebieden van de sociale zekerheid, sociale verzekeringen en belastingen. De samenwerkende diensten beogen het doel te bereiken door:

- het genereren van informatie;
- het analyseren van informatie;
- het versterken van de (onderzoeks)resultaten middels afstemming en combinatie van:
  - * werkzaamheden (controleren, opsporen en surveilleren)
  - * maatregelen, sancties, heffingen;
- het genereren van preventieve maatregelen.

De participanten in het RIF zijn:



1866529 00730

1.2 Aanleiding en doelstelling

In 1995 besloot de Stuurgroep onderzoek te doen naar documentfraude. De Stuurgroep heeft daarbij geen nadere kaders aangegeven en aldus is er geen stappenplan vastgesteld. Een projectteam van het RIF Amsterdam voerde het onderzoek uit tussen 1 november 1995 en 1 december 1996. In de eerste fase van het onderzoek is gebleken dat een onderzoek naar documentfraude te omvangrijk zou worden. Daarom is besloten het onderzoek meer te richten op de gevolgen van documentfraude. Dit heeft geleid tot de uiteindelijke keuze voor een onderzoek naar fraude met identiteitsbepalende persoonsgegevens.

Dit hoofdstuk behandelt de vragen waarop een antwoord moest worden gegeven en geeft inzicht in de opzet van het onderzoek.

Aan dit onderzoek hebben meegewerkt:
- Gak Nederland BV;
- de Sociale Dienst Amsterdam;
- de Arbeidsinspectie;
- Sociale Verzekeringsbank Districtskantoor Amsterdam;
- Belastingdienst Amsterdam;
- Regiopolitie Amsterdam Amstelland en
- Bevolkingsregister Amsterdam.

De participanten in het RIF hebben belang bij het onderzoek vanwege de gevolgen van het gebruik van onjuiste identiteitsbepalende persoonsgegevens, bijv. door middel van valse, vervalste of valselijk verkregen persoonsdocumenten of het misbruik maken van op zich geldige documenten van een ander.

Persoonsdocumenten zijn, soms in combinatie met andere documenten, vereist voor onder meer:
- het realiseren van inschrijving in de Gemeentelijke Basis Administratie;
- het verkrijgen van toegang tot de arbeidsmarkt;
- het verkrijgen van uitkeringen;
- het verkrijgen van kinderbijslag;
- het verkrijgen van subsidies;
- het verkrijgen van werkvergunningen;
- het verkrijgen van een permanente of tijdelijke verblijfsstatus;
- het verkrijgen van medische hulp via het ziekenfonds;
- deelname aan het bankverkeer.

Enkele wetten en regelingen die hierop zien, zijn:
- Wet Studiefinanciering;
- Wet Individuele Huursubisidie;
- Diverse subsidies;
- Ziekenfondswet;
- Bemiddeling Arbeidsvoorzieningen.

De projectgroep heeft deze voorzieningen niet nader onderzocht.

Iemand die niet beschikt over een persoonsdocument en toch gebruik wil maken van genoemde regelingen of faciliteiten kan overgaan tot het gebruik van valse, vervalste of valselijk verkregen (persoons)documenten, of het gebruik van (persoons)documenten van een ander. Omdat de combinatie van identiteitsbepalende

1866529 00730

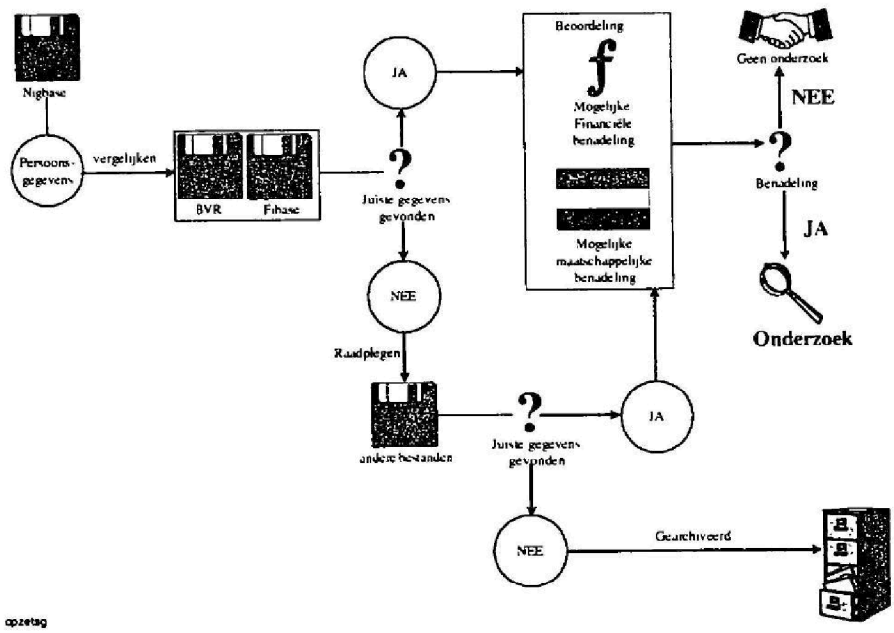
persoonsgegevens en documenten niet (meer) overeenstemt met de verschillende basisbestanden kan dat er toe leiden dat personen niet of moeilijk te traceren zijn. Het vaststellen van de juistheid, de volledigheid en de rechtmatigheid van opgelegde belastingaanslagen, premieheffing, verstrekte uitkeringen, toegekende subsidies en diverse andere voorzieningen wordt hierdoor bemoeilijkt of zelfs onmogelijk gemaakt.

De doelstelling van het project was:
onderzoek doen naar en verbeteringsvoorstellen aandragen ten behoeve van de juistheid en consistentie van geregistreerde of te registeren, identiteitsbepalende persoonsgegevens (te weten: naam, adres, woonplaats, geboortedatum en sofi-nummer) om daarmee de voorwaarden te optimaliseren voor een recht- en doelmatige uitvoering van wetten waarin identiteitsgebonden rechten en plichten worden geregeld.

1.3 Aanpak van het onderzoek

Om inzicht te verkrijgen in mogelijke fraude met identiteitsbepalende persoonsgegevens was een eerste stap het zoeken naar gegevensverzamelingen waarin potentieel frauduleuze identiteitsbepalende persoonsgegevens te vinden zouden zijn. Daarbij is gebruikgemaakt van het restbestand van, in eerste aanleg geautomatiseerd, niet-identificeerbare gegevens van de Belastingdienst (*Nigbase*). De gegevens uit de Nigbase zijn eerst vergeleken met de andere beanden van de Belastingdienst (*BVR en Fibase*).

Met deze bestandsvergelijking is beoogd vast te stellen:
- of de identiteitsbepalende persoonsgegevens door de inhoudingsplichtigen consistent geregistreerd en aan de Belastingdienst aangeleverd werden;
- of bij gebleken onjuistheden de juiste gegevens achterhaald konden worden;
- of kon worden vastgesteld of er op enigerlei wijze sprake was van maatschappelijke en/of financiële benadeling.



opzetsg

1866529 00730

Na deze verdergaande confrontatie zijn de Nigbasekaarten aan een risicoanalyse onderworpen. Bij deze beoordeling is steeds per Nigbasekaart aangegeven voor welke organisatie(s) mogelijk sprake was van een onderzoek waardig signaal. De Nigbasekaarten zijn na risicoanalyse ingevoerd in een geautomatiseerd bestand om het mogelijk te maken de bevindingen cijfermatig te onderbouwen, de onderzochte signalen samen te voegen en selecties te maken.

Na deze eerste fase van het onderzoek bleef er een groot aantal kaarten over die voor nader onderzoek in aanmerking kwamen. Bij deze kaarten kon op grond van de bevindingen mogelijk sprake zijn van fraude. Bij een deel van deze kaarten is onderzocht of sprake was van fraude en zo ja, wat de omvang en de oorzaken van de fraude waren.

De te onderzoeken gegevens van de andere participanten zijn gebruikt om te bevestigen of aan te vullen wat op basis van het onderzoek naar de Nigbasekaarten al was geconstateerd. Voor zover de fraudesignalen niet verder zijn onderzocht door het RIF zijn deze overgedragen aan de desbetreffend organisaties. Vervolgens is op basis van deze resultaten een analyse gemaakt van de oorzaken van de geconstateerde verschillen. Naar aanleiding van deze analyse zijn preventievoorstellen gegenereerd.

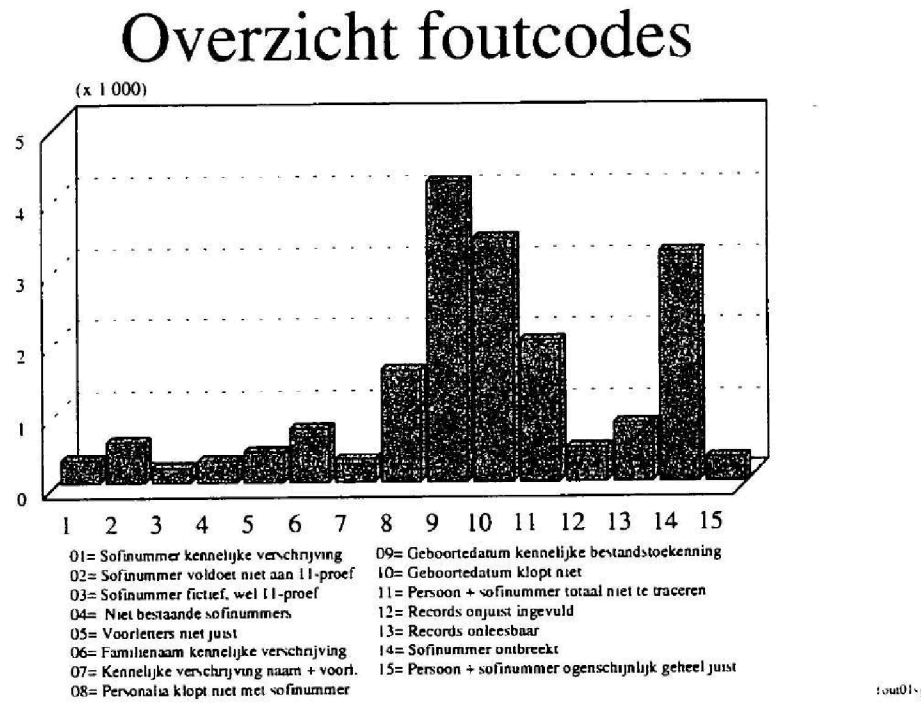
De resultaten van de onderzoeken per onderwerp/organisatie worden beschreven in hoofdstuk 2. De oorzaakanalyse wordt beschreven in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 worden de algemene preventievoorstellen beschreven. Een uitgebreide beschrijving van de oorzaken en preventievoorstellen per organisatie is terug te vinden in de bijlagen.

1866529 00730

2. Bevindingen en resultaten

2.1 Algemeen

De eerste fase van het onderzoek leverde een beeld op van de redenen waarom de Nigbasekaarten onvoldoende identificeerbaar waren. Het betrof 18.948 signalen uit 1994. In het schema hieronder staat welke soorten fouten er werden onderkend en in welke mate ze voorkwamen.



Ongeveer 9000 Nigbasekaarten bleken nader onderzoekswaardig.
Naar slechts een deel van deze onderzoekswaardige Nigbasekaarten is feitelijk onderzoek verricht. De resultaten hiervan zijn weergegeven in de volgende paragrafen:

- Identiteitsbepalende persoonsgegevens,
- Inhoudingsplichtigen,
- Overige instanties.

2.2 Identiteitsbepalende persoonsgegevens

In de eerste selectie van Nigbasekaarten leek in 4500 gevallen sprake van onjuist gebruik van identiteitsbepalende persoonsgegevens, waaronder het volgende:

- het sofinummer is vals/fictief/niet toegekend;
- de NAW-gegevens en/of geboortedatum horen niet bij het sofinummer;
- het sofinummer ontbreekt geheel;
- de persoon is niet te traceren;
- de gegevens zijn niet te lezen (onjuist of slecht ingevuld).

1866529 00730

Omdat niet alle gevallen onderzocht konden worden, is een a-selecte steekproef 109 zaken nader onder de loep genomen. De resultaten worden onder "Bevindingen" weergegeven.

Wijze van onderzoek
Bij het nadere onderzoek is gebruik gemaakt van de bestanden van de Belastingdienst, Sociale Dienst Amsterdam, Sociale Verzekeringsbank Districtskantoor Amsterdam en de verschillende uitvoeringsinstellingen.

Zo nodig is ook informatie opgevraagd bij het Bevolkingsregister, de Regiopolitie, de Vreemdelingenpolitie en het ZAO. Om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen zijn 89 werkgevers bezocht in een grote diversiteit aan branches. Het grootste deel van de Nigbasekaarten bleek betrekking te hebben op schoonmaakbedrijven, horeca, uitzendbureaus, agrarische sector (glastuinbouw) en confectiebedrijven. In het onderzoek is tevens nagegaan op welke manier deze werkgevers aan de WID-verplichtingen hebben voldaan.

Bevindingen
In 20 van de 109 gevallen was geen sprake van misbruik, maar van verschrijvingen in sofinummer of administratieve onvolkomenheden. In 20 andere gevallen konden de onderzoeken niet of niet volledig afgerond worden. Dat kwam omdat de betreffende werkgevers onvoldoende medewerking verleenden, inmiddels failliet waren of de betrokken persoon niet in hun bestand konden vinden.

In één zaak is een strafrechtelijk onderzoek ingesteld naar de ware identiteit van de drie betrokken personen. In tien gevallen bleek dat één en hetzelfde sofinummer werd gebruikt door meerderepersonen. Dit gebeurde op twee manieren: enerzijds stelde iemand zijn volledige personalia inclusief sofinummer beschikbaar, anderzijds werd een bestaand sofinummer gebruikt door personen die werkten onder hun eigen of een valse naam. In veel gevallen werd dan gebruik gemaakt van valse of vervalste identiteitsdocumenten en formulieren waarop het sofinummer wordt verstrekt. In het extreemste geval is gebleken dat in de afgelopen jaren op één sofinummer 103 personen werkzaam zijn geweest, waarvan er slechts vier stonden ingeschreven bij het bevolkingsregister van de door hen opgegeven woonplaats. 31 personen stonden niet ingeschreven in de door hen opgegeven woonplaats en de overige 68 waren niet direct te traceren. Bij de onderzochte zaken zijn 34 kopieën van valse documenten aangetroffen waaronder paspoorten, werkvergunningen en vervalsingen van formulieren die de Belastingdienst gebruikt voor de verstrekking van een sofinummer.

In 1996 bleken bij werkgevers nog 15 openstaande dienstverbanden onder het bewuste sofinummer te bestaan. Deze werkgevers zijn bezocht en er is getracht om de werknemers te interviewen. Tijdens deze onderzoeken zijn opnieuw 13 kopieën van valse documenten aangetroffen waaronder valse of vervalste paspoorten, verblijfsvergunningen en valse formulieren. In elf gevallen, van de eerder genoemde 109, werd vastgesteld dat personen over meer dan één sofinummer beschikken. Deze zaken werden gerenseigneerd aan de Belastingdienst en indien er sprake was van fraude tevens overgedragen aan de betrokken organisatie. In negen gevallen werd geconstateerd dat de persoon in kwestie naast inkomsten uit arbeid een uitkering ontving.

1866529 00730

In zeven gevallen was dat een uitkering van de Sociale Dienst, in 1 geval een uitkering via het Gak en in een geval een uitkering via Cadans. Veelal werkte men onder een valse naam of een vals sofinummer en kreeg men onder de eigen naam een uitkering. Het vermoeden bestaat dat dit vaker gebeurt. Doordat binnen het RIF geen nader onderzoek ingesteld kon worden zijn de juiste personalia van verschillende personen nooit achterhaald. In zeven gevallen - die overigens niet uit de Nigbasekaarten voortkwamen, maar voortvloeiden uit de onderzoeken bij werkgevers - bleek dat er vermoedelijk onder een valse naam gewerkt werd. In enkele gevallen is daarbij vermoedelijk gebruik gemaakt van valse of vervalste documenten. In een aantal van deze gevallen waren er via de gebruikte rekeningnummers aanknopingspunten voor nader onderzoek. Er is hier geen nader onderzoek naar gedaan, omdat:

- de gehanteerde onderzoeksmethode (controle) een aantal beperkingen met zich mee bracht;
- niet in alle gevallen de actuele werkgever of verblijfplaats kon worden achterhaald;
- afspraken met de werkgever of de werknemer niet werden nagekomen (de werknemer was met de noorderzon vertrokken).

Het restant van de 109 onderzochte zaken betreft thans nog gebruikte sofinummers van allang geëmigreerde personen. Tijdens de controles bij diverse werkgevers zijn er in totaal 111 kopieën opgedoken van vermoedelijk valse of vervalste identiteitsdocumenten en valse formulieren waarop het sofinummer wordt verstrekt. De bovengenoemde aantallen zijn exclusief de valse of vervalste documenten die tijdens de werkgeversonderzoeken zijn aangetroffen (zie 2.3.1).

Controle Wet op de identificatieplicht (WID)
Tijdens het onderzoek naar documentfraude zijn we ervan uitgegaan dat de werkgever de WID juist toepaste wanneer de vereiste documenten in zijn administratie waren terug te vinden. Het is de werkgever daarbij niet aangerekend wanneer die documenten vals of vervalst waren. Diverse werkgevers verklaarden dat ze de expertise niet hadden om de juistheid van de verschillende documenten vast te stellen. Ook merkten ze op, dat er weinig mogelijkheden zijn om de juistheid van verschillende gegevens te verifiëren.

Bij alle werkgevers is op deze basis gecontroleerd of de WID, bij de te onderzoeken zaken, op de juiste wijze werd toegepast. In 30 gevallen werd de WID op de juiste wijze toegepast, in 44 gevallen niet of onvolledig. Direct na de invoering van de WID bleek er een groot verloop in personeel te hebben plaatsgevonden.

Valse documenten
Uit de onderzoeken bleek dat er in de diverse documenten een levendige handel bestaat. De prijzen lopen uiteen van f 50 voor een vals formulier waarop het sofinummer wordt verstrekt tot f 14.000 voor een complete set documenten.
Uit de interviews bleek dat het vrij gemakkelijk is om aan de verschillende documenten te komen. In enkele interviews werd steeds eenzelfde adres genoemd. Hoewel er een vermoeden bestaat dat er sprake is van een zekere organisatie, kan hier op grond van het onderzoek geen duidelijke uitspraak over worden gedaan. De informatie over dit adres is aan de bevoegde instanties doorgegeven.

1866529 00730

2.3 Inhoudingsplichtigen

2.3.1 Werkgevers

Tijdens het onderzoek (Nigbase 1994) bleek dat de aanlevering van onjuiste of onvolledige gegevens door inhoudingsplichtigen een belangrijke oorzaak was voor de voeding van de Nigbase. Uit het tijdens het project opgebouwde bestand, ca. 4900 verschillende LB-nummers van werkgevers, zijn daarom diverse selecties gemaakt. Deze selecties hadden tot doel zicht te krijgen op:

- de belangrijkste veroorzakers,
- welke foutcodes het betreft en
- welke foutcodes aan welke veroorzaker toe te schrijven zijn.

In veel gevallen was de reden van opname in de Nigbase terug te voeren op 'administratieve onvolkomenheden' en de '*geboortedatumproblematiek*'. De resultaten van deze selectie zijn voorgelegd aan de stuurgroep.

Conform het Stuurgroepbesluit van 17 september 1996 is vervolgens een selectie van werkgevers gemaakt. Daarbij is beoordeeld of er redenen zijn om aan te nemen dat de situatie in 1996 een nader onderzoek zou rechtvaardigen. Om zoveel mogelijk te komen tot een spreiding van onderzoek over verschillende bedrijfstakken zijn 3 werkgevers geselecteerd uit de Nigbase 1994, aangevuld met drie werkgevers op basis van risico-inschatting.

Selectie werkgevers gespreid over verschillende bedrijfstakken

Selectie op basis van Nigbasekaarten:

1. Uitzendbureau
   (BV 26 GAK)
2. Schoonmaakbedrijf
   (BV 18 Cadans)
3. Loonconfectiebedrijf te Amsterdam (BV 27 GAK)

Selectie op basis van bedrijfstak:

4. Horeca-onderneming
   (BV 22 GAK)
5. Onderaannemer in horeca-schoonmaak (BV 18 Cadans)
6. Agrarisch bedrijf
   (BV 1 GUO)

Bij alle onderzochte werkgevers is op basis van de Wet arbeid vreemdelingen, de Organisatiewet Sociale Verzekeringen in combinatie met de Wet op de identificatieplicht (WID) een onderzoek ingesteld naar de actuele situatie. Hierbij zijn de werknemersgegevens verzameld en naderhand gerubriceerd. De onderzoeken werden beperkt tot de werknemers die op de dag van onderzoek een actueel dienstverband met de onderneming hadden. In het totaal werden de gegevens van 355 werknemers gecontroleerd. De WID-administratie behoort te worden gevormd door kopieën van documenten zoals paspoorten, verblijfsvergunningen en werkvergunningen.

1866529 00730

De WID-administraties van de werkgevers zijn beoordeeld op de volgende onderdelen:

1. Aanwezigheid van kopieën van de in de wet voorgeschreven documenten.
2. De kwaliteit van de, door de werkgever, opgenomen kopieën van documenten (echtheid, geldigheid).

Bij het beoordelen van de kopieën tijdens de werkgeversonderzoeken is als uitgangspunt gekozen dat de kopie zonder hulpmiddelen of specialistische kennis eenvoudig als vervalsing herkenbaar moet zijn, hetzij bij beschouwing van de kopie van het document op zich, hetzij door de combinatie van gegevens uit het personeelsdossier of de verschillen daarin.

Indien er sprake was van vervalsingen is de oorspronkelijke nationaliteit van de gebruiker bij benadering vastgesteld door, voor zover mogelijk, de gegevens uit het personeelsdossier van betrokkene te beoordelen. In die gevallen waarin met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid tot een bepaalde nationaliteit gekomen kon worden is deze nationaliteit opgenomen. In die gevallen waarin deze waarschijnlijkheid niet bereikt kon worden is volstaan met een indeling in de groepen 'Engels- Frans-, of Spaanstalig'.

Resultaten

Voor 219 werknemers (circa 62%) bleek voldaan te zijn aan de Wet op de identificatieplicht (WID). Voor 136 werknemers (circa 38%) werd daaraan niet voldaan.
In een beperkt aantal gevallen (minder dan 4%) kon gesteld worden dat formeel wel werd voldaan aan de WID, doch dat het opgenomen gegeven in de administra-tie weinig informatie bevatte, vooral de verblijfsrechtelijke positie. In die gevallen was uitsluitend de aanvraag tot verkrijging van een verblijfsvergunning als gegeven opgenomen. In andere gevallen werd bij herindiensttreding volstaan met de afschriften behorende bij een eerder dienstverband, waarbij de verblijfsvergunning inmiddels zijn geldigheid had verloren door het verstrijken van de geldigheidsduur. Van de 355 werknemers hadden er 108 de Nederlandse nationaliteit en hadden 247 werknemers een andere dan de Nederlandse nationaliteit. Van de werknemers met de Nederlandse nationaliteit bleek voor 88 werknemers (ruim 80%) aan de verplichtingen voor de WID te zijn voldaan. 25 werknemers hadden de status van begunstigd E.G.-onderdaan. Voor deze groep werknemers werd volledig aan de verplichtingen WID voldaan.

De groep vreemdelingen buiten de E.G. omvatte 222 werknemers. Voor 106 (circa 48%)werknemers uit deze groep werd voldaan aan de verplichtingen WID.

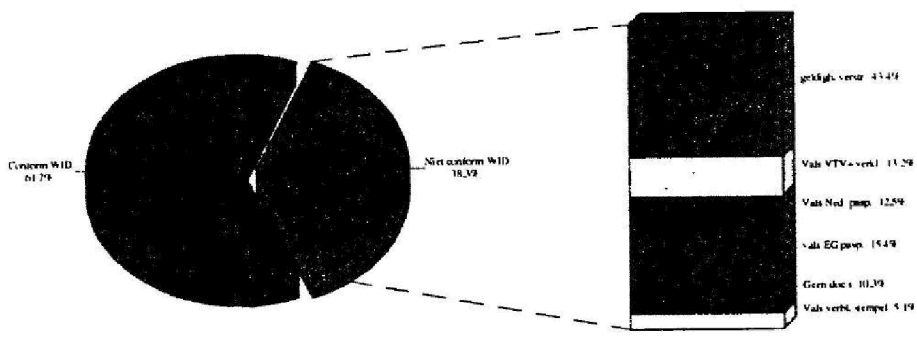
Binnen de groep vreemdelingen werden op basis van de geadministreerde kopieën 63 (ca. 28%) vervalsingen aangetroffen. Het betrof vervalsingen van Nederlandse paspoorten, E.G. paspoorten en verblijfsvergunningen ex artikel 10 Vreemdelingenwet, in hoofdzaak de vergunning tot vestiging, steeds in combinatie met een valse 'Verklaring', ex artikel 3 van de Wet Arbeid Buitenlandse Werknemers. Alle vervalsingen kwamen in min of meer gelijke mate voor (10 a 15%).

1866529 00730

In 25% van de gevallen waarbij een kopie van een vervalste of valse identiteitsdocument werd aangetroffen, werd tevens een kopie van een kennelijk vervalst formulier waarop het sofinummer wordt verstrekt gevonden. In een aantal gevallen was een vals verblijfsstempel geplaatst in een ogenschijnlijk geldig grensoverschrijdingsdocument.

Tegen 2 betrokken werkgevers zal buiten RIF-verband een onderzoek worden ingesteld. Bij een derde werkgever was sprake van illegale tewerkstelling bij 9 van de 28 werknemers. (Het betrof vreemdelingen zonder geldige verblijfsvergunning en zonder tewerkstellingsvergunning). Tegen deze onderneming zal na overdracht van de gegevens aan de Arbeidsinspectie een onderzoek in het kader van de Wet arbeid vreemdelingen worden ingesteld.

Overzicht controle WID bij werkgevers

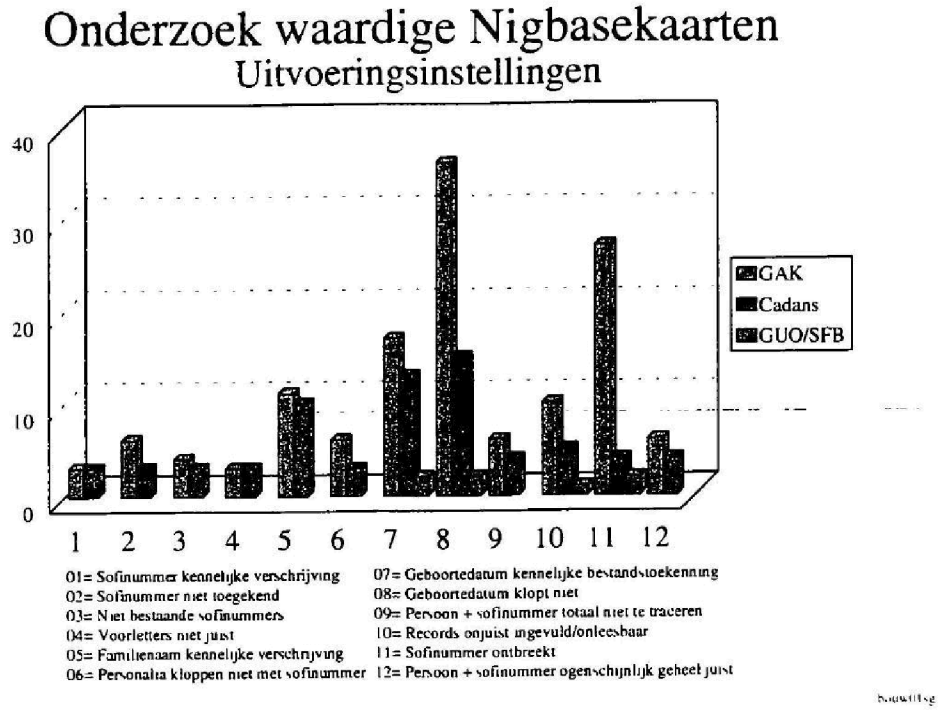


paul01-g

2.3.2 Uitvoeringsinstellingen

Bij 212 Nigbasekaarten werd vastgesteld dat er mogelijk sprake was van inkomsten in samenloop met één of meer uitkeringen van een van de Uitvoeringsinstellingen. In het schema hieronder geven we de bij de Nigbasekaarten voorkomende foutcodes per Uitvoeringsinstelling weer. Een aantal foutcodes zoals beschreven in 2.1 zijn samengevoegd, zodat er niet 15, maar slechts 12 foutcategorieën voorkomen.

1866529 00730



De resultaten van het vervolgonderzoek zijn voor GAK Nederland bv en de overige uitvoeringsinstellingen hierna apart opgenomen.

GAK Nederland BV (GAK)
Waren de 135 signalen van samenloop van inkomsten met uitkeringen via het GAK terecht geselecteerd? In zes gevallen bleek dit niet zo te zijn. De overige zaken zijn binnen het RIF onderzocht. Dit hield in dat de Fibase- en Nigbase-gegevens van overige beschikbare jaren werden opgevraagd, evenals de specificaties van de door het GAK verstrekte uitkeringen.

Vervolgens konden 36 zaken terzijde worden gelegd omdat er géén of slechts in geringe mate sprake was van uitkeringsfraude (minder dan f 500).
Daarna is per zaak beoordeeld of nadere looninformatie noodzakelijk was. Op grond van de verkregen loon-informatie bleek in 21 gevallen nader onderzoek onnodig.

Van de 72 overgebleven zaken werden er 66 voorgelegd aan de uitkeringsafdelingen van de Uitvoeringsinstellingen met het verzoek om op basis van de aangeleverde informatie na te gaan of er mogelijk sprake was van uitkeringsfraude. In 6 gevallen heeft overdracht plaatsgevonden zonder aanvullende looninformatie. Uit de retour ontvangen informatie bleek dat er in 34 gevallen géén sprake was van fraude.

1866529 00730

In 3 gevallen was er wel sprake van fraude, maar werd de bedrijfsvereniging niet benadeeld. In één geval kon geen beoordeling plaatsvinden, omdat het betreffende uitkeringsdossier tijdelijk niet beschikbaar was. De resterende 30 gevallen zijn aangemeld bij het Regionaal Meldpunt Fraude van Gak Nederland bv te Amstelveen. Vier maal bleek op basis van eerdere signalen reeds een onderzoek te zijn ingesteld. Eenmaal was afgezien van een benadelingsberekening en verder onderzoek vanwege de medische toestand van betrokkene. Eenmaal kon zonder nader (medisch) onderzoek geen benadeling worden vastgesteld.
In 19 gevallen bleek er sprake te zijn van fraude, waarbij benadeling van de Uitvoeringsinstelling heeft plaatsgevonden. Daarbij is in 13 zaken al een voorlopig benadelingsbedrag vastgesteld. Dat liep uiteen van f 815 tot f 10.514 (totaal f 71.171).
Niet exact valt aan te geven hoe de fraudes verdeeld kunnen worden over de verschillende wetten. Wel is duidelijk dat de meeste fraudes te maken hebben met uitkeringen op grond van de Werkloosheidswet.

Overige Uitvoeringsinstellingen
In eerste instantie is bezien of de 77 signalen die wegens samenloop van inkomsten met uitkeringen via de overige Uitvoeringsinstellingen terecht waren geselecteerd. In 7 gevallen bleek dat niet zo te zijn.
Op basis van de onderliggende stukken kon in een aantal gevallen met zekerheid worden vastgesteld dat er géén of slechts in geringe mate sprake was van mogelijke uitkeringsfraude (< f 500).

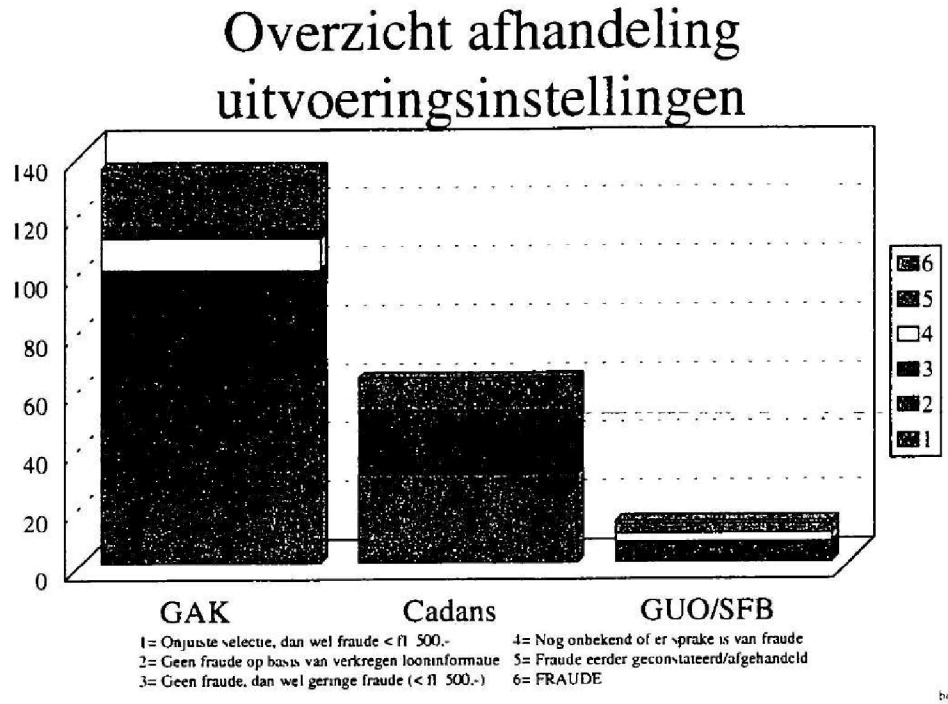
De overgebleven signalen van mogelijke samenloop van inkomsten met uitkeringen zijn zonder aanvullende informatie en onderzoek overgedragen aan de opsporingsdiensten van de respectievelijke uitvoeringsinstellingen.
In totaal zijn 40 signalen met het verzoek tot terugkoppeling verzonden aan:

- Cadans 33 signalen
- GUO 4 signalen
- SFB 3 signalen

Uit de retour ontvangen informatie van Cadans bleek in 22 gevallen dat er geen sprake was van fraude. In 10 gevallen waren de mogelijke onregelmatigheden reeds bekend via reeds lopende projecten van Cadans. In 1 geval bleek aanleiding voor een nader onderzoek.

Van het SFB is tot heden géén schriftelijke terugkoppeling ontvangen.
Uit de ontvangen informatie van het GUO bleek dat twee betrokkenen de inkomsten correct bij de Uitvoeringsinstelling hadden opgegeven. Ook de verwerking had correct plaatsgevonden. Eenmaal was er sprake van zeer geringe fraude. In één geval waren de inkomsten niet opgegeven. Het GUO heeft daarnaar een onderzoek ingesteld.

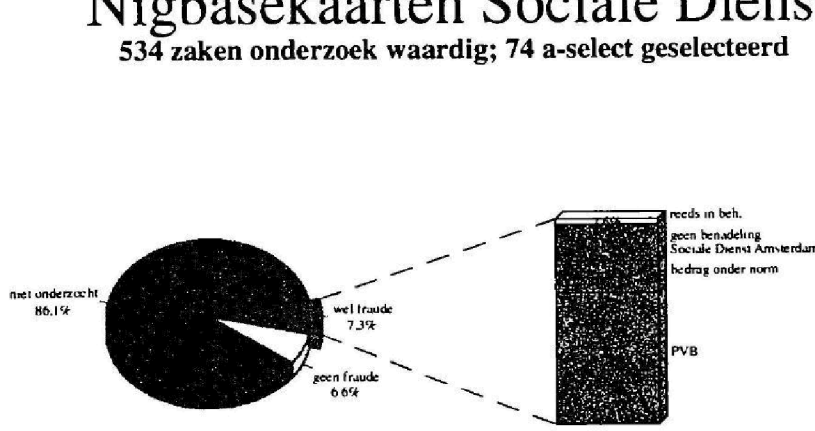
1866529 00730



2.3.3 Sociale Dienst

Uit de eerste fase van het onderzoek kwamen 2352 signalen voor de Sociale Dienst Amsterdam. Na een eerste selectie bleken 534 signalen onderzoek waardig. Omdat niet alle gevallen onderzocht konden worden zijn na een a-selecte steekproef 74 van die zaken nader onderzocht.De resterende 460 signalen zijn voor verdere behandeling overgedragen aan de Sociale Dienst. De Sociale Recherche heeft een plan opgesteld om al deze signalen verder af te handelen.

Dat onderzoek hield in dat de Fibase- en Nigbasegegevens van overige beschikbare jaren werden opgevraagd, evenals de dossiers van de uitkeringsgerechtigden. Vervolgens is per signaal bij verschillende werkgevers looninformatie verzameld. Voor deze methode is gekozen om inzicht te krijgen waarom identiteitsbepalende persoonsgegevens bij de Sociale Dienst en de werkgevers niet overeenstemden.



1866529 00730

In 39 van de 74 zaken is fraude geconstateerd. Het ging hierbij om twee vormen van fraude.

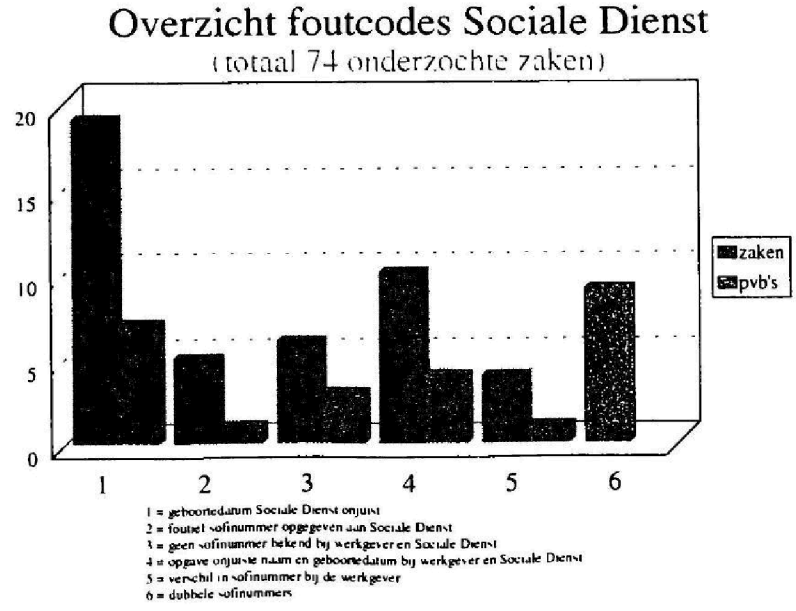
1. Cliënten waren bij de Sociale Dienst bekend met de juiste combinatie van identiteit en sofinummer, maar hadden inkomsten uit een andere bron waar (een deel van) deze gegevens onjuist bleken te zijn.
2. Cliënten waren bij de Sociale Dienst bekend onder een onjuiste combinatie van identiteit en sofinummer en hadden inkomsten uit een andere bron waar deze gegevens wel juist waren.

Binnen het kader van het RIF-project heeft de sociale recherche in 25 gevallen proces-verbaal opgemaakt; in zes zaken was er wel sprake van fraude, maar bleef het fraudebedrag onder de norm die het Openbaar Ministerie hanteert voor het opmaken van processen-verbaal. In een zaak had de afdeling sociale recherche reeds proces-verbaal opgemaakt, omdat al een juiste koppeling tussen Belastingdienst en Sociale Dienst had plaatsgevonden. In de overige zeven zaken bleek door anderen dan uitkeringsgerechtigden misbruik te worden gemaakt van identiteitsbepalende persoonsgegevens van een uitkeringsgerechtigde. Omdat er geen sprake was van uitkeringsfraude is geen proces-verbaal opgemaakt.

In totaal leverden de zaken uit deze steekproef de Sociale Dienst Amsterdam een benadeling op voor een totaal bedrag van f 1.338.433. Op basis van deze resultaten is, op verzoek van de Sociale Dienst Amsterdam, een extrapolatie gemaakt. Het totaal van de benadeling bedraagt ongeveer f 10 miljoen, met een onder- en bovengrens van f 5,3 respectievelijk f 14,5 miljoen. De periode waarover de schuld werd berekend verschilt per individueel geval en kan zich uitstrekken van 1988 tot en met 1996. Als gevolg van het onderzoek werden 6 uitkeringen beëindigd en twee uitkeringen verlaagd. Dit levert de Sociale Dienst een jaarlijkse besparing op van f 150.000 netto.

Oorzaken

De 74 onderzochte zaken zijn door 29 verschillende oorzaken in de Nigbase terecht gekomen. Omdat bij de werkgever én bij de Sociale Dienst dezelfde oorzaken bleken te bestaan, zijn deze samengevoegd. Uiteindelijk bleven 24 oorzaken over. In de grafiek hieronder staan de zes belangrijkste oorzaken, waarbij tevens is aangegeven in welke gevallen proces-verbaal is opgemaakt.



1866529 00730

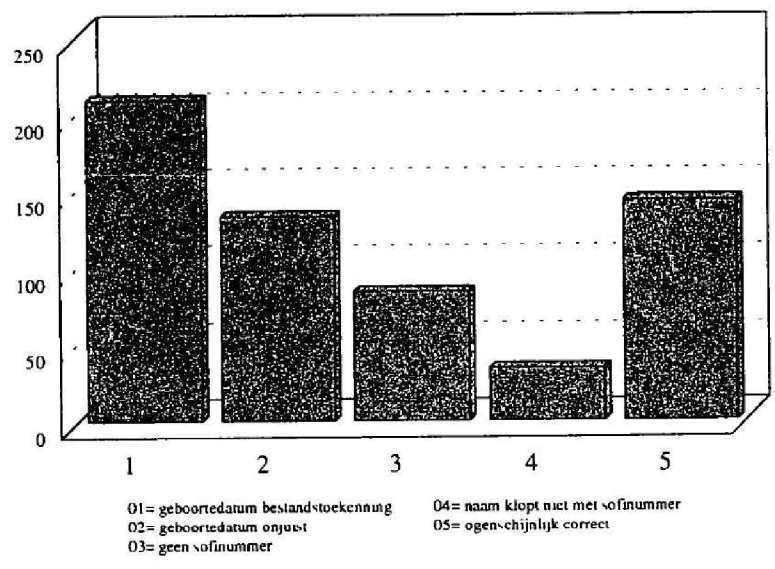
2.3.4 Sociale Verzekeringsbank Districtskantoor Amsterdam (SVB)

In de Nigbase 1994 waren 599 loonbelastingkaarten van de Sociale Verzekeringsbank Districtskantoor Amsterdam aanwezig. Het betrof hier inkomsten uit uitkeringen AOW en AWW. De overgrote meerderheid van deze signalen bevonden zich in de Nigbase vanwege de fictieve geboortedatum die aan de uitkeringsgerechtigde was toegekend. Ook de Sociale Verzekeringsbank Districtskantoor Amsterdam volgt, indien alleen een geboortejaar van een gerechtigde bekend is, het advies van de Sociale Verzekerings Raad om 01-07-19.. te hanteren.

Er zijn ook andere fouten gesignaleerd:
- vermelding van een verkeerde geboortedatum om andere redenen;
- geen vermelding van een sofinummer;
- geen overeenstemming tussen naam en sofinummer.

Het kwam ook voor dat onduidelijk bleef waarom de loonbelastingkaarten in de Nigbase waren opgenomen. Bij nader inzien waren van deze kaarten de gegevens ogenschijnlijk correct.
Een overzicht van deze foutcodes is te zien in onderstaand schema.

Overzicht foutcodes Sociale Verzekeringsbank



Gedurende het onderzoek van de Nigbasekaarten werden 34 gevallen bij de Sociale Verzekeringsbank Districtskantoor Amsterdam geconstateerd met één of meerdere foutcodes. Bij het onderzoek bleken de volgende resultaten:
- In 8 gevallen betrof het mensen die naast een uitkering AOW of AWW een andere uitkering (wegens arbeidsongeschiktheid of een aanvullende bijstandsuitkering) of inkomen uit arbeid hadden. Bij nadere beoordeling bleek deze samenloop van AOW/AWW met andere inkomsten juist. Deze gevallen waren dus ten onrechte als mogelijke fraude geselecteerd.

1866529 00730

- In 7 gevallen verstrekte de Sociale Verzekeringsbank d.k. Amsterdam een uitkering zonder vermelding van een sofinummer. Inmiddels zijn van deze gevallen in het systeem van de SVB de sofinummers bekend geworden, behalve in die gevallen waarbij aan de gerechtigde nooit een sofinummer was verstrekt (buitenlandse weduwen).
- In 5 gevallen was de uitkeringsgerechtigde niet actueel ingeschreven in de GBA. Het betrof hier in alle gevallen uitkeringsgerechtigden die hun verblijfplaats in het buitenland hadden. Om die reden waren zij niet ingeschreven in de GBA.
- In 5 gevallen werd de uitkering betaald met vermelding van een sofinummer van een ander. Het betrof hier in alle gevallen het sofinummer van een familielid. In deze gevallen is een correctie aangebracht in het systeem van de SVB.
- In 4 gevallen betrof het een uitkering onder vermelding van de naam van de echtgenoot van de uitkeringsgerechtigde.
- In 3 gevallen werd het fraudesignaal veroorzaakt door de eerder besproken geboortedatumproblematiek.
- In 1 geval was er sprake van een door de Belastingdienst dubbel verstrekt sofinummer. De Belastingdienst is hiervan op de hoogte gebracht en heeft één van de sofinummers afgevoerd.
- In 1 geval werd een uitkering verstrekt op een niet bestaand sofinummer. De gebruiker van dit sofinummer was in het bezit van een eigen sofinummer waarvan volgens de gegevens van de Belastingdienst geen gebruik gemaakt werd. Inmiddels was het juiste sofinummer reeds ingevoerd in het systeem van de SVB.

Het eindresultaat van dit onderzoek was derhalve dat in geen van de geselecteerde gevallen sprake bleek te zijn van fraude.

Bestandsvergelijking

Medio juli 1996 heeft er een bestandsvergelijking plaatsgevonden tussen het bestand van de Sociale Verzekeringsbank Districtskantoor Amsterdam en de Nigbase 1994. De sofinummers in de Nigbase zijn bij deze vergelijking door het gehele landelijke actuele en historische bestand (AOW, AWW en AKW) van de SVB gehaald, ongeacht of het hier een lopende of afgesloten uitkering betrof.

Op basis van deze eerste vergelijking werden 174 koppelingen ('hits') in behandeling genomen. Het ging hier om sofinummers uit de Nigbase die meerdere keren in het SVB-bestand voorkwamen. Meestal waren deze gevallen in de Nigbase terecht gekomen, omdat er kleine afwijkingen voorkwamen in de NAW-gegevens van de SVB en die van de Belastingdienst of omdat de naam van de partner bij het sofinummer werd gebruikt. Slechts in twee gevallen was sprake van mogelijke fraude met identiteitsbepalende persoonsgegevens. Het betrof hier twee aanvragen om kinderbijslag door illegale werknemers die het sofinummer van een derde gebruikten. In beide gevallen was er echter nooit kinderbijslag verstrekt.

1866529 00730

Daarna heeft er een tweede koppeling plaatsgevonden met de Kinderbijslagbestanden van de SVB. Hiervoor is een selectie gemaakt van 2540 Nigbasekaarten. Dit resulteerde in 734 'hits' (29%). Onder deze 'hits' bevonden zich 9 gevallen waarvan het sofinummer meer dan één keer voorkwam.
Het resultaat van deze koppeling is overgedragen aan de Sociale Verzekeringsbank Districtskantoor Amsterdam. In samenwerking met het RIF zal gestart worden met een onderzoek naar deze gevallen. Hierbij zal vooral gekeken worden naar de vraag of ook bij het verkrijgen van kinderbijslag is gefraudeerd door manipulaties met identiteitsbepalende persoonsgegevens en/of documenten.

2.4 Overige Instellingen

2.4.1 Ziekenfondsen

Het projectteam verrichtte geen onderzoek naar de uitvoering van de Ziekenfondswet. ZAO Zorgverzekeringen nam niet deel aan het project. Wel is ten behoeve van een aantal onderzoeken gebruik gemaakt van informatie van het ZAO. Het vermoeden bestond namelijk, dat men met onjuiste identiteitsbepalende persoonsgegevens een ziekenfondsverzekering kon genieten. Dit vermoeden werd bevestigd door informatie van het ZAO.

In een van de onderzoeken werd een bezoek gebracht aan een werkgever (een uitzendbureau) in Tilburg. Een medewerker van deze werkgever vertelde dat zij bij inschrijving regelmatig valse of vervalste identiteitsbewijzen aangeboden kreeg. Ze had de Vreemdelingenpolitie hiervan op de hoogte gesteld. Het viel op dat een aantal van deze personen voor de ziekenfondswet verzekerd waren bij het ZAO. Tijdens een gesprek met het hoofd Bijzondere Controle van het ZAO kwam dit ter sprake. Hij verzocht de werkgever om meer informatie. Daarop werd hem een lijst ter hand gesteld met de namen van 13 personen die zich hadden gelegitimeerd met een vermoedelijk vals of vervalst identiteitsbewijs. Van deze 13 personen kwamen er 10 voor in de administratie van het ZAO. Bij 7 van hen was er voldoende aanleiding om de inschrijving in het ziekenfonds te beëindigen.

2.4.2 Arbeidsinspectie

De Arbeidsinspectie nam deel aan het project vanuit de wens relevante informatie te verzamelen voor beleidsmakers en uitvoering te geven aan de handhavingstaak op het terrein van de arbeidsmarkt en arbeidsomstandigheden. De resultaten voor de Arbeidsinspectie zijn hoofdzakelijk weergegeven in de hoofdstukken 'identiteitsbepalende persoonsgegevens' en 'werkgevers'.
De in het onderzoek geconstateerde fraude doet zich voornamelijk voor bij laagtot ongeschoolde arbeid in sectoren als de schoonmaak-, de uitzend-, de horeca- en de loonconfectiebranche, agrarische bedrijven en vlees- en pluimveeverwerkende bedrijven. In een aantal gevallen is de Wet arbeid vreemdelingen overtreden.

1866529 00730

Uit het onderzoek bij werkgevers is gebleken dat illegale tewerkstelling zich in hoofdzaak in twee vormen voordeed

- Vreemdelingen hadden zich door het gebruik van valse of vervalste documenten toegang tot de arbeidsmarkt verschaft. De vervalsingen waren gepleegd met identiteitsdocumenten, verblijfsdocumenten en met formulieren waarop sofinummers worden verstrekt. In veel gevallen had de werkgever op de hoogte kunnen zijn.
- Er ontbraken documenten, vooral voor wat betreft de verblijfsrechtelijke status en de rechtmatige toegang tot de arbeidsmarkt. Bij deze vorm bleek vaak dat het sofinummer vóór 1992[1] was afgegeven, ontbrak of onjuist was.

Uit het onderzoek is gebleken dat veel WID-administraties bij werkgevers niet op orde zijn. Op alle in de WID aangegeven onderdelen (identiteit, nationaliteit en verblijfsstatus) werden onregelmatigheden of onvolledigheden geconstateerd. Aangezien de rechtmatige toegang tot de arbeidsmarkt steeds een relatie heeft met de verblijfsvergunning, kan het verstrijken van de geldigheidsduur of het wijzigen van het doel van de vergunning dadelijk consequenties hebben voor de positie op de arbeidsmarkt. Bij drie werkgevers waren de overtredingen van wet- en regelgeving zo ernstig dat in het kader van de taakstelling van de Arbeidsinspectie tegen deze ondernemingen (strafrechtelijke) vervolgonderzoeken zullen worden ingesteld.

2.4.3 Belastingdienst

Financiële benadeling

Bij de beoordeling van de Nigbasekaarten over 1994 en bij de onderzochte zaken bleek dat in verreweg de meeste gevallen geen sprake is geweest van financiële benadeling van de Belastingdienst, maar van onvolkomenheden in de aangeleverde gegevens.

Bij de financiële benadeling ging het voornamelijk om personen die nog geen aangiftebiljet hadden ingediend/aangevraagd en om personen die wel aangifte hadden gedaan maar waarvan niet bekend is of alle looninkomsten werden aangegeven. Bij nagenoeg alle onderzochte signalen was de Belastingdienst Particulieren bevoegd om actie te ondernemen. Daarom werd hier volstaan met het attenderen van de eenheid Particulieren op deze signalen. In een aantal situaties presenteerden personen zich bij de werkgever en/of uitkeringsinstantie met een andere identiteit om te voorkomen dat de uitkerende instantie door verificatie bij de Belastingdienst het dienstverband zou opmerken. Een andere oorzaak was onjuiste registratie (bewust of onbewust) bij verschillende werkgevers.

Slechts in een aantal zaken was sprake van financiële benadeling. Het betrof hier steeds zaken die in de overige deelonderzoeken (Documentfraude en Sociale Dienst) van het project zijn onderzocht. Al deze zaken zijn individueel gerenseigneerd aan de competente belastingeenheden. De belangrijkste oorzaken voor deze onregelmatigheden zijn omschreven bij de betreffende onderdelen van het project. Het resultaat van de overige individueel verzonden renseignementen is niet bekend.

---

[1] Vóór 1992 werden sofinummers verstrekt ongeacht de verblijfsstatus

1866529 00730

Financiële benadeling werd voornamelijk veroorzaakt door belastingplichtigen die meerdere dienstverbanden en/of uitkeringen hadden, waardoor ze meerdere keren de belastingvrije som genoten en/of inkomens tegen een te laag tarief werden belast.

Beheer sofinummer

Het *sofinummer* is het unieke, identificerende registratienummer, dat deel uitmaakt van de identiteitsbepalende persoonsgegevens die door de Belastingdienst en andere organisaties worden gebruikt. De Belastingdienst voert het beheer over het sofinummer. Uit de verschillende onderzoeken kwam ten aanzien van dit beheer naar voren dat 86 personen over meer dan een sofinummer beschikten. Na overdracht van deze gevallen bleek het volgende:

* een geval was reeds bekend, een sofinummer was reeds ingetrokken;
* in vier gevallen was de oorzaak bekend: correcties waren niet nodig;
* in 81 gevallen zijn de dubbele nummers afgevoerd (uit BVR).

Soms melden personen zonder sofinummer zich bij werkgevers met een door een bedrijfsvereniging toegekend administratienummer. Dit nummer heeft evenveel cijfers als het sofinummer en voldoet aan de juistheidstoets van het sofinummer. Werkgevers kunnen in dat geval niet zien dat dit administratienummer geen sofinummer is.

1866529 00730

3. Oorzaakanalyse

3.1 Algemeen

De afgelopen vijf jaar zijn de mogelijkheden binnen de wet- en regelgeving om van belang zijnde gegevens voor uitkeringsverstrekking met elkaar te vergelijken en te verifiëren belangrijk verbeterd. Voorbeelden daarvan zijn: het verstrekken van het sofinummer op voorwaarde van een geldige verblijfstitel, de invoering van de WID, de invoering van de GBA en de koppeling van deze administratie met diverse afnemers, de invoering van het Vreemdelingen Administratie Systeem en de invoering van de Gemeenschappelijke Verwijs Index. Deze en andere maatregelen hebben ervoor gezorgd dat diverse gegevens beter op elkaar aansluiten of op toegankelijker wijze zijn geordend.

Bij de uitvoering van deze maatregelen wordt getracht om de kwaliteit van gegevens te waarborgen. Iedere organisatie die met de uitvoering van deze maatregelen is belast, is zich ervan bewust dat 'kwaliteit' een eerste vereiste is om een goede registratie te kunnen garanderen. Alleen met een deugdelijke registratie is de wet- en regelgeving op adequate wijze uit te voeren.
Er zijn echter omstandigheden, waarbinnen personen in de gelegenheid komen om wetten en regels, systemen en procedures te ontlopen en daar enig onrechtmatig (financieel) voordeel uit kunnen halen. Soms is hierbij sprake van fraude met identiteitsbepalende persoonsgegevens. Hierdoor kunnen er afwijkingen in de diverse gegevensbestanden ontstaan, die de kwaliteit van deze bestanden aantasten en daardoor detectie van fraude bemoeilijken.

Bij de oorzaakanalyse is gekeken naar wet- en regelgeving, systemen en procedures. Deze drie terreinen overlappen elkaar. We gaan hieronder op de hoofdlijnen van elk van deze drie terreinen in. Doordat tijdens het onderzoek is gebleken dat de aanlevering door werkgevers een belangrijke bron van onjuiste gegevens vormt wordt hierop apart ingegaan. Tevens worden de verschillende onderzoeksresultaten in relatie gebracht tot de werking van de WID. De oorzaken per organisatie worden voorts uitgebreider beschreven in de bijlagen.

Het onderzoek heeft geen betrekking gehad op de GBA. Dit bestand is echter als basis voor de registratie van identiteisbepalende persoonsgegevens wel van groot belang voor de diverse instanties. Oorzaakanalyse en preventievoorstellen die verband houden met de GBA zijn daarom in de desbetreffende hoofdstukken opgenomen.

3.1.1 Wet- en regelgeving

Er is niet één wet die voor alle instanties een conforme registratie van identiteitsbepalende persoonsgegevens voorschrijft. Het belangrijkste voorbeeld van wet- en regelgeving dat in belangrijke mate oorzaak is van verschillen in de wijze waarop personen worden geregistreerd is de circulaire van de SVR met betrekking tot het toekennen van fictieve geboortedata. Binnen de Uitvoeringsinstellingen Sociale Zekerheid wordt gewerkt conform de circulaire van de (voormalige) Sociale Verzekeringsraad nr. 896 d.d. 12 december 1986. Deze circulaire schrijft voor dat 1 juli als geboortedag wordt gehanteerd en dag 16 wanneer alleen de geboortemaand en het jaar bekend is.

1866529 00730

Iemand die is geboren in 1958 wordt dan geregistreerd met geboortedatum 01-07-1958 en iemand die is geboren in november 1958 met 16-11-1958. Deze data zijn niet willekeurig gekozen, maar om financiële redenen bepaald op het midden van een periode.
In de wet GBA gelden andere voorschriften voor de wijze waarop geregistreerd moet worden wanneer de geboortedatum van een persoon niet volledig blijkt uit zijn/haar brondocument. Iemand geboren in 1958 wordt dan geregistreerd met de geboortedatum 00-XX-1958. De reden voor het verschil in registratie van de geboortedata tussen GBA en SVR-voorschrift is niet bekend.

Deze geboortedatumproblematiek is een van de belangrijkste oorzaken voor de mismatches bij bestandsvergelijking. Van een aantal van de maatregelen die de afgelopen jaren zijn genomen om deze verschillen terug te dringen of te voorkomen zijn tijdens het onderzoek de eerste effecten zichtbaar geworden, zoals:

- Afdrukken sofinummer op identiteitspapieren;
- Koppeling GBA met VAS;
- Niet verstrekken van sofinummers aan mensen zonder geldige verblijfstitel.

De kwaliteit van bronbestanden en basisbestanden wordt echter niet alleen bepaald door de wijze waarop daar momenteel mee wordt omgegaan. Veel van de onregelmatigheden die werden geconstateerd, dateren nog uit de periodes waarin werd gehandeld op basis van oude wet- en regelgeving. Deze was minder toegesneden op het voorkomen van onregelmatigheden. De gebruikers van informatie uit die bestanden bleken zich niet altijd bewust van de ruis die door deze historische opbouw wordt veroorzaakt.
Tenslotte dient opgemerkt te worden dat, binnen de door de projectgroep onderzochte werkgevers, is geconstateerd dat de toepassing van de WID een beperkte invloed heeft gehad op het verbeteren van registraties van identiteitsbepalende persoonsgegevens. Dit wordt in onderdeel 3.3 nader beschreven.

3.1.2 Systeem; administratieve vastleggingen

Technisch gezien is vrijwel elke koppeling tussen bestanden mogelijk. De afstemming van privacywetgeving, overige wet- en regelgeving en de technische vereisten en mogelijkheden bij koppeling van bestanden is echter een zeer ingewikkeld proces. Oplossingen in de sfeer van de automatisering vergen vaak flinke investeringen. Financiële overwegingen tellen zwaar mee bij de keuze voor technische oplossingen. Een systeem moet zo zijn ingericht dat het op eenvoudige wijze gegevens van de gewenste kwaliteit kan ontvangen, controleren, verwerken en verstrekken.
Om twee redenen is dat in de praktijk niet altijd het geval.

- De gebruikte systemen zijn niet in eerste instantie bedoeld om andere organisaties van informatie te voorzien. Waar dat wel het geval is prevaleren desondanks de eigen kwaliteitseisen boven de eisen of verwachtingen van de afnemers van informatie die zich later aandienen.
- Organisaties maken niet altijd een goede terugkoppeling na controle van de ontvangen gegevens. Bij terugkoppeling is de 'status' van de informatie vaak niet vermeld. Men legt prioriteit bij de eigen taakstellingen en de daaruit voortvloeiende werkzaamheden en staat niet altijd open voor kritiek op het eigen systeem.

1866529 00730

Wanneer een systeem uitgebreid is getest en al enige tijd naar ieders tevredenheid functioneert, gaat men er te vaak van uit, dat de informatie uit dat systeem ook daadwerkelijk klopt. Dat kan ertoe leiden dat men niet kritisch genoeg kijkt naar de informatie uit het systeem in relatie tot de gegevens die de belanghebbenden (cliënten) verstrekken. Daarnaast kunnen de verschillen in de wijze van vertalen en opslaan van gegevens de geautomatiseerde communicatie tussen systemen bemoeilijken.

3.1.3 Procedures

Iedere organisatie heeft haar eigen procedures om de wet- en regelgeving op een juiste wijze uit te voeren. De meeste instellingen en diensten vertalen de wetten en regels naar hun administratieve organisatie. De wijze waarop dit gebeurt wordt in het algemeen bepaald door de doelen en taken van de desbetreffende organisatie.

Sinds efficiency, klantgerichtheid en klantvriendelijkheid gevleugelde woorden zijn geworden, is men er in de uitvoering niet altijd even sterk op gericht de eigen procedures tot in de details te volgen. Hierdoor kan bestandsvervuiling optreden, zoals een gebrek aan uniformiteit van de wijze waarop gegevens worden geregistreerd, hetgeen leidt tot situaties waarin zij onvoldoende consistent zijn om koppelingen van bestanden op effectieve en efficiënte wijze te realiseren. Voorbeelden hiervan zijn:

- onvoldoende kennis van de schrijfwijze van vreemde namen;
- mogelijkheden om namen en geboortedata naar eigen inzicht te muteren;
- gebrek aan kennis van documentherkenning;
- onvoldoende verificatie van opgegeven sofinummers.

3.2 Werkgevers

Door de onderzoeken bij werkgevers zijn de belangrijkste oorzaken bekend geworden van het niet juist registreren en aanleveren van identiteitsbepalende persoonsgegevens door die werkgevers. Deze oorzaken en redenen waren de volgende.

- Werkgevers hebben soms belang om een werknemer snel in dienst te nemen. Zij maken een deugdelijke verificatie daaraan ondergeschikt. Pas achteraf worden ze geconfronteerd met problemen bij het beëindigen van een arbeidsovereenkomst met een vreemdeling die geen werkvergunning heeft.
- Identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie worden vrijwel altijd eenmalig getoetst, terwijl vooral de verblijfsrechtelijke positie in de tijd kan wijzigen. Een aantal verblijfsvergunningen heeft een korte geldigheidsduur, meestal drie maanden (verlenging mogelijk). Ook een wijziging in de burgerlijke staat kan gevolgen hebben voor de verblijfsstatus.
- Bij een nieuw dienstverband wordt niet altijd een hernieuwde registratie uitgevoerd in de WID-administratie. Er wordt vaak gebruik gemaakt van de oude gegevens die hun geldigheid hebben verloren.
- Werkgevers zijn vaak onbekend met echtheidskenmerken van documenten. In veel gevallen nemen ze genoegen met een door de werknemer aangeleverde kopie van een identiteitsbewijs.
- Werkgevers hebben - zeker wanneer tijdsdruk een rol speelt - onvoldoende informatie over de daadwerkelijke uitvoering van de WID en de controlemogelijkheden.

1866529 00730

- Bovendien geven werkgevers aan dat zij te weinig mogelijkheden hebben om de juistheid van aangeleverde gegevens te controleren bij bijvoorbeeld de Vreemdelingenpolitie, de Belastingdienst of de eigen bedrijfsvereniging.
- De controle op de uitvoering van wet- en regelgeving wordt beperkt door de capaciteit van de handhavingsorganisaties (bijvoorbeeld de Arbeidsinspectie). De pakkans lijkt dus klein.

3.3 Wet op de identificatieplicht

Op 1 juli 1994 is de Wet op de identificatieplicht (WID) ingevoerd voor werknemers die na die datum in dienst traden. Op 1 juli 1995 is de Wet, na een overgangstermijn van een jaar, in haar geheel ingevoerd. Door de wetgever werd bij de invoering duidelijk aangegeven dat de WID instrumenteel van karakter was. Hiermee werd bedoeld dat de controle op de toepassing van de WID slechts plaats zou vinden in combinatie met andere wetten. Controles bij werkgevers vinden in het algemeen plaats op basis van de Wet arbeid vreemdelingen (WAV), de Organisatiewet SV en de Algemene wet inzake rijksbelastingen, door de organisaties die met de handhaving van die wetten zijn belast. Er is geen organisatie die zich bezig houdt met handhaving van de WID op zich.

Bij de bezoeken aan werkgevers tijdens het project zijn steeds alle gegevens met betrekking tot identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie beoordeeld. In onderstaande beschrijving worden deze bevindingen in relatie gebracht tot het effect van de WID op de betrouwbaarheid van de administraties van werkgevers/inhoudingsplichtigen. Dit leidt tot het beeld dat op het moment waarop het onderzoek werd afgesloten administraties van werkgevers voor ongeveer 50% voldoen aan de vereisten van de WID.

Bij het onderzoek was de beoordeling van de invloed van de WID om twee redenen van belang.

1. Personen met een uitkering bleken in de gelegenheid om bij werkgevers met onjuiste identiteitsbepalende persoonsgegevens in dienst te treden. Hierdoor waren zij in staat om inkomsten voor de uitkeringsverstrekkende organisatie verborgen te houden.
2. Vreemdelingen (die niet gerechtigd waren om in Nederland arbeid te verrichten) bleken, vaak door gebruik van valse/vervalste identiteitsdocumenten, in de gelegenheid een dienstverband aan te gaan.

In 74 gevallen werd een Nigbasesignaal onderzocht in verband met mogelijke fraude in relatie tot een uitkering van de Sociale Dienst. In 72 van deze 74 gevallen bleek na onderzoek dat de werkgever de in de WID voorgeschreven documenten in de administratie had opgenomen. Bij de helft bleken de door de Sociale Dienst en/of de werkgever geregistreerde identiteitsbepalende persoonsgegevens niet met elkaar overeen te komen. Voorts werd in een aantal gevallen geconstateerd dat derden gebruik maakten van de identiteit van cliënten van de Sociale Dienst.

1866529 00730

Op de onderzochte gevallen was de WID, gezien het feit dat de dienstverbanden voor 1 juli 1994 reeds waren aangevangen, tot 1 juli 1995 nog niet van toepassing. Op het ogenblik van onderzoek was de WID wel van toepassing op alle gevallen. Toepassing van de WID heeft in deze gevallen niet kunnen voorkomen dat werd gefraudeerd met de bijstandsuitkering. Over het algemeen waren de WID-documenten in de administraties aanwezig. Door het gebrek aan een kwalitatieve beoordeling van de documenten en de opgegeven persoonsgegevens werden de fraudes mogelijk. Er is uit het onderzoek niet gebleken dat de invoering van de WID veel invloed heeft gehad op de kwaliteit van de administraties.

Eveneens in 74 gevallen (werknemers) werd bij werkgevers onderzoek gedaan op basis van Nigbasekaarten 1994, waarbij onregelmatigheden met identiteitsdocumenten werden vermoed, doch waarbij niet dadelijk een benadeelde organisatie benoemd kon worden. Bij 30 van de 74 werknemers (41%) is gebleken dat de werkgever de in de WID voorgeschreven documenten in zijn administratie had opgenomen. Voor de overige 44 werknemers werd niet of niet volledig aan de voorschriften van de WID voldaan. Tijdens het onderzoek zijn 111 kopieën van vermoedelijk valse/vervalste documenten aangetroffen. Ook hier is de conclusie gerechtvaardigd dat het heeft ontbroken aan een kwalitatieve beoordeling van de overgelegde documenten.

Bij de onderzoeken bij werkgevers naar de uitvoering van de WID is gebleken dat:

- de WID geen substantiële toename in het personeelsverloop heeft veroorzaakt (met uitzondering van een incidenteel effect bij de invoering van de wet);
- illegale tewerkstelling niet in belangrijke mate werd teruggedrongen;
- in 50% van de administraties bij onderzochte werkgevers niet conform de WID werd geadministreerd.

Resumerend kan gesteld worden dat de WID, in relatie tot dienstverbanden, bij haar invoering enig starteffect heeft gehad. Dit positieve effect heeft vooral plaatsgevonden bij grotere ondernemingen. Deze ondernemingen beschikten overigens in het algemeen reeds vóór invoering van de WID over een deugdelijke administratie.

Bij veel werkgevers, vooral in de branches waar veel laag/ongeschoolde arbeid wordt verricht, is tijdens de onderzoeken gebleken dat de WID beperkte invloed heeft gehad. De pakkans bij overtreding is gering, mede als gevolg van het instrumentele karakter van de WID. Om het beoogde effect van de WID te verbeteren zal de mogelijkheid op controle van de verplichtingen moeten worden verbeterd. Gezien de redelijk beperkte personele capaciteit bij alle in dit veld betrokken diensten en instanties zal intensivering van de handhaving in eerste instantie gevonden moeten worden in de combinatie van een structurele uitwisseling van gegevens, gezamenlijk optreden en het op elkaar afstemmen van onderzoeksprogramma's.

1866529 00730

4. Preventievoorstellen

4.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is beschreven wat de gevolgen kunnen zijn wanneer de juistheid en consistentie van identiteitsbepalende persoonsgegevens niet voldoende gewaarborgd zijn. In dit hoofdstuk worden voorstellen geformuleerd om die ongewenste gevolgen te voorkomen die op grond van het onderzoek zijn geconstateerd.

In dit hoofdstuk komen de instellingoverstijgende preventievoorstellen aan de orde. In de bijlagen komen preventievoorstellen per individuele organisatie aan bod.

4.2 Algemene preventievoorstellen

Registratie van de juiste gegevens is een vereiste om de wet- en regelgeving op adequate wijze uit te voeren. In het onderzoek zijn vele gevallen achterhaald waarin op basis van verkeerde gegevens niet de juiste beslissingen konden worden genomen. De leidende vraag is, welke maatregelen getroffen moeten worden zodat de betrokken organisaties tijdig over de juiste en volledige gegevens kunnen beschikken. Twee elementen komen hieronder aan de orde:

(1) de wijze waarop (potentieel) geregistreerden gegevens aanleveren aan onder anderen werkgevers/inhoudingsplichtigen (invoer);

(2) de wijze waarop uitvoeringsorganisaties met gegevens omgaan (uniformering).

4.2.1 Eerste invoer

In het onderzoek zijn vele voorbeelden van onjuiste gegevens aangetroffen die hun oorsprong vonden in het feit dat de burger foutieve gegevens had opgegeven. Een belangrijke bron van onjuiste informatie wordt gevormd door de aanlevering van gegevens door werknemers aan hun werkgever en vervolgens door de werkgever aan de diverse uitvoeringsinstellingen, Belastingdienst en andere belanghebbende organisaties. In de onderzochte situaties reageerden de organisaties bovendien niet altijd adequaat op aanlevering van onjuiste gegevens.

Op grond van WID (in combinatie met andere wetgeving zoals de Organisatiewet Sociale Verzekeringen, de Wet op de Loonbelasting en de Wet arbeid vreemdelingen) is de werkgever verplicht om de identiteit van een werknemer vast te stellen aan de hand van een geldig identiteitsbewijs. Tevens is de werkgever verplicht daarvan een kopie in de administratie op te nemen, dan wel aantekening te houden van de aard en het nummer van het document. Daarnaast zal de werkgever het sofinummer van de werknemer in zijn administratie opnemen. Dat nummer heeft hij immers nodig om opgaaf te doen aan de Belastingdienst en de uitvoeringsinstellingen.

Het probleem is dat veel werkgevers de expertise niet hebben om vast te stellen of het overlegde identiteitsbewijs geldig is en of het door de werknemer opgegeven sofinummer juist is. De werkgever heeft bovendien vrijwel geen mogelijkheid om de juistheid van deze documenten en gegevens te verifiëren.

1866529 00730

Uitvoeringsinstellingen zijn, wanneer zij opereren als uitkeringsverstrekker, ook leverancier van gegevens. Zo moet bijvoorbeeld de Sociale Dienst ten behoeve van de bijstandsgerechtigden administratieve handelingen verrichten om premie en belasting te kunnen afdragen. De Sociale Dienst levert dan als inhoudingsplichtige gegevens aan de Belastingdienst.
Het preventiescenario richt zich enerzijds op de wijze waarop werkgevers en uitvoeringsorganisaties elk voor zich omgaan met de verificatieplicht en anderzijds op het realiseren van samenwerking waardoor beter kan worden ingespeeld op het onderkennen, corrigeren en voorkomen van onjuiste gegevens.

Preventievoorstellen

1. Alle betrokkenen zullen bewust moeten worden gemaakt van het maatschappelijk belang van het correct registreren van de juiste gegevens. Vooral de verschillende uitvoeringsorganisaties dienen zich bewust te worden van het belang van verificatie en juiste registratie.
2. Zowel de werkgevers als de front office medewerkers van uitvoeringsorganisaties dienen over voldoende kennis en instrumentarium te beschikken om de aan hen getoonde identiteitsdocumenten op echtheid te kunnen controleren.
3. De mogelijkheden voor werkgevers/inhoudingsplichtigen om de relatie tussen en de juistheid van identiteitsdocumenten en sofinummers te verifiëren moeten worden verbeterd en/of uitgebreid.
4. Het sofinummer wordt momenteel toegekend, verstrekt en beheerd door de Belastingdienst. Dit 'uniek identificerend registratienummer' moet worden verstrekt aan de unieke persoon die daarbij hoort. Daartoe moet de identiteit van die persoon worden vastgesteld. Gezien de centrale rol die in deze preventievoorstellen wordt toebedacht aan de GBA, zou de bevoegdheid tot de verstrekking van sofinummers aan de gemeenten die de GBA voeren kunnen worden toebedeeld.
5. Het ontwikkelen en invoeren van een zogenaamde 'smartcard' voor een breed toepassingsgebied moet worden overwogen. Op een smartcard worden identiteitsbepalende persoonsgegevens opgeslagen. Met behulp van deze card zal verificatie van persoonsgegevens vereenvoudigd kunnen worden.Bekeken moet worden of een biometrisch gegeven (bijv. vinger-, hand-, irisafdruk) aan de card kan worden toegevoegd.
6. De GBA zou leidend moeten worden. Bij het aannemen van personeel, het aanvragen van een uitkering of subsidie, enzovoort zou men verplicht moeten worden tot het overleggen van een recent uittreksel uit de GBA met daarop vermeld het sofinummer. Bij het baliepersoneel van de gemeenten dient een geldig identiteitsbewijs getoond te worden. Bij de gemeenten is immers expertise in het herkennen en controleren van identiteitsdocumenten. De inhoudingsplichtigen dienen het origineel uittreksel bij hun loonadministratie te bewaren. Dit uittreksel moet uiteraard wel fraudebestendig zijn. De inhoudingsplichtige moet verantwoordelijk worden gesteld als niet voldaan wordt aan de bepalingen.

1866529 00730

4.2.2 Uniformering

De laatste jaren zijn steeds meer uitvoeringsorganisaties met elkaar hun bestanden gaan vergelijken met als doel de eigen identiteitsbepalende persoonsgegevens te verifiëren. In de oorzaakanalyse is naar voren gekomen dat onvoldoende afstemming tussen de verschillende uitvoeringsorganisaties plaatsvindt. Dit heeft tot gevolg dat eventuele inconsistenties tussen de administratieve vastleggingen van de verschillende uitvoeringsorganisaties niet of niet tijdig aan het licht komen.

Een betere consistentie van gegevens kan worden bereikt indien alle belanghebbende organisaties in hun communicatie met andere organisaties verplicht zijn om gebruik te maken van hetzelfde bronbestand voor de identiteitsbepalende persoonsgegevens. Wanneer organisaties uit dezelfde bronbestanden putten, is het van belang dat mutaties tijdig en volgens vooraf afgesproken richtlijnen onderling gecommuniceerd en verwerkt worden.

Indien consistentie van gegevens kan worden bereikt doordat de verschillende instanties in de communicatie verplicht zijn om gebruik te maken van dezelfde bron-/basisbestanden, ligt het om een aantal redenen voor de hand de GBA als uitgangspunt te nemen. De GBA immers:

- biedt volledige landelijke dekking;
- medewerkers burgerzaken hebben expertise in het herkennen van identiteits- en brondocumenten;
- medewerkers burgerzaken hebben expertise op het gebied van vreemd namenrecht.

Om de kwaliteit van de GBA verder te verbeteren kan worden overwogen het aantal aangewezen afnemers met een terugmeldingsverplichting uit te breiden. Deze afnemers zijn verplicht verschillen tussen hun eigen administratie en gegevens die ze uit de GBA hebben ontvangen, te melden. De GBA vervult thans als 'hofleverancier' van persoonsgegevens een belangrijke rol voor diverse afnemers. Uitbreiding van het dwingend gebruik van de GBA stelt bijzondere eisen aan de beveiliging van de hierin opgenomen gegevens.

Preventievoorstellen

1. Er zal een keuze moeten worden gemaakt voor een eenduidige wijze van vaststelling van de fictieve geboortedatum die voor alle belanghebbende instanties aanvaardbaar is; deze zal moeten worden geïmplementeerd in de GBA.
2. De verplichte afname van de GBA zou moeten worden verruimd.
3. De schrijfwijze van identiteitsbepalende persoonsgegevens moet in alle bestanden worden geüniformeerd conform de GBA.
4. Ook werkgevers zouden ten behoeve van de communicatie binnen het sofi-domein de GBA standaard moeten volgen.

1866529 00730

Bijlagen

Oorzaakanalyse en preventievoorstellen per organisatie

1. Conclusie per organisatie

In de volgende bijlagen geven we per organisatie de conclusies over de oorzaken en preventiemogelijkheden aan. Voor zover mogelijk en noodzakelijk zijn deze oorzaken en preventievoorstellen verdeeld over de onderwerpen wet- en regelgeving, procedures en systemen. Sommige oorzaken en preventievoorstellen hebben zo'n sterke samenhang met elkaar dat het wegnemen ervan inspanningen kan vragen die de verantwoordelijkheden en mogelijkheden van individuele organisaties overstijgen. Hieraan is in de hoofdstukken 3 en 4 al aandacht besteed.

2 Gak Nederland bv[2]

2.1 Oorzaken

Wet- en regelgeving

Een groot aantal Nigbasekaarten is ontstaan door de richtlijn van de Sociale Verzekeringsraad over het toekennen van een fictieve geboortedatum, waarop we al eerder ingingen. Een tweede oorzaak is de verplichting tot het gebruik van het sofinummer als registratienummer. Op grond van de Organisatiewet Sociale Verzekering (OSV) dient de bedrijfsvereniging er zorg voor te dragen dat de administratie door een Uitvoeringsinstelling wordt gevoerd. De Uitvoeringsinstellingen zijn verplicht administratie te voeren voor alle verzekerden. Hierbij speelt de verblijfsrechtelijke status en het al dan niet beschikken over een sofinummer in beginsel geen rol. Het sofinummer van de verzekerde vormt echter wel een belangrijk onderdeel van de registratie. Aan personen zonder sofinummer wordt daarom een, op een sofinummer gelijkend, registratienummer toegekend.

Procedures/systemen

Andere Nigbasekaarten hadden te maken met de gehanteerde procedures en systemen, onder meer bij de verificatie van onduidelijke gegevens. De relatie tussen het Gak en een verzekerde begint wanneer een werkgever de verzekerde aanmeldt. Deze aanmelding wordt opgenomen in de zogeheten *Basisregistratie Dienstverbanden* (BRDV). De eerste verificatie van het sofinummer en de NAW-gegevens vindt plaats bij de *Basisregistratie Personen* (BRP). De gegevens van personen zijn in dit bestand bekend wanneer zij al eerder bij het Gak verzekerd zijn geweest. In principe zijn de gegevens dan al eerder geverifieerd. Als de aangemelde persoon niet bekend is in de BRP, vindt verificatie van de gegevens plaats bij de Belastingdienst en - indien nodig - bij de GBA.

---

[2] De analyse in deze bijlagen heeft betrekking op de gang van zaken bij Gak Nederland bv. De andere Uitvoeringsinstellingen hanteren veelal vergelijkbare procedures bij de opbouw en het gebruik van hun gegevens. Daar zou dezelfde problematiek kunnen spelen.

1866529 00730

Wanneer ook deze verificaties geen soelaas bieden, wordt met een administratief onderzoek - en zo nodig met een onderzoek door de inspectie van een districtskantoor - geprobeerd de juiste gegevens vast te stellen.
Die worden opnieuw geverifieerd bij de Belastingdienst en de GBA. Wanneer op geen enkele wijze de juiste personalia en/of het sofinummer kunnen worden vastgesteld, wordt een 'fictief' sofinummer toegekend. Tijdens deze gehele verificatie-procedure wordt tevens geprobeerd de juiste gegevens via de werkgever te achterhalen. In het uiterste geval kan dit leiden tot een sanctie voor de werkgever in de vorm van het betalen van 'dubbele' premies. Het gebruik van fictieve sofinummers leidt per definitie tot Nigbasekaarten bij de Belastingdienst.

Als het Gak de door de werkgever aangeleverde, onjuiste gegevens ambtshalve of naar aanleiding van een reactie van de verzekerde corrigeert, wordt dit (mede op basis van geldende richtlijnen of de geheimhoudingsplicht) niet altijd aan de werkgever gemeld. Als gevolg daarvan worden gegevens in de administratie bij de bedrijfsvereniging correct opgenomen, terwijl de jaaropgave van de werkgever bij de Belastingdienst leidt tot opname in de Nigbase.
Om ongewenste samenloop van inkomsten en uitkeringen te voorkomen is de GVI (Gemeenschappelijke Verwijs Index) opgezet. De GVI is een systeem van de Uitvoeringsinstellingen waarin alle daar bekende dienstverbanden en uitkeringen beknopt worden weergegeven. Het sofinummer vormt de enige gemeenschappelijke zoeksleutel in de GVI. Uit de onderzoeken bleek dat het regelmatig voorkomt dat een en hetzelfde sofinummer door meer personen wordt gebruikt. Doordat de namen in de GVI niet direct zichtbaar worden bestaat het risico dat aan de getoonde gegevens onjuiste conclusies worden verbonden. De waarde van de GVI als preventief instrument wordt hierdoor beperkt.
Tenslotte is uit het onderzoek gebleken dat de behandelende Gak- medewerkers niet over voldoende basiskennis beschikken om identiteitsdocumenten op juistheid en echtheid te kunnen beoordelen.

2.2 Preventievoorstellen Gak Nederland bv

Op het gebied van wet- en regelgeving dienen er oplossingen gevonden te worden die leiden tot uniform gebruik van fictieve geboortedata en/of het exclusieve gebruik van GBA-gegevens bij het communiceren tussen organisaties.
Ook in de toekomst zal aan een aantal verzekerden (meestal illegalen) een fictief sofinummer moeten worden toegekend. Uitvoeringsinstellingen in de sociale zekerheid zouden het 'fictieve sofinummer' alleen moeten gebruiken voor de eigen registratiesystemen. Het fictieve nummer zou nooit gebruikt mogen worden in berichtenverkeer met andere organisaties of de betreffende verzekerde.

Vaak is de administratie van de bedrijfsvereniging wel juist, maar komen de Nigbasekaarten voort uit onvolkomenheden bij de werkgevers. Om dat te voorkomen is het wellicht mogelijk de werkinstructies over terugkoppeling naar de werkgever aan te passen.
Uit het onderzoek is gebleken dat het GVI-systeem geschikt is om ongewenste samenloop van inkomsten en uitkeringen te voorkomen. Door in de GVI voorzieningen te treffen waardoor niet alleen op basis van sofinummers, maar ook op basis van NAW-gegevens kan worden geregistreerd en geraadpleegd, kan reeds in vroegtijdig stadium worden onderkend dat gebruik of misbruik wordt gemaakt van onjuiste combinaties van identiteitsbepalende persoonsgegevens.

1866529 00730

3 Sociale Dienst

3.1 Oorzaken

Tijdens het onderzoek is gebleken dat de Sociale Dienst tot een van de meest benadeelde organisaties behoort. Bij de oorzaken en preventievoorstellen die onderstaand worden beschreven dient de volgende kanttekening te worden geplaatst. De wet- en regelgeving die door de Sociale Dienst wordt uitgevoerd vormt het sluitstuk van de Sociale Zekerheid. De Sociale Dienst is de organisatie die bij de beoordeling van het recht op uitkering het sterkst afhankelijk is van door de cliënt zelf te verstrekken informatie. Dit betekent dat de risico's op het krijgen van onjuiste informatie en het toekennen van uitkeringen op basis van die informatie het grootst is.

Wet- en regelgeving

Factoren in de wet- en regelgeving leiden tot een groot aantal Nigbasekaarten. Een groot aantal onregelmatigheden werd veroorzaakt, doordat er een verschil bestaat tussen de wijze waarop de Sociale Dienst Amsterdam en de Belastingdienst persoonsgegevens registreren.
Een van de belangrijkste oorzaken is de *geboortedatumproblematiek*. De Sociale Dienst volgt de circulaire van de Sociale Verzekeringsraad waarop we al eerder ingingen. Wanneer de Sociale Dienst gegevens opvraagt uit het GBS wordt de geboortedag, wanneer deze niet bekend is, automatisch op 01-07 gezet.
Dit gebeurt op verzoek van de Sociale Dienst. Medewerkers die de systemen van de Sociale Dienst raadplegen, kunnen daardoor in de veronderstelling komen, dat de betrokken persoon ook in de GBA geregistreerd is met dezelfde geboortedatum.

Voor wat betreft de woonplaats van de bijstandsgerechtigde blijkt dat in de praktijk de Sociale Dienst Amsterdam controleert of men ingeschreven staat in de GBA van de gemeente Amsterdam.Wanneer men niet ingeschreven staat, betekent dit niet dat men automatisch geen recht op een uitkering zou hebben. Overigens is de belanghebbende op grond van zijn wettelijk inlichtingenplicht (art. 65 Abw) gehouden om duidelijkheid te verschaffen over zijn woonplaats. Het ontbreken van de verplichting om ingeschreven te staan in de GBA, lijkt de mogelijkheid open te houden om in verscheidene gemeenten een bijstandsuitkering te ontvangen. Dit is overigens tijdens het onderzoek niet gebleken.

Procedures/systemen

Uit het onderzoek is niet gebleken dat uitkeringen zijn verstrekt op basis van valse of vervalste documenten.
In alle onderzochte gevallen heeft de Sociale Dienst gecontroleerd of de belanghebbende ingeschreven stond op het opgegeven adres. Bij het onderzoek zijn geen gevallen naar voren gekomen waarbij de Sociale Dienst een uitkering verstrekte op een ander adres dan het adres waarop belanghebbende was ingeschreven in de GBA.

Wel een probleem vormde de zogeheten 'Selectieve mutatie rapportage'. Deze rapportage heeft tot doel dat bepaalde wijzigingen van gegevens van cliënten in de GBA aan de Sociale Dienst bekend worden gemaakt.
Dit gebeurt via het GCEI. Alle mutaties in de GBA worden gemeld aan het GCEI en het GCEI selecteert de gegevens die voor de Sociale Dienst van belang zijn en geeft deze door.

1866529 00730

Doordat de mutatie van invloed kan zijn op het recht op bijstand, kan de Sociale Dienst actie ondernemen. Bij het onderzoek bleek dat deze onderzoeken niet altijd plaatsvinden.

Een volgend probleem was de verificatie van het sofinummer.
Bij aanvragen en hercontroles moet de Sociale Dienst het sofinummer van de cliënt verifiëren. In principe geschiedde dit tot voor kort door de GBA te raadplegen en/of op basis van een opgave van de cliënt door middel van een document van de Belastingdienst. Bij het onderzoek bleek dat verificatie soms in het geheel niet plaatsvond, soms op basis van een door de cliënt overgelegde salarisspecificatie of uitkeringsspecificatie van een andere organisatie (zoals het Gak). Tot 17 september 1995 werd bij het raadplegen gebruik gemaakt van het bestand van het Bevolkingsregister waarin per 1 januari 1994 eenmalig het sofinummer werd opgenomen. Hieraan kleefden nog een aantal onvolkomenheden. Sinds 1 oktober 1996 is verificatie van het sofinummer beperkt tot het raadplegen van de GBA.

In de jaren na de invoering van het sofinummer heeft de Sociale Dienst ook clienten van wie het sofinummer nog ontbrak, schriftelijk verzocht dit op te geven. Deze opgaven werden in eerste instantie niet nader geverifieerd.
Periodiek worden tapes met sofinummers en NAW-gegevens van Sociale Dienst en Belastingdienst met elkaar vergeleken. In een beperkt aantal gevallen bleek dat het juiste sofinummer niet kon worden gevonden. Uit het onderzoek is een aantal gevallen bekend waarbij cliënten onder een onjuist sofinummer uitkering ontvingen.

In beginsel worden de NAW-gegevens van cliënten van de Sociale Dienst overgenomen uit de GBA. Het komt echter voor dat cliënten de medewerker wijzen op een onjuiste spelling of schrijfwijze van hun naam. Ook is het mogelijk dat medewerkers zelf onjuistheden menen te constateren. Uit de onderzochte dossiers bleek dat dergelijke afwijkingen soms wel, maar soms ook niet werden gewijzigd.
Uit de dossiers werd niet altijd duidelijk waarom de gegevens werden gewijzigd en hoe de juistheid hiervan werd geverifieerd.
Slechts medewerkers van de GBA kunnen brondocumenten en de aspecten van vreemde-namenrecht op hun merites beoordelen. Het handmatig invoeren of corrigeren van gegevens door de medewerkers van de Sociale Dienst brengt - risico's met zich mee.

3.2 Preventievoorstellen

In alle gevallen zal er verificatie van de door cliënt aangeleverde gegevens moeten plaatsvinden door vergelijking met de GBA-gegevens. Als de cliënt gegevens presenteert die afwijken van de GBA-gegevens, zal gekeken moeten worden naar de aard van de afwijking. De cliënt moet altijd geconfronteerd worden met de afwijking. Wanneer op basis van de geconstateerde afwijkingen aan de identiteit van de persoon getwijfeld wordt, zal uitkering geweigerd moeten worden.
De GBA is leidend; dat zou ook voor de Sociale Dienst moeten gelden. Allereerst moeten de identiteitsbepalende persoonsgegevens worden geverifieerd aan de hand van de GBA. Gebleken onjuistheden moeten in de GBA worden gewijzigd. Pas daarna mogen andere bestanden op dezelfde wijze worden aangepast.

1866529 00730

Geboortedatum
Wanneer een cliënt geen volledige geboortedatum heeft, maar er alleen een geboortejaar bekend is, kent de Sociale Dienst een fictieve geboortedatum toe. In het gegevensbestand van de Sociale Dienst zou kenbaar gemaakt moeten worden wanneer het gaat om zo'n fictieve geboortedatum. Verder zou de fictieve geboortedatum bij bestandskoppelingen niet moeten worden gehanteerd. Koppelingen moeten plaatsvinden op basis van de GBA-gegevens.

Juiste naam
Volgens het nationale recht van sommige vreemdelingen verandert de naam van de, aan dat recht onderworpen vrouw, die huwt. Deze naamswijziging wordt op grond van Nederlands recht in de GBA geregistreerd en zal door de Sociale Dienst gevolgd moeten worden. Veelal is verwarrend, dat vóór een huwelijk afgegeven vreemdelingendocumenten, niet gewijzigd worden. Belangrijk is dat het Nederlands recht voorschrijft, dat de naam van vreemdelingen bepaald wordt door het nationale recht van die vreemdeling. De oude (meisjes-)naam zal uit de GBA moeten worden verwijderd om te voorkomen dat een en dezelfde persoon onder twee verschillende namen in het bestand is opgenomen.

Spelling
Bij de spelling van namen moet altijd de schrijfwijze van de GBA worden gehanteerd. Voor het vaststellen van de voorletters en het onderscheid maken tussen voor- en achternaam geldt hetzelfde. Het gaat daarbij niet zozeer om de juiste schrijfwijze van een bepaalde naam als wel om een uniforme schrijfwijze. De procedure voor het verwerken van mutaties die het Bevolkingsregister aan de Sociale Dienst opgeeft, dient te worden aangescherpt, omdat uit het onderzoek is gebleken dat bij overname van gegevens door de Sociale Dienst fouten worden gemaakt.

Sofinummer
Het juiste sofinummer van cliënten staat in de GBA, zoals het is toegekend door de Belastingdienst. Wanneer een cliënt een nummer presenteert dat niet het juiste sofinummer is, of een sofinummer van een ander, mag de Sociale Dienst geen uitkering verstrekken.
Gezien de bestanden die gebruikt werden om in het verleden sofinummers te verifiëren en de wijze waarop frontoffice-medewerkers sofinummers hebben opgenomen, lijkt het noodzakelijk dat de Sociale Dienst zijn cliëntenbestand eenmalig doorlicht op de aanwezigheid van niet-corresponderende combinaties van identiteitsbepalende persoonsgegevens.

Medewerkers
Front-officemedewerkers moeten voldoende toegerust zijn om documenten te herkennen, afwijkingen te constateren, de noodzakelijke vragen te stellen en hierover te rapporteren.

4 Sociale Verzekeringsbank Districtskantoor Amsterdam (SVB)

4.1 Oorzaken

Tijdens het onderzoek is bij de SVB geen fraude geconstateerd. Wel werd geconstateerd dat de SVB veel loonbelastingkaarten inzendt zonder vermelding van het sofinummer. Van de kaarten in de Nigbase die met de SVB te maken hadden, bevond zich de overgrote meerderheid (209) daar vanwege de toekenning van de fictieve geboortedatum van 1 juli.

1866529 00730

De Sociale Verzekeringsbank Districtskantoor Amsterdam is aangesloten op de GBA en heeft van iedere gerechtigde het sofinummer conform de GBA opgenomen. Via de GBA krijgt de SVB meldingen van emigratie en VOW automatisch aangeleverd.

4.2 Preventievoorstellen

Ook bij de SVB zal een oplossing moeten worden gevonden voor de geboortedatumproblematiek.

5 Belastingdienst

5.1 Oorzaken

Wet- en regelgeving

De Belastingdienst heft en int belastingen en premies. Iedereen die inkomen verwerft moet zich bij de Belastingdienst melden en aangifte doen, tenzij de werkgever dit reeds doet. De Belastingdienst registreert de belastingplichtigen of door de werkgever opgegeven werknemers. Op die manier belandt iedereen die fiscaal relevant is in BvR, de relatiebase van de Belastingdienst. Ook iedereen die in de GBA wordt ingeschreven wordt opgenomen in BvR. De in BvR opgenomen personen krijgen allemaal een Sofinummer. Afhankelijk van de verblijfsstatus wordt dit nummer ook aan de belanghebbende meegedeeld.

Anoniementarief

De Belastingdienst heft en int belastingen ongeacht of de persoon met naam bekend is en ongeacht de aard van de inkomsten. Zou de Belastingdienst dit niet doen dan zouden mensen die hun naam niet opgeven geen belasting hoeven te betalen. Belastingheffing van onbekenden is echter ongewenst. Om de werkgevers ervan te weerhouden werknemers in dienst te nemen waarvan de persoonsgegevens niet bekend zijn wordt in die gevallen een verhoogd tarief van 60% zonder belastingvrije voet geheven, het zogenoemde anoniementarief.
Deze sanctie blijkt echter niet altijd te werken. Er zal al snel sprake zijn van een belangenafweging. Als de werkgever en de werknemer een gezamenlijk belang hebben om de anonimiteit te handhaven, bijvoorbeeld ingeval van een illegale werknemer en voor een korte periode, dan wordt toch gekozen voor de anonimiteit van de werknemer.

Een ander geval dat zich voor kan doen is dat iemand op eigen identiteit een uitkering geniet en door anoniem te werken een koppeling van de twee inkomens bij de Belastingdienst tracht te voorkomen.

Daarbij moet wel worden bedacht dat het gaat om gevallen waarin de dienstbetrekking aan de Belastingdienst wordt opgegeven, terwijl het waarschijnlijk is dat veel uitkeringsfraudeurs of personen zonder werkvergunning in het zwarte circuit werkzaam zijn omdat de risico's van ontdekking daar geringer zijn.

Sofinummer

Bij de invoering van het Sofinummer, toen nog Fi-nummer, door de Belastingdienst in 1986 was het nummer niet meer dan een numerieke schrijfwijze voor de persoonsgegevens ten behoeve van de verwerking binnen de geautomatiseerde systemen van de Belastingdienst.

1866529 00730

In een latere fase werd het Sofinummer als uniek identificerend nummer binnen het gehele Sociale en Fiscale domein geïntroduceerd. Op dat moment was het Sofinummer nog steeds niet meer dan de numerieke schrijfwijze voor de persoonsgegevens.
In 1992 werd besloten dat illegalen geen Sofinummer mochten krijgen, omdat dit de schijn van legaliteit zou opwekken. Als gevolg daarvan zijn organisaties, werkgevers, en andere belanghebbenden een andere waarde gaan toekennen aan het Sofinummer dan alleen registratienummer. Zo wordt regelmatig verondersteld dat iemand die een Sofinummer heeft ook wel een geldige verblijfsstatus zal bezitten.

Tijdens het onderzoek is gebleken dat veel personen een verkeerd sofinummer opgeven bij de inhoudingsplichtige. Doordat inhoudingsplichtigen dit sofinummer vermelden op de ingezonden loonbelastingkaarten ontstaan foutmeldingen en komen de loonbelastingkaarten terecht in de Nigbase. Als naast het verkeerde sofinummer tevens gebruik wordt gemaakt van een valse of aangenomen identiteit, is het moeilijk om de juiste persoon bij de loongegevens te vinden.

Aan het sofinummer zou daarom geen andere waarde gehecht mogen worden dan als registratienummer. Alleen dan kan het optimaal zijn functie vervullen, namelijk: 'op eenvoudige en snelle wijze, verzamelen, registreren en kunnen muteren van persoonsgegevens'.

Tijdens het onderzoek werd in een aantal gevallen geconstateerd dat op één van onderstaande wijzen gebruik werd gemaakt van onjuiste sofinummers:
- handel in valse/vervalste formulieren waarop het sofinummer wordt toegekend (hierop kunnen voorkomen sofinrs. van overledenen, emigranten, valse sofinrs, sofinrs. van willekeurige derden en eenmaal is geconstateerd dat gebruik wordt gemaakt van sofinummers van ex-werknemers);
- (r)emigranten die hun sofinummer verkopen;
- personen die hun (kopie)identiteitspapieren (tegen betaling) ter beschikking stellen van anderen;
- personen die zelf een dienstverband aangaan maar anderen laten werken.

In de Wet- en regelgeving is niets geregeld over het gebruik van het sofinummer door natuurlijke personen. Tegenover misbruik van sofinummers zijn geen specifieke administratiefrechtelijke of strafrechtelijke sancties gesteld. Wél gaat het opgeven van een verkeerd sofinummer vaak samen met strafrechtelijke overtredingen, zoals valsheid in geschrifte (art. 225 Wetboek van Strafrecht) en het zich presenteren met valse, vervalste of op andere wijze gemanipuleerde documenten (art. 226, 227 en 231 Wetboek van Strafrecht).

Loonbelastingkaarten
Bij betalingen voor verrichte werkzaamheden die door de Wet Loonbelasting niet worden beschouwd als dienstbetrekking dient een afwijkende loonbelastingkaart (IB-47) ingevuld te worden. Op deze loonbelastingkaarten is geen rubriek voor het sofinummer opgenomen. De 'werkgever' is ook niet verplicht om het sofinummer te registreren van deze zogenaamde 'uitgezonderden'. in dit geval wordt dus geen gebruik gemaakt van het sofinummer als registratiemiddel. Dat bemoeilijkt het verzamelen van inkomensgegevens van deze categorie en veroorzaakt veel Nigbasekaarten.

1866529 00730

Herkenning echtheid documenten
In enkele situaties dient aan de loketten van de Belastingdienst een identiteitsdocument overgelegd te worden, bijvoorbeeld bij aanvraag sofinummer of verzoek om mededeling van het sofinummer.
Bij diverse controles -waarbij gebruik wordt gemaakt van de WID- worden identiteitsdocumenten van de werknemers bekeken. Zo zijn er meer werkzaamheden waarbij identiteitsdocumenten een rol spelen. Bij belastingambtenaren ontbreekt echter de kennis in het herkennen van onregelmatigheden bij identiteitsdocumenten.
Formulier verstrekking sofinummer
Er bestaat geen verplichting om het formulier waarop het sofinummer is medegedeeld te tonen. Een mondelinge opgave volstaat. Bovendien heeft het formulier geen veiligheidskenmerken en is het zeer eenvoudig na te maken. De reden voor het ontbreken van de veiligheidskenmerken is dat het formulier geen officiële status heeft.

5.2 Preventievoorstellen Belastingdienst

1. De Belastingdienst zou de Nigbasekaarten regelmatig moeten toetsen en onderzoek instellen naar de veroorzakers van deze signalen. Hierbij moeten tevens de belangen van andere organisaties in het oog worden gehouden.
2. Bij de Belastingdienst zou automatisch gesignaleerd moeten worden als een verzekerde wordt aangemeld met het sofinummer van een overledene, een (r)emigrant, een minderjarige of een persoon die als VOW geregistreerd is. Dat automatisch signaleringssysteem zou ook moeten gaan rinkelen als op een dergelijk nummer loonheffing wordt afgedragen. Actieve samenwerking en gegevensuitwisseling tussen de Uitvoeringsinstellingen en de Belastingdienst is daarbij noodzakelijk.
3. Werkgevers die veel Nigbasekaarten veroorzaken zouden moeten worden geselecteerd, zodat de Belastingdienst gepaste actie kan ondernemen.

6 Documenten

6.1 Oorzaken

In deze paragraaf wordt ingegaan op fraude met documenten die niet rechtstreeks te maken heeft met een van de organisaties die bij dit onderzoek zijn betrokken.

Aan fraude veroorzaakt door misbruik van documenten ligt onder andere het ontbreken van een verificatieplicht van identiteitsbepalende persoonsgegevens en van sofinummers ten grondslag. De wijze waarop uitvoeringsorganisaties in het verleden omgingen met geconstateerde onregelmatigheden heeft ertoe geleid dat fraude die werd veroorzaakt door misbruik van documenten niet werd onderkend. Voorts ontbreekt bij inhoudingsplichtigen en uitvoerende instanties de expertise om valse of vervalste documenten te herkennen.
Vaak ontbreekt de mogelijkheid om de gegevens bij bijvoorbeeld de Vreemdelingenpolitie te verifiëren. Ook de WID biedt hier geen uitkomst. De WID geeft een momentopname bij indiensttreding. Er vinden geen vervolgcontroles plaats op de geldigheid van documenten. De controle op de naleving van de WID is onvoldoende, omdat deze een instrumenteel karakter heeft. Bij controles op grond van de OSV, de WAV en dergelijke is de WID slechts een middel om uitvoering van deze andere regelingen mogelijk te maken. Controle zal daardoor altijd plaatsvinden vanuit de belangen en mogelijkheden van de organisaties die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van deze regelingen.

1866529 00730

6.2 Preventievoorstellen

Het voorkomen van documentfraude kan alleen worden teruggedrongen indien op een aantal punten belangrijke veranderingen plaatsvinden.

- een goed authentiek bronbestand (GBA) leidend te laten zijn voor alle betrokkenen;
- verificatiemogelijkheden en -plicht van het sofinummer;
- verificatiemogelijkheden bij de Vreemdelingenpolitie;
- goede controles op naleving van de WID en de WAV;
- mogelijkheden om in gebreke blijvende werkgevers direct sancties op te leggen;
- betere overdracht van expertise over (vreemde) documenten;
- aanpassen ontslagrecht en WAV bij geconstateerde onrechtmatigheden.

7 Illegale tewerkstelling

7.1 Oorzaken

In tegenstelling tot de voorgaande bijlagen heeft dit onderdeel betrekking op een onderwerp n.l. Illegale tewerkstelling en niet op een organisatie n.l. de Arbeidsinspectie. Van participanten in dit project heeft de Arbeidsinspectie een aparte rol. De andere organisaties zijn verantwoordelijk voor de volledige uitvoering van een aantal sociale zekerheids/belastingwetten. Zij voeren hiervoor uitgebreide registraties van identiteitsgebonden persoonsgegevens. Regelmatig vindt raadpleging en uitwisseling van deze gegevens plaats. De Arbeidsinspectie is een organisatie die in beginsel is belast met het toezicht op de uitvoering van een groot aantal wetten. Dit toezicht richt zich vooral op ondernemingen/werkgevers. De beschrijving van oorzaken en preventievoorstellen richt zich derhalve op de ondernemingen/werkgevers waarop toezicht wordt gehouden en niet op de Arbeidsinspectie. Een van de wetten waarop toezicht wordt gehouden is de WAV. Vanuit de Wet arbeid vreemdelingen (WAV) is onderzocht in hoeverre de werkgevers hadden voldaan aan hun verplichtingen op grond van de Wet op de identificatieplicht (WID).

Hierbij is in het bijzonder gekeken naar de verificatieverplichtingen. In alle gevallen kon het onderzoek gedaan worden aan de hand van kopieën van documenten. In alle onderzochte gevallen werd een WID-administratie bij de loonadministratie aangetroffen.
Uit de onderzoeken kwam naar voren dat problemen zich concentreren bij werknemers met een andere dan de Nederlandse nationaliteit. De werkgevers zelf gaven als redenen daarvoor op, dat bij personeel met de Nederlandse nationaliteit alleen de identiteit hoeft te worden vastgesteld, de documenten redelijk bekend en in het Nederlands gesteld zijn.
Bovendien zijn deze werknemers doorgaans op de hoogte van de regelgeving en houden ze daar bij sollicitaties rekening mee.
Daarbij komt dat vreemdelingen in lagere functies oververtegenwoordigd zijn. Werkgevers bleken het vaststellen van de verblijfsrechtelijke positie en de toegang tot de arbeidsmarkt complex te vinden. Ze zagen het niet als hun taak om documenten te beoordelen op hun echtheid.

Werkgevers bleken zeker belang te hechten aan naleving van wet- en regelgeving, maar hun prioriteit ligt bij productie en bekwaam personeel. De verplichtingen met betrekking tot de WID zijn 'een noodzakelijk kwaad'.

1866529 00730

Het ontbrak de werkgever aan prikkels om alle mogelijkheden tot een goede verificatie te benutten. In de dagelijkse praktijk bleek vaak dat de arbeidsovereenkomst formeel al gesloten was voordat de verificatie feitelijk was verricht. Aan de vraag of de overgelegde documenten echt zijn werd dan weinig zorg besteed omdat die vraag dan niet meer actueel was.

De afschriften van de identiteitsbewijzen werden opgeborgen en behoudens een uitzondering was de wettelijke proeftijd reeds ruim verstreken voordat door enig signaal de onzorgvuldigheid aan het licht kwam. De combinatie van angst voor slepende ontslagprocedures, een geringe pakkans en het primaire belang van de werkgever was vervolgens vaak de raadgever tot het continueren van het dienstverband.
In enkele gevallen waren de documenten, met toestemming van de werknemer, achteraf bij de Vreemdelingenpolitie geverifieerd. Die had geconstateerd dat de werknemer illegaal in Nederland verbleef. De resultaten van deze verificatie waren vervolgens uitsluitend als gegeven in het dossier opgenomen.
In veel van de onderzochte gevallen had de werknemer vermoedelijk originele documenten overgelegd. Regelmatig leek het alsof de documenten als kopie waren aangeleverd of zelfs als kopie van een kopie.

Vaak had de werkgever niet gemerkt dat hij te doen had met valse documenten of dat de betrokken werknemer niet de eigenaar was van de getoonde documenten. Opvallend hierbij was dat de werkgever vrijwel alleen oog had voor het 'hebben' van het afschrift en nauwelijks voor de aard en de inhoud van het document.
Zelfs in het oog springende onvolkomenheden - zoals grove taalfouten en het ontbreken van een handtekening of zelfs een pasfoto - waren kennelijk niet opgevallen. De werkgevers gaven zelf aan dat zij op grond van privacy-regels bij verschillende organisaties geen mogelijkheden tot verificatie hadden. Politie, Belastingdienst en Bedrijfsvereniging werden hierbij genoemd.
Tenslotte dient te worden vermeld dat er een conflict lijkt te komen tussen de WAV en het ontslagrecht, wanneer een werkgever vaststelt dat een vreemdeling onrechtmatig bij hem werkzaam is. Ook wordt onrechtmatige arbeid na vijf jaar 'beloond' met het verlenen van een legale verblijfsstatus. Deze legalisatie is overigens slechts mogelijk indien de werknemer geen valse documenten heeft overgelegd.

7.2 Preventievoorstellen

De meest voorkomende oorzaak van onjuistheden in de WID-administratie is dat werkgevers het belang onderschatten om vóór het aangaan van een arbeidsovereenkomst een deugdelijke verificatie te doen. Ze realiseren zich vaak onvoldoende dat de private overeenkomst tussen werkgever en werknemer volkomen rechtsgeldig is, ongeacht of de werknemer legaal in Nederland verblijft. Bovendien realiseert de werkgever zich vaak niet dat daarbij ook het normale ontslagrecht volledig van toepassing is. Vaak heerst de misvatting dat de overeenkomst met iemand 'die hier niet mag zijn' nietig zou zijn.
Financiële gevolgen van productie-verlies door personeelstekort worden vaak over-gewaardeerd; de geldelijke gevolgen van een ontslagprocedure, resulterend in hetzelfde personeelstekort, worden vaak onderschat.

1866529 00730

Gerichte voorlichting aan werkgeversorganisaties en bij bezoeken aan ondernemingen en individuele werkgevers, kan deze oorzaak beïnvloeden en een mentaliteitsverandering teweeg brengen.

Daarnaast is het zinvol een (telefonische) informatiedesk in te richten voor werkgevers met als doel hen op hun verzoek te informeren omtrent welke informatie waar en onder welke voorwaarden te verkrijgen is.
Intensiveren van de uitwisseling van gegevens en de samenwerking met onder meer de Belastingdienst, Bedrijfsverenigingen, Sociale Diensten en de Arbeidsinspectie kunnen leiden tot een gerichter toezicht.

Veel oude fraudegevoelige vreemdelingendocumenten zijn inmiddels vervangen - door nieuwe, beter beveiligde. Dat geldt onder meer voor de zeer fraudegevoelige Verklaring Wet Arbeid Buitenlandse Werknemers. Deze vervanging heeft echter geen invloed op reeds in dienst getreden werknemers, voor wie reeds is voldaan aan de WID-verplichting.
Dat probleem kan worden voorkomen door de oude vreemdelingendocumenten (A tot en met E) vervallen te verklaren.
Overwogen kan worden de verplichting voor de werkgever tot het actueel houden van de gegevens met betrekking tot identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie van werknemers op te nemen in de WID. Vrij veel vervalsingen hebben immers te maken met het ten onrechte aannemen van de status van begunstigd EG-onderdaan en de zogeheten 'vrije termijn' van drie maanden, waarbinnen het zoeken naar en het verrichten van arbeid in loondienst is toegelaten. Steeds opnieuw bewijsstukken eisen voor verlenging van deze verblijfsrechtelijke positie werpt belemmeringen op voor vervalsingen.
Het vervalste document kan dan nauwelijks door anderen (fotoverwisseling) gebruikt worden en de kans op ontdekking door de werkgever neemt toe.

8 Koppelingswet

8.1 Inleiding

Op verzoek van Stuurgroep zijn de mogelijke preventieve effecten van de inmiddels ingevoerde Koppelingswet bekeken in relatie tot de bevindingen en resultaten van het onderzoek.
De koppelingswet is ontstaan vanuit de politieke wens bepaalde groepen vreemdelingen te ontmoedigen zich illegaal in Nederland te vestigen. De wet beoogt het uitsluiten van bepaalde categorieën vreemdelingen van een groot aantal voorzieningen. Hierbij dient vermeld te worden dat bij het uitvoeren van de Koppelingswet het sofinummer een belangrijke rol zal spelen bij de (geautomatiseerde) communicatie die noodzakelijk zal zijn om de koppelingswet uit te kunnen voeren. Door de invoering van de Koppelingswet en de daaraan noodzakelijk verbonden verificaties zal het aanmerkelijk moeilijker worden dienstverbanden aan te gaan met onjuiste identiteitsbepalende persoonsgegevens.

8.2 Positieve effecten

Door het ontstaan van verificaties door de Bedrijfsvereniging bij GBA/VAS lijkt het in beginsel niet mogelijk om met fictieve en/of onbekende personalia en/of sofinummers toegang te krijgen tot een aantal voorzieningen. Het ontstaan van deze verificaties zal personen afschrikken die gebruikmaken of zouden willen maken van een (gedeeltelijk) verzonnen identiteit. Illegale tewerkstelling zal hierdoor worden teruggedrongen.

1866529 00730

De Koppelingswet richt zich in beginsel op het beperken van een aantal mogelijkheden voor vreemdelingen. De invoering heeft ook invloed op situaties waarin uitkeringsgerechtigden door het gebruik van afwijkende identiteitsbepalende persoonsgegevens kunnen frauderen met inkomsten uit arbeid. Door de te verwachten verificaties lopen ook zij immers het risico op vroegtijdige ontdekking.

8.3 Sancties

In de Memorie van Toelichting bij de Koppelingswet wordt aangegeven dat de regering van mening is dat er in reeds bestaande wetgeving voldoende sanctiemaatregelen bestaan om de koppelingswet te handhaven en eventueel concurrentievoordeel voor werkgevers weg te nemen. Deze mening is gebaseerd op de sanctierisico's die de werkgever loopt wanneer bij controle wordt geconstateerd dat hij illegaal in Nederland verblijvende werknemers in dienst heeft.

De wet biedt een aantal controle-, opsporings- en vervolgingsmogelijkheden om in ongewenste situaties op te kunnen treden. De pakkans lijkt in de praktijk echter gering, terwijl de feitelijke toepassing van de sancties niet altijd even eenvoudig zal zijn.

8.4 Mogelijke negatieve effecten

Door de invoering van de Koppelingswet zal een aantal werkgevers ervoor waken nog langer personen in dienst te nemen met onjuiste identiteitsbepalende persoonsgegevens. De kans op ontdekking wordt immers groter en er ontstaat op zijn minst de dreiging van sancties.
Personen die er belang bij hebben om met een zekere mate van anonimiteit dienstverbanden aan te gaan, zullen daarom hun heil gaan zoeken in alternatieve methoden. Onderstaand een korte beschrijving van de risico's die dan ontstaan:

1. Het aantal werknemers dat bij indiensttreding anoniem blijft (althans in de administratie), zal kunnen toenemen. Tijdens het onderzoek is veelvuldig gebleken dat (vooral illegale) werknemers bereid zijn het *anoniementarief* voor lief te nemen om anoniem te kunnen blijven.
   Evenmin hechten zij een groot belang aan verzekering voor de Sociale Verzekeringswetten. Door reeds vooraf te kiezen voor toepassing van het anoniementarief zijn de financiële gevolgen vooraf voor rekening van de werknemer en niet achteraf voor rekening van de werkgever (al dan niet met boete).

2. Een groter aantal werkgevers zal zijn heil kunnen zoeken in het volledig 'zwart' betalen van werknemers. Daarmee worden deze werknemers mogelijk volledig aan iedere vorm van verificatie onttrokken.

3. In het rapport wordt beschreven dat het regelmatig voorkomt dat personen onder de gehele of gedeeltelijke identiteit van een derde werkzaamheden verrichten. Deze vorm kwam zowel voor bij 'illegale' werknemers als bij frauderende uitkeringsgerechtigden. Mogelijk zal de invoering van de Koppelingswet een toename van deze constructie teweegbrengen.
   Het gebruik van de volledige identiteit van een persoon zal het risico op ontdekking immers doen afnemen.

1866529 00730

Ook hier is gebleken dat (illegale) werknemers bereid zijn een substantieel deel van hun inkomen af te staan om gebruik te kunnen maken van andermans identiteit.

4. Ook werkgevers kunnen situaties creëren waarbij zij nieuwe werknemers registreren onder de identiteit van personen die in het verleden bij hen bekend waren. Hier ontstaan zogenaamde administratieve 'look-a-likes' door toedoen van de werkgever. Tijdens het onderzoek zijn enkele keren dergelijke look-a-likes aangetroffen. Deze werknemers waren over het algemeen illegaal in Nederland verblijvende personen.

5. Mede als gevolg van bovenstaande constructies zal het gebruik van valse/vervalste identiteitsdocumenten ook een verschuiving kunnen ondergaan.
Waar men tot de invoering van de Koppelingswet kon volstaan met papieren gebaseerd op de fictieve gegevens van iedere willekeurige identiteit, zal nu behoefte ontstaan aan documenten die zijn gebaseerd op de gegevens van een bestaande identiteit.

   Dit betekent dat in het illegale circuit de behoefte aan originele documenten kan toenemen. Gezien het belang van de verblijfsrechtelijke positie kunnen vooral identiteitsdocumenten van Nederlanders en EG-onderdanen in de belangstelling komen te staan. Wanneer in toenemende mate gebruik zal worden gemaakt van gestolen of verloren Nederlandse identiteitsdocumenten, is het overigens maar de vraag of het verstandig is het sofinummer op deze documenten af te drukken, zoals sinds 1 januari 1996 gebeurt.

Samenvattend kan worden gesteld dat de Koppelingswet het risico op ontdekking van ongewenste situaties vergroot. Ten aanzien van de handhaving zullen echter maatregelen moeten worden genomen, waarbij door intensievere samenwerking en gerichte uitwisseling van gegevens doeltreffend kan worden opgetreden. Vooral de Arbeidsinspectie zal hierbij een grote rol kunnen spelen.

Van groot belang is de mate waarin de Bedrijfsverenigingen en de Belastingdienst bereid en in staat zijn misstanden te signaleren. Om gerichte handhaving door samenwerking en uitwisseling van gegevens te kunnen realiseren, zijn aanpassingen nodig van de wetten en regels rond de privacy, de koppeling van bestanden en het ongevraagd verstrekken van gerichte informatie.

0-0-0-0-0

1866529 00730

REDACTIEGROEP RIF GANZEVEER

Van : Heinz Kruiper
Aan : Van Zoeren, Kleipool
Datum : 19 maart 1997
Onderwerp : Oplegnotitie Rapport Ganzeveer
CC : DG-Bel, Dir DOZ, AFZ, PFC

Bijgaand treffen jullie aan de afgeronde versie van het Ganzeveer-rapport. Binnen de schrijfgroep zijn geen punten voor discussie in de redactiegroep blijven hangen. Daarbij moet wel worden vermeld dat de schrijfgroep al snel werd uitgedund door het vertrek van de medewerkers van het RIF team. Daardoor bleven alleen mensen van de Belastingdienst over.

Het rapport is herschreven vanuit de basisgedachte dat recht moest worden gedaan aan de onderliggende onderzoeksresultaten en de inhoudelijke rapportage van de beheersgroep. Er is dus geen beleidsmatige rapportage geschreven los van het oorspronkelijke stuk. In plaats daarvan is een bewerking van de rapportage gemaakt waarbij getracht is zoveel mogelijk aan de levende bezwaren tegemoet te komen. Daarbij is met name in de samenvatting getracht het beleidsmatig aspect een plaats te geven. Ook de aard van het RIF als samenwerkingsverband van organisaties met als doel het verbeteren van de afstemming daartussen door middel van preventievoorstellen is onderstreept.

Voor een benadering aansluitend bij de aanvankelijke rapportage is gekozen om de volgende redenen.

- Het draagvlak voor het rapport binnen het RIF moet zo groot mogelijk blijven.
- Het rapport mag inhoudelijk geen handvatten bieden aan de RIF-deelnemers om afstand te nemen op concrete punten
- Het rapport moet niet de indruk wekken vanuit louter het belang van de Belastingdienst te zijn herschreven.

De gekozen insteek heeft ertoe geleid dat het rapport integraal is nagelopen op inconsistenties, doublures, tendentieus taalgebruik en instructieve voorbeelden en suggestieve grafieken. Ook de landelijk extrapolatie van de bevindingen bij de Sociale Dienst is verdwenen.

Vervolgens zijn alle stukken die betrekking hebben op het Sofinummer en de Belastingdienst grondig herschreven. Daarbij is het sofinummer beschouwd als onderdeel van de set identiteitsbepalende persoonsgegevens waarnaar onderzoek is verricht. Hierdoor is de overdreven aandacht voor het sofinummer weggenomen. De stukken over de Belastingdienst zijn herschreven maar niet al te zeer geschoond. Dit om te voorkomen dat bij de overige deelnemers het beeld van een "witwasoperatie Belastingdienst" zou ontstaan. Als er dingen mis zijn, dan staan ze ook in de rapportage.

De stukken van de andere instellingen zijn zoveel mogelijk naar de bijlagen van het rapport verschoven en zijn slechts marginaal getoetst. In de bijlage staan dus ook nu nog stukken die qua toonzetting en inhoud afwijken van de overige teksten, maar gelet op het feit dat het RIF een samenwerkingsverband is en geen organisatie leek het goed om deze stukken onder de verantwoordelijkheid van de deelnemende organisaties te laten.

Aparte vermelding verdient het stuk oorzaakanalyse en preventievoorstellen GBA. In overleg met BIZA is dit stuk vervallen en zijn de preventievoorstellen bij de algemene preventievoorstellen ondergebracht. Reden voor de verwijdering uit de rapportage is dat naar de GBA geen onderzoek is gedaan.

Het nu voorliggende stuk behoeft nog wat technische afwerking. Zo klopt de paginanummering in de inhoudsopgave nog niet en moeten ook de tijden nog worden nagelopen.

Resumerend is de schrijfgroep van mening dat het voorliggende stuk, gelet op de ontstaansgeschiedenis en de gebleken gevoeligheden binnen het RIF, het optimum tussen de oorspronkelijke rapportage en een beleidsmatig verhaal dicht benaderd. Ik geef jullie dan ook in overweging bijgaande rapportage aan de Stuurgroep voor te leggen.

1866529

- WOR
- methodiek
- uitwerking
- extrapolaties
- loes draadjesnet instanties
- lobby Hofman - GAK
  Defensie
  Politie
  OM
  Sociale

↳ GAK: Uitgeest
Defensie: Vos
Politie: Teunissen
OM: Van der Plaat
Sociale

00730

Belastingdienst

Ondernemingen
Amsterdam 1

Postbus 58966 1040 EH Amsterdam

Telefoon 020 - 6 87 77 77
Telefax 020-687 6359
Marianne la Croix. secr.
Doorkiesnummer 020-687 6352

Ministerie van Financiën
Directeur-Generaal der Belastingen
mr. J.N. van Lunteren

Telefax 070 342 79 17
's-Gravenhage

Datum
28 april 1997

Uw kenmerk

Kenmerk
9700698

Betreft

Geachte heer Van Lunteren,

Hierbij doe ik u een kort memo toekomen over de vergadering van de stuurgroep RIF van 24 april jl. Alhoewel dit memo de feiten zo zakelijk mogelijk weergeeft, is het een behoorlijk heftige vergadering geweest. Duidelijk voor mij is dat een groot gedeelte van de stuurgroep erop uit is de Belastingdienst geen ruimte te geven voor de gewenste aanpassingen in het rapport Ganzeveer. Ondanks de zorgvuldig opgebouwde persoonlijke relaties en de kwalitatieve en kwantitatieve inbreng tijdens vele RIF-projecten wil men kennelijk nu, zoals men dat noemt, ons falen blootleggen.

Alle pogingen om onze rol toe te lichten stranden op een muur van onbegrip. Gedeeltelijk is dit wellicht verklaarbaar omdat de stuurgroepleden zich inhoudelijk niet verdiepen in de materie, maar zich kennelijk uitsluitend laten voorlichten door het beheersgroeplid van hun eigen dienst. Hierdoor blijft de problematiek rondzingen. Ik stel voor dat ik met de heer Imhof zal overleggen hoe om te gaan met de inhoudelijke kant van het conceptrapport Ganzeveer. Tevens wil ik met hem overleggen hoe ik mij nu zal opstellen bij de voortgang van andere -toekomstige- projecten.

Hoogachtend,

P.J. van Zoeren

NB. Ik hoop u voldoende te hebben geïnformeerd. In verband met verlof ben ik thuis bereikbaar, telefoonnummer 0228 - 563 000

In uw antwoord datum en kenmerk van deze brief vermelden

Bezoekadres
Kingsfordweg 1
Amsterdam

Belastingdienst **Memo** **Vergadering Stuurgroep RIF d.d. 24-04-97** (2)

Aan	mr J.N. van Lunteren
Van	F.E. van Zoeren
Datum	28 april 1997
Kenmerk	9700696
Kopieën aan	mr F.W. Imhof mr F. Kohlrautz (O-1) W. van Haaften (PFC)

Inleiding

Op 17 april jl. heb ik met u afgesproken u eventueel nader te informeren na bespreking van de concept-rapportage in de stuurgroep RIF. Tijdens de vergadering van de stuurgroep RIF van donderdag 24 april jl. zijn ondermeer de drie volgende agendapunten besproken.

Concept eindrapportage Ganzeveer

In eerste instantie heeft de voorzitter, wethouder Van der Aa, de procedure die heeft geleid tot dit nieuwe rapport aan de orde gesteld. Mijn versie werd bevestigd door het hoofd van de dienst Opsporing van het GAK, de heer R. Kleipool. De algemeen coördinator H. Hofman heeft daarna zijn versie neergelegd. In zijn versie heeft hij zijn rol - als terugtredend redactiecommissielid - en die van de uit de schrijfgroep teruggetrokken RIF (= Sociale Dienst) medewerkers verklaard. Dit alles was in zijn visie te wijten aan de houding van de Belastingdienstmedewerkers die bezig zouden zijn de B.D.-rol te minimaliseren. Aan de inhoud van het nieuwe conceptrapport is de stuurgroep niet toegekomen. Bij een eerste inventarisatieronde bleek al snel dat de voorzitter was gevoed met een verschillenanalyse van het oude en het nieuwe conceptrapport. De stuurgroepleden van de Sociale Dienst de heer H. Denijs, van het Openbaar Ministerie de heer W. van Nierop, van de Regiopolitie de heer J. Pronker beschikten over een "eigen" verschillenanalyse gemaakt door hun beheersgroep-leden. Hierdoor zijn zij dus wel geadviseerd door dezelfde medewerkers die het oude conceptrapport hebben opgesteld.

De heer Kleipool en ik hebben ons verzet tot een vergelijkende bespreking van het oude en het nieuwe concept. Wij vonden dat het nieuwe concept is opgesteld na een opdracht van de stuurgroep op basis van benoemde criteria en dat beoordeling van het nieuwe concept op basis daarvan verricht moet worden.

Al snel werd ik er impliciet van beschuldigd de rol van de Belastingdienst te willen verhullen. Omstandig heb ik nogmaals getracht uit te leggen wat de rol van de B.D. is. Subtiel werd ik herinnerd aan de contacten van de wethouder met onze staatssecretaris en de mogelijkheid van het uitlekken van het oude conceptrapport. Uiteindelijk is besloten dat de B.D. zal zorgen voor een leeswijzer waarin staat aangegeven wat is verplaatst, geschrapt, gewijzigd etc. De volgende vergadering van de stuurgroep is op 5 juni a.s..

Voortgang project Kever

Dit betreft een RIF-onderzoek naar de koeriersbedrijven in de regio Amsterdam. Tijdens de vergadering heeft de heer H. Hofman ons mondeling omtrent de voortgang geïnformeerd. Ik heb neergelegd dat ik voortaan schriftelijk geïnformeerd wil worden (zoals vermeld in het RIF-stap-penplan) en dat besluiten om de volgende fase in te gaan door de stuurgroep genomen moeten

worden om problemen zoals bij Ganzeveer te kunnen voorkomen. De heer Kleipool vroeg daarna om minder maar betere informatie. Hierop volgde een zeer emotionele uitbarsting van de heer H. Hofman.
De voorzitter bevestigde het belang van het volgen van het stappenplan.

Ontwikkelingen RIF-platform

In het RIF-overleg van de Belastingdienst is met de heer Imhof onlangs over het RIF-platform gesproken. Dit heeft geleid tot een memo d.d. 25 maart 1997 van de directeur AFZ aan de Directeur-Generaal. Op mijn verzoek is het onderwerp RIF-platform op de agenda van de stuurgroep geplaatst. Complicerende factor is dat er inmiddels een nieuw verzoek van de Vereniging van Nederlandse Gemeente ter bespreking is bijgevoegd.
De verschillende delen van de brief zijn als volgt behandeld.

1 Voorzitterschap RIF-platform
De stuurgroep is unaniem van mening dat het RIF-platform een informeel karakter heeft en dat het voorzitterschap geen officiële status mag hebben (conform memo B.D. d.d. 25 maart).

2 Uitbreiding RIF-platform (niet eerder bekend)
Het RIF-platform wordt uitgebreid met een vertegenwoordiger van het TICA - later het LISV -.
De stuurgroep was van mening dat het karakter van het platform informeel is en slechts het karakter heeft van uitwisseling van gedachten en ervaring en de samenstelling vervolgens de stuurgroep niet raakt.

3 Realisatie van verschuiving van lokaal naar centraal beleid.
De bovengenoemde uitbreiding met een TICA-medewerker zou volgens het VNG kunnen leiden tot een beleidsverlegging van het lokale naar het centrale niveau.
De stuurgroep was van mening dat gelet op de vorige standpunten hierop niet gereageerd hoefde te worden. Ik heb uitdrukkelijk verlangd dat in het antwoord aan het VNG mijn mening zou worden verwoord.
Ik heb naar voren gebracht dat het RIF-beleid een lokale zaak is en moet blijven. Gelet op de reacties van een groot aantal stuurgroepleden komt het mij voor dat velen een meer centrale (VNG) rol daadwerkelijk nastreven.

4 Databank RIF
Gelet op de reeds aanwezige openbaarheid ziet de meerderheid van de stuurgroep geen enkel bezwaar om de database te vullen met RIF-gegevens. Als mijn mening (memo B.D.d.d. 25 maart) heb ik naar voren gebracht dat de kennis en ervaring uiteraard dienstbaar moet kunnen zijn, maar dat eerst goed moet worden onderzocht wat in de database wordt gebracht en hoe dat vervolgens wordt beheerd. De stuurgroep vond deze mening ronduit belachelijk. Bijna alles moet in de VNG database en de WOB was daarbij voor hen de grens. Toetsing achteraf was daarbij voldoende. Na langdurige discussie heb ik verlangd dat mijn mening nadrukkelijk in antwoord aan de VNG wordt opgenomen. Daarnaast heb ik aangegeven dat ik eerst intern wilde onderzoeken wat deze inbreng van gegevens in de VNG database voor de participatie van de B.D. in het RIF Amsterdam kan betekenen.

Bijlagen

Als achtergrondinformatie voeg ik de volgende bijlagen bij dit memo.

1	Ganzeveer:	1	Notulen stuurgroep RIF d.d. 29 januari 1997
		2	Concept taakopdracht redactiecommissie
		3	Brief met reactie H. Hofman
		4	Definitieve taakopdracht redactiecommissie
		5	Brief aan wethouder van H. Hofman
2	RIF-platform	1	Brief VNG d.d. 4 maart 1997
		3	Memo standpunt B.D. t.a.v. platform en database

00730

dgl. 337

2.2

(4)

DIRECTIE ALGEMENE FISCALE ZAKEN
Auteur: B.J. Koekkoek

Notitie : 25 maart 1997.
Onderwerp : RIF
Aan : de Directeur-Generaal der Belastingdienst
Medeparaaf : de Directeur O-Zuid
Van : de Directeur AFZ
C.C. : de plv. DGBD.

In het onlangs gehouden RIF-overleg van de belastingdienst, waaraan deelnamen de directeur O-Zuid (voorzitter), de pb-Controlebeleid, de bij de vijf RIF-teams betrokken (plv) hoofden van de belastingdienst en AFZ - kwam bijgevoegde brief van de VNG aan de leden van de Stuurgroep van de RIF's ter sprake.
Met name twee punten in deze brief zijn relevant, te weten:

1. het geven van een officiële status aan het huidige informele RIF-platform, waaraan de vijf RIF-projectleiders en vertegenwoordigers van SZW, Justitie, Belastingdienst en VNG deelnemen;
2. het opzetten van een database van de (door de VNG) bewerkte RIF-rapporten onder beheer en verantwoordelijkheid van de VNG.

ad 1. Voorzitterschap van het RIF-platform

Zoals uit de brief van de VNG blijkt wil SZW het voorzitterschap van het RIF-platform beëindigen, aangezien dat ministerie geen indirecte verantwoordelijkheid op zich wil nemen. De VNG wil het voorzitterschap opnemen mits dat voorzitterschap een officiële status krijgt. Indien het voorzitterschap een officiële status heeft, dan is het logische vervolg daarop dat het RIF-platform dat ook zal krijgen.

Besluitpunt 1

Ik stel voor dat de vertegenwoordigers van de belastingdienst in de Stuurgroepen van het RIF instemmen met het voorstel dat de VNG het voorzitterschap opneemt, maar daarbij tevens de kanttekening

25 MRT '97 13:22 BD. DIENSTDIRONDERZ.D 75 216606

1866529

(5)

plaatsen dat het RIF-platform een informeel overleg dient te blijven zonder enige officiële status.

ad 2. VBG-databank

Uiteraard kan ik me verenigen met het doel dat de opgedane kennis en ervaring bij de RIF-projecten zoveel mogelijk kenbaar en raadpleegbaar moeten worden gemaakt aan de betrokken organisaties, die met de handhaving van de diverse wetten en regelingen zijn belast.
Het gaat me echter een stap te ver dat de gegevens uit de RIF-rapporten, die in het verleden niet zijn opgemaakt met het doel van integrale openbaarmaking, nu door elke belangstellende geraadpleegd zouden kunnen worden.

Resolutiepunt 2

Ik stel voor eerst een voorstudie te laten verrichten, alvorens te besluiten tot het instellen van een databank. In deze voorstudie kunnen alternatieven worden onderzocht, een kosten-batenanalyse worden gemaakt, risico's in kaart worden gebracht en worden bezien op welke wijze de selectie van de gegevens, het beheer van en de toegang tot databank moeten worden geregeld. Daarnaast zal enig vorm van controle op de in de VBG-databank opgenomen gegevens door de bij de RIF-projecten betrokken organisaties, waaronder de Belastingdienst, moeten worden geregeld.

-o-

1.)

Regionaal Interdisciplinair Fraudeteam
Amsterdam

9/4
13.30
(6)

Retouradres: Postbus 890, 1180 AW Amstelveen

Aan de voorzitter van de Stuurgroep RIF Amsterdam
drs J.H. van der Aa
Stadhuis, Amstel 1
1011 PN Amsterdam

datum : 10 maart 1997
onderwerp : Ganzeveer
RIFnummer : 97000100

Geachte heer van der Aa,

In de Stuurgroepvergadering van 29 januari jl. heeft u - als voorzitter - naar aanleiding van de discussie over de rapportage van het Ganzeveerproject de conclusie getrokken dat de rapportage dient te voldoen aan de volgende kriteria:
1) acceptabele toonzetting
2) geen feitelijke onjuistheden (b.v. aannames, aselecte steekproeven, extrapolatie)
3) geen onbedoelde gevolgen op nauwkeurig aangegeven fraudepatronen (geen "handboek voor fraudeurs")
4) differentiatie van de voorgestelde preventiemaatregelen: wat is al ingevoerd, waar zijn we mee bezig, wat moet nog gebeuren.

De door de Beheersgroep en Preventiewerkgroep gepresenteerde rapportage dient te worden getoetst en aangepast aan deze kriteria.
Verder is besloten dat de deze opdracht niet terugging naar de Beheersgroep, maar dat er vanuit de Stuurgroep een redactiecommissie werd gevormd door twee Stuurgroepleden, de heer van Zoeren van de Belastingdienst en de heer Kleipool van het GAK Nederland BV en de algemeen coordinator van het RIF Amsterdam, ondergetekende.
De operationeel projectleider diende hier ook bij te worden betrokken en de relatie en de medewerking van de Beheersgroep verdiende bijzondere aandacht.
Overigens schaar ik mij volledig achter deze kriteria met als oogmerk het integrale rapport te verbeteren.
Genoemde redactiecommissie 19 februari jl. bij elkaar geweest. Daar zijn afspraken gemaakt, o.a. dat de redactiecommissie zich zou laten adviseren door een schrijfgroep. Deze groep bestond uit de operationeel projectleider, de heer Kruipor, tevens voorzitter, de heren van Haaften, Bastiaan en Rademaker van de Belastingdienst en vanuit de RIF kern de heer J. Brouwer en mevrouw G. Broer.

[redacted] Amstelveen Telefoon 020-640 [redacted]

Regionaal Interdisciplinair Fraudeteam
Amsterdam

(7)

De heer van Zoeren nam het op zich om voor deze schrijfgroep een taakopdracht te formuleren. De eerste taakopdracht aan de schrijfgroep spoorde naar mijn overtuiging niet met hetgeen in de Stuurgroep was besloten en naderhand besproken was in de redactiecommissie. Ik heb de heer van Zoeren telefonisch en schriftelijk op de hoogte gesteld van het feit dat ik mij op inhoudelijke gronden niet kon verenigen met deze taakopdracht en dat ik me beraadde me terug te trekken uit de redactiecommissie. Er werd een nieuwe taakopdracht vervaardigd. Gezien de vacanties van de heer van Zoeren en mij is de schrijfgroep in afwachting van deze nieuwe taakopdracht alvast begonnen op dinsdag 4 maart. De nieuwe taakopdracht bereikte mij heden.

Op onderdelen kan ik mij helaas niet met deze nieuwe taakopdracht verenigen. Toch doorgaan met de redactiecommissie betekent voor mij een onwerkbare situatie, die naar mijn opvatting inbreuk doet op mijn persoonlijke geloofwaardigheid en integriteit. Dit betekent voor mij tot mijn grote spijt dat ik mijn plaats in de redactiecommissie ter beschikking moet stellen. Hierbij neem ik tevens in overweging dat ik van mening ben dat met deze taakstelling en de uitwerking hiervan niet de belangen van alle deelnemende partners in het RIF gediend zijn.

Gezien de gang van zaken in de schrijfgroep hebben tijdens mijn vacantie de twee RIF vertegenwoordigers, mevrouw Broer en de heer Brouwer, zich teruggetrokken uit deze groep. Gezien hun rapportages kan ik mij hiermee verenigen.

Uiteraard is het aan de Stuurgroep om te besluiten of, en op welke wijze gerapporteerd wordt over Ganzeveer en de wijze waarop dit naar buiten gaat. Hier zal ik mij natuurlijk ook aan conformeren. De bereidheid van mij en de RIF-kern om een positieve bijdrage te leveren aan het eindresultaat en de verbetering ervan blijft staan.

Het is met grote spijt dat ik mijn plaats in de redactiecommissie ter beschikking stel.

Met vriendelijke groeten,

drs I.F. Hofman
algemeen coordinator RIF Amsterdam

i.a.a. de leden van de stuurgroep, beheersgroep en preventiewerkgroep

Definitief versie 1.4

RAPPORTAGE DOCUMENTFRAUDE

(8)

Op 29 januari 1997 is tijdens de vergadering van de stuurgroep van het RIF besloten een redactiecommissie te vormen. Deze redactiecommissie, bestaande uit de heren Kleipool, Hofman en Van Zoeren, moet zorgdragen voor een acceptabel rapport.

De redactiecommissie heeft op 19 februari uitgebreid gediscussieerd over het voorliggende conceptrapport. Vastgesteld is dat er voor (enkele) stuurgroeppartners min of meer onoverkomelijke bezwaren bestaan op ondermeer de volgende punten:
- toonzetting;
- feitelijke onjuistheden (aannames, a-selecte steekproeven, extrapolatie);
- onbedoelde gevolgen op nauwkeurig weergegeven fraudepatronen;
- gebrek aan differentiatie in de voorgestelde preventiemaatregelen;
- inconsistentie van terminologie;
- duidelijk geschreven door verschillende auteurs.

In de discussie van de redactiecommissie werd vastgesteld dat het adaqium van een rapportage van een RIF-project kwaliteit en effectiviteit moet zijn. Het oorspronkelijke doel fraude met documenten is niet gerealiseerd. Het traject naar de fraude identiteitsbepalende papieren is wel gelukt, door de weigering van het OM om GVO' s aan te vragen kan het uiteindelijke doel echter niet worden gerealiseerd. Tijdens het onderzoek heeft een omgekeerde trechtermodel geleid tot een zeer breed onderzoek mede gericht op een aantal nevenaspecten. De rapportage is aansluitend ook op deze wijze opgebouwd. De redactiecommissie concludeert dat het doel voorbij is geschoten. Het onderzoek had moeten leiden tot een methode om een goed preventieresultaat direct uitvoerbaar in de praktijk bij de uitvoeringsinstanties te realiseren. Overigens moet de uitkomst recht doen aan de geleverde inspanningen van de projectonderzoekers. De hoeveelheid onderzoeksmateriaal staat hier volgens de redactiecommissie borg voor.

De redactiecommissie heeft besloten om het onderzoeksrapport op basis van het onderzoeksmateriaal te laten herschrijven. Het nieuwe rapport voor de stuurgroep moet in principe bestaan uit een probleembeschrijving (de constateringen uit het onderzoek), een oorzaaksanalyse en een beperkt aantal preventievoorstellen (de essentie, gericht op uitvoerbare voorstellen bij met name de uitvoeringsinstanties).

Afgesproken is dat de redactiecommissieleden deze beslissing zullen verdedigen in de stuurgroep van het RIF. Hans Hofman zal deze beslissing toelichten (indien gewenst met ondersteuning van Robert Kleipool) in de beheersgroep RIF. Freek van Zoeren zal een taakopdracht concipiëren en een groep rapportschrijvers samenroepen.

Taakopdracht

1. Herschrijven/verbeteren van het huidige concept onderzoeksrapport. Het rapport moet betrouwbaar en leesbaar zijn. Met name een onafhankelijke lezer dient het rapport begrijpelijk te vinden. Hierbij dient met name gelet te worden op:
   - de toonzetting (tendentieus taalgebruik);
   - feitelijke onjuistheden (aannames, a-selecte steekproeven, extrapolaties) wat zijn feiten, aannames, waarschijnlijk, vermoedelijk, aannemelijk etc. dus het is nodig constistente -strenge- terminologie te gebruiken;
   - onbedoelde gevolgen op nauwkeurig weergegeven fraudepatronen (alle voorbeelden verwijderen, het is geen handboek voor de fraudeur!);
   - gebrek aan differentiatie in de voorgestelde preventiemaatregelen;
   - te duidelijk geschreven door verschillende auteurs;
   - verschillende opbouw van rapportages en (financiële) resultaten in het onderzoeksdeel;
   - afkortingen (verklaren);
   - samenvoegen § 2.1, § 2.2 en § 2.4.6 (in § 2.1);
   - rekening houden met wensen BIZA en Financiën;
   - duidelijkheid over de onderzoeksrichtingen en methoden;
   - duidelijkheid over de onderzochte tijdvakken (en verband met conclusies).

2. Schrijven van een stuurgroeprapport documentfraude dat leesbaar is en gesteund zal worden in de stuurgroep RIF. Het rapport moet zich beperken tot de probleembeschrijving (beschrijving van het verschijnsel zoals die zijn geconstateerd in het onderzoek), een oorzaakanalyse en een beperkt aantal uitvoerbare preventievoorstellen. De onderzoeksmethoden en -resultaten worden dus slechts beperkt vermeld. Deze vormen immers geen discussiepunt binnen de stuurgroep. De kwaliteit is een verantwoordelijkheid van de beheersgroep. De stuurgroeprapportage is gericht op de effectiviteit en de mate van mogelijke realisatie van de preventievoorstellen.

(9)

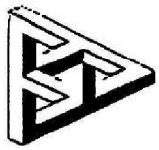
Mogelijke hoofdstukken.
- Inleiding.
  Doel RIF-samenwerking.
  Doel RIF-project.
- Onderzoek.
  Onderzoeksmethoden.
- Probleembeschrijving.
- Oorzaakanalyse (eventuele mogelijke gevolgen).
- Preventievoorstellen.

3. <u>Bemensing</u>
Heinz Kruiper is projectleider van het RIF-onderzoek. Hij zal ook verantwoordelijk zijn voor de realisatie van de taakopdracht (deel 1 en 2). Mochten er gedurende deze fase (onoverkomelijke) discussiepunten resteren, dan worden deze vastgelegd in een discussienota en besproken in de redactiecommissie.

Vanuit het RIF zullen Guusje Broer en Jan Brouwer participeren. De Belastingdienst zet Wouter van Haaften, Joris-Jan Rademaker en Rob Bastiaan in.

Data:	eerste concept (deel I) uiterlijk	14 maart (per spoedpost naar Freek)
	Verfijning	20 maart (idem)
	Eerste concept stuurgroeprapport	25 maart
	Aanpassen	30 maart
	Redactiecommissie	2 april (eventueel ook het eerste concept reeds versturen)
	Vergadering redactiecommissie	9 april
	Stuurgroep RIF	24 april

NB De start is dinsdag 4 maart 1997 bij het GAK te Amstelveen (RIF-zaal)



R
I
F
Amsterdam

1.3

(6)

Retouradres: Postbus 890, 1180 AW Amstelveen

Belastingdienst
Ondernemingen 1
t.a.v. Freek van Zoeren PERSOONLIJK
Postbus 58966
1040 EH Amsterdam

datum : 28 februari 1997
onderwerp : Ganzeveer
RIFnummer : 97000117

Beste Freek,

In verband met mijn vacantie volgende week even een briefje.

Naar aanleiding van onze telefonische contacten en het telefoongesprek met Heinz heb ik begrepen dat de taakstelling voor de schrijfgroep van Ganzeveer d.d. 24 februari jl. op een aantal punten gewijzigd is.

Zoals ik je heb medegedeeld kan ik me niet verenigen met de oorspronkelijke taakstelling. Dit houdt vooralsnog in, dat ik mij beraad of ik me terug moet trekken uit de redactiecommissie zoals de Stuurgroep die heeft vastgesteld.

Je zal begrijpen dat ik zeer benieuwd ben naar de gewijzigde taakstelling, zodat ik definitief kan bezien wat ik moet doen. Gezien de recente telefonische informatie heb ik je al mededeeld dat er van mijn kant vooralsnog geen bezwaren zijn dat de schrijfgroep as. dinsdag een start maakt op de RIF locatie.

Ik zie de nieuwe taakstelling met spanning tegemoet en hoop van (ganser)harte dat we er met elkaar uitkomen.

Met vriendelijke groeten,

Hans Hofman

Marianne

Amsterdam 1

Postbus 58966 1040 EH Amsterdam

Telefoon (020) 687 65 00
Telefax 020 - 687 6359
stafsecretariaat
Doorkiesnummer 020 - 687 6352

(11)

Hans Hofman

Postbus 890
1180 AW AMSTELVEEN

Datum
24 februari 1997

Uw kenmerk

Kenmerk
9700259

Betreft
Rapportage documentfraude

Beste Hans,

Hierbij de door mij geconcipieerde taakopdracht. De data zal ik morgen pas toevoegen. Die liggen ruim voor de datum van onze volgende redactievergadering.

Mag ik jullie commentaar uiterlijk morgenochtend 25 februari a.s. om 11.00 uur ontvangen, omdat ik daarna met de schrijfgroep ga praten.

Ik wil jullie aandacht vestigen op deel 1 van de taakopdracht. Ik heb na een eerste bespreking ervaren dat de schrijfgroep toch behoefte heeft aan een hoeveelheid schriftelijk materiaal (het zogenaamde basisdocument). Om dit voor de schrijfgroep mogelijk te maken wil ik het concept door twee mensen (Heinz Kruiper en Jan Brouwer) in maximaal één dag op enkele punten laten aanpassen. Dit om te zorgen dat de schrijfgroep op het "juiste" spoor kan komen en blijven.

Ik hoop dat jullie hiermee akkoord gaan.

Met vriendelijke groeten,

Freek van Zoeren

Joris Jan
Rob Bastiaan
Heinz Kruijer (FIOD)
worden hierby betrokken.

In uw antwoord datum en kenmerk van deze brief vermelden

Bezoekadres
Kingsfordweg 1
Amsterdam

Concept ter be-commentarie

1.2

(12)

RAPPORTAGE DOCUMENTFRAUDE

Op 29 januari 1997 is tijdens de vergadering van de stuurgroep van het RIF besloten een redactiecommissie te vormen. Deze redactiecommissie bestaande uit de heren Kleipool, Hofman en Van Zoeren moet zorgdragen voor een acceptabel rapport.

De redactiecommissie heeft op 19 februari uitgebreid gediscussieerd over het voorliggende conceptrapport. Vastgesteld is dat er voor (enkele) stuurgroeppartners min of meer onoverkomelijke bezwaren bestaan op ondermeer de volgende punten:
- toonzetting;
- feitelijke onjuistheden (aannames, a-selecte steekproeven, extrapolatie);
- onbedoelde gevolgen op nauwkeurig weergegeven fraudepatronen;
- gebrek aan differentiatie in de voorgestelde preventiemaatregelen;
- incostistentie van terminologie;
- duidelijk geschreven door verschillende auteurs.

In de discussie van de redactiecommissie werd vastgesteld dat het adaqium van een rapportage van een RIF-project kwaliteit en effectiviteit moet zijn. Het oorspronkelijke doel fraude met identiteitsbepalende papieren is niet gerealiseerd. Tijdens het onderzoek heeft daarna een omgekeerde trechtermodel geleid tot een zeer breed onderzoek mede gericht op een aantal nevenaspecten. De rapportage is aansluitend ook als zodanig opgebouwd. De redactiecommissie concludeert dat het doel voorbij is geschoten. Het onderzoek had moeten leiden tot een methode om een goed preventieresultaat in de praktijk bij de uitvoeringsinstantie te realiseren. Overigens moet de uitkomst recht doen aan de gele- verde inspanningen van de projectonderzoekers. De hoeveelheid onderzoeksmateriaal staat hier volgens de redactiecommissie borg voor.

De redactiecommissie heeft besloten om het onderzoeksrapport op basis van het onderzoeksmateriaal te laten herschrijven. Het nieuwe rapport voor de stuurgroep moet in principe bestaan uit een probleembeschrijving (de constateringen uit het onderzoek), een oorzaaksanalyse en een beperkt aantal preventievoorstellen (de essentie, gericht op uitvoerbare voorstellen bij met name de uitvoeringsinstanties).

Afgesproken is dat de redactiecommissieleden deze beslissing zullen verdedigen in de stuurgroep van het RIF. Hans Hofman zal deze beslissing toelichten (indien gewenst met ondersteuning van Robert Kleipool) in de beheersgroep RIF. Freek van Zoeren zal een taakopdracht concipiëren en een groep rapportschrijvers samenroepen.

Taakopdracht

1. Herschrijven/verbeteren van enkele relevante onderdelen van het huidige concept onderzoeksrapport. Door het aanpassen van het concept kan dit dienen als basisdocument voor de schrijfgroep (gereed uiterlijk 10 maart 1997).
2. Schrijven van een rapport RIF-project Documentfraude dat leesbaar is en gesteund zal worden in de stuurgroep RIF. Het rapport moet zich beperken tot de probleembeschrijving (beschrijving van het verschijnsel zoals die zijn geconstateerd in het onderzoek), een oorzaakanalyse en een beperkt aantal uitvoerbare preventievoorstellen. De onderzoeksmethoden en -resultaten worden dus slechts beperkt vermeld. Deze vormen immers geen discussiepunt binnen de stuurgroep. De kwaliteit is een verantwoordelijkheid van de beheersgroep. De stuurgroeprapportage is gericht op de effectiviteit en de mate van mogelijke realisatie van de preventievoorstellen.

   Mogelijke hoofdstukken.
   - Inleiding.
     Doel RIF-samenwerking.
     Doel RIF-project.
   - Onderzoek.
     Onderzoeksmethoden.
   - Probleembeschrijving.
   - Oorzaakanalyse (eventuele mogelijke gevolgen).
   - Preventievoorstellen.

Data:	Eerste concept uiterlijk	14 maart (per spoedpost naar Freek)
	Verfijning	20 maart (idem)
	Aanpassen	25 maart
	Redactiecommissie	26 maart

Regionaal
Interdisciplinair
Fraudeteam
Amsterdam

1.1
13

NOTULEN STUURGROEP ZWARTE FRAUDE

d.d. 29 januari 1997

Aanwezig: wethouder Sociale Zaken - J.v.d.Aa (voorzitter);
SCZ - P.v.Franeker;
GAK - R.Kleipool;
Belastingdienst - F.v.Zoeren, H.Kruiper;
Politie - J.Pronker;
SDA - H.Denijs, H.Hofman, K.Jol (notulen);
ABJZ - F.Kist (vervangt N.Jansen Schoonhoven).
Min.SZ - C.v.d.Laan;
Min.Fin. - W.v.Haaften.
Afwezig: OM - W.v.Nierop;
CADANS - R.Vos.

MEDEDELINGEN

De heren C.v.d.Laan en W.v.Haaften zijn speciaal op deze vergadering aanwezig vanwege het rapport Ganzeveer; de voorzitter stelt daarom voor met punt 4 van de agenda te beginnen. H.Hofman merkt op dat W.v.Nierop weliswaar afwezig is, maar dat zijn inbreng gerelateerd mag worden aan het verslag van de inventariserende ronde.

GANZEVEER

De voorzitter geeft weer wat tot dusver gebeurd is. Onderkend werd dat in project Ganzeveer de zwarte fraude in de sofinummers en zaken daaromheen zat en dat dit een landelijk probleem kon zijn. Gezien de mogelijke publieksgevoeligheden en de vergelijking van het landelijk beleid en de Amsterdamse situatie is besloten vooraf overleg te voeren met de ministeries Financiën en Sociale Zaken. Eveneens is besloten het resultatenrapport met het preventierapport te combineren en als één rapport uit te brengen. Daaruit is deze conceptrapportage voortgekomen. Omdat sommigen er bezwaar tegen maakten het zo naar buiten te brengen heeft de voorzitter een paar betrokkenen bij elkaar geroepen; uit die bespreking is naar voren gekomen dat het conceptrapport omvangrijk was en de toonzetting minder correct, plus dat het een leerboek voor fraude was. De voorzitter heeft toen voorgesteld het concept als achterliggend intern rapport achter de hand te houden en een kortere versie met een andere toonzetting naar buiten te brengen. Dit bleek o.a. in de Beheersgroep niet acceptabel te zijn. Daarom moet de Stuurgroep zich daarover buigen. J.v.d.Aa streeft daarbij naar een oplossing waar iedereen het mee eens kan zijn.

H.Hofman legt uit dat het eerste concept een stuk was dat nog niet besproken was met de Beheersgroep en de Preventiewerkgroep. Inmiddels hebben beide groepen er intensief over gesproken en op 6 januari de hele rapportage goedgekeurd. Aan beide groepen is voorgelegd dat er een beleidsstuk van maximaal 25 pagina's wordt gevraagd. De groepen hebben gezegd dat de Stuurgroep hierin een beslissing moet nemen: zij hebben hun werk gedaan, het rapport ligt er en zij staan er achter; het is aan de Stuurgroep er verder iets mee te doen.

Op 12-12-96 zijn door de voorzitter brieven aan de Stuurgroep uitgestuurd en is er een interview-ronde gemaakt. H.Hofman heeft daarvan een verslag gemaakt en bij de stukken gevoegd.

De voorzitter vat samen dat m.n. Financiën en Belastingdienst bezwaren hebben: de toonzetting zou subtieler moeten zijn, het nauwkeurig besproken

Postbus 890
1180 AW Amstelveen
Telefoon 020-640 55 80
Telefax 020-640 60 94

(4) fraudepatroon zou een averechts effect kunnen hebben en de preventiemaatregelen worden ongedifferentieerd aangeboden: sommige zijn al in uitvoering en andere nog niet, terwijl er nu een beeld ontstaat dat er nog niets is gebeurd. Nu moet de afweging gemaakt worden of dit rapport moet worden bijgesteld of toch ongewijzigd gepubliceerd, of als een intern rapport beschouwd en een meer globale versie publiceren waarin wel duidelijk gemaakt wordt wat er aan de hand is, zonder dat bovengenoemde 3 bezwaren eraan kleven.
F.v.Zoeren zegt het idee te hebben dat er getwijfeld wordt aan zijn integriteit door de suggestie als zou hij persoonlijk dingen willen wegmoffelen. Als deze mening leeft bij de Stuurgroepleden wil hij dat weten.
J.v.d.Aa zegt dit bij geruchte te hebben gehoord. Dit is een bestuurlijke groep met formele verantwoordelijkheden en uitspraken. Als een van de participanten denkt dat de Belastingdienst zaken wil weghouden moet dit nu op tafel komen.
J.Pronker heeft niet de overtuiging dat dit gebeurt en vindt dat dit ook niet zou moeten gebeuren. De angst zit in de overwegingen die aan de orde komen als besproken wordt hoe er naar buiten getreden moet worden. Het feit dat dit hele traject zo gelopen is geeft voer voor geruchten. Hier moet rekening mee gehouden worden; het kan een eigen leven gaan leiden en zal niet beperkt worden tot deze kamer. Het rapport kan op straat komen te liggen; journalisten hebben tal van contacten. Er moet niet de indruk gewekt worden dat wie dan ook dingen onder tafel wil houden.
F.v.Zoeren hecht aan een heldere rapportage; indien gebaseerd op zuivere resultaten zal niemand hem op zijn weg vinden: hij wil het rapport beoordelen op juistheid en helderheid.
J.Pronker vindt dat er geen fouten in het rapport moeten staan en dat het geen handleiding tot frauderen moet zijn. Hij is geen voorstander van een samenvatting: er zal gevraagd worden naar de onderbouwing. Naar de toonzetting kan gekeken worden, mits de essentie niet wordt weggehaald.
R.Kleipool is het eens met de stelling van de Beheersgroep dat de Stuurgroep verantwoordelijk is. Gezien het werk dat er inzit hebben ze recht op een inhoudelijke beoordeling. Hij vindt dit rapport niet aan de maat voldoen als het gaat om inzicht op fraude met documenten en sofinummers. M.b.t. de extrapolatie door een eigen GAK-medewerker, denkt hij dat daar geen goede onderbouwing voor is: hij zou willen vaststellen of het klopt en hoe zwaar het moet wegen.
F.Kist is geen voorstander voor een samenvatting en is het ermee eens dat dingen toch op straat komen te liggen. Hij vindt niets schokkends aan de rapportage: er zijn hier en daar fouten gemaakt en er zijn mogelijkheden voor misbruik. Dat is een onderdeel van een open en eerlijke overheid. Hij vindt het rapport ook geen uitnodiging tot fraude. Als er dingen in staan die niet waar zijn wil niemand ze erin. Uit de reacties heeft hij de indruk dat het meer gaat om de angst voor de ontdekking.
H.Denijs zegt dat hij geen gevoeligheden heeft ontdekt. Er is een ingewikkelde maatschappij in elkaar gebouwd: soms gaan dingen anders dan verwacht; dat dit onderzocht wordt, mag. Hij is ervan overtuigd dat de Beheersgroep terecht trots op het rapport is; vanwege de aanlevering zou iets compacter misschien handiger zijn. M.b.t. de tekst vindt hij het geen handboek. De toonzetting vindt hij redelijk zakelijk: grofheid ziet hij er niet in. Voor de Sociale Dienst oordelend had hij geen problemen met de preventiemaatregelen. Als alles er naar waarheid in staat valt er niets op aan te merken.

Postbus 890
1180 AW Amstelveen
Telefoon 020-640 55 80
Telefax 020-640 60 94

Regionaal
Interdisciplinair
Fraudeteam
Amsterdam

(15)

F.v.Zoeren somt op dat ten eerste de doelstelling in de loop van tijd door de projectgroep gewijzigd is: van documentfraude geswitcht naar sofinummers, omdat dat beter bij de resultaten paste; ten tweede het projectplan: hij kan niet ontdekken dat het onderzoek die lijn heeft gevolgd. De ingang bij de onderzoeken is gestart vanuit de nig-base en een aantal werkgevers. Er zou aselect geopereerd zijn: hij twijfelt daaraan; op basis van een eerste selectie is daaruit geëxtrapoleerd. Er zijn veel aannames. Uit de onderzoeken wordt aangenomen dat er bepaalde bedragen uit komen; sommige worden al in het onderzoek meegeteld. Als je het rapport uitkleedt is er niet veel specifiek door het RIF opgespoord dat niet door anderen gedaan had kunnen worden. Hij denkt dat er weinig succes geboekt is, zeker bij een kosten/baten-analyse. De rapportage vindt hij slecht. Hij denkt dat het niet volledig het hele onderzoek afdekt, maar heeft alleen het rapport als beoordeling.

gelukkig?

H.Kruiper antwoordt dat er nooit is getwijfeld aan de persoon van F.v.Zoeren, ook niet vanuit de Belastingdienst. Het onderzoek en de rapportage zijn gebaseerd op feiten zoals ze zijn geconstateerd. Het aselecte onderzoek is gedaan op basis van een eerste selectie met als enige een extrapolatie naar de Sociale Dienst, waarbij rekening is gehouden met het geheel: landelijk bekeken hoe de nigbase is verdeeld en hoe de problemen zijn verdeeld over het land. Het eerste concept was grof van toonzetting; in totaal is het 7 maal herschreven. M.b.t. de handleiding geeft hij toe dat sommige voorbeelden erg nauwkeurig beschreven zijn.

C.v.d.Laan legt uit dat hij hier niet zit om de rapportage te beïnvloeden; wel met bezorgdheid over de gevolgen als de rapportage naar buiten komt. Hij ziet kiemen die een grote storm kunnen veroorzaken. De opstelling van de Belastingdienst kan hij zich indenken. Ook hij ziet in de rapportage veel aannames en doorrekeningen. Hij vindt dat er geen voeding gegeven moet worden aan speculaties, anders komen er vragen in het parlement. Als Financiën gefrustreerd is zullen ze nooit meer mee aan het RIF willen meewerken en dan staat het voortbestaan van het RIF op het spel. Op zich vindt SZ dat er van elk onderzoek een rapport moet komen, ook als het niets heeft opgeleverd.

J.v.d.Aa vindt een debat in de Kamer een onderdeel van het openbaar bestuur.

W.v.Haaften is niet zozeer bezorgd om de waarheden als resultaat van het onderzoek, maar vindt het rapport op zich omvangrijk en de toonzetting suggereert dat er veel aan de hand is; naar de resultaten kijkend denkt hij dat dit niet zo is. H.Denijs ziet een tegenstelling in de opmerkingen van C.v.d.Laan en wat W.v.Haaften zegt.

J.v.d.Aa verwoordt de reactie van W.v.Nierop: door de samenvoeging is al afgeweken van het standaard stappenplan. Bij verdere afwijkingen moeten daar besluiten over genomen worden; hij is daar niet vóór.

De voorzitter concludeert dat de Stuurgroepleden het onverstandig vinden om dit rapport in zijn geheel geheim te houden als onderligger en in plaats daarvan met een samenvatting te komen. Het in kleine kring gedane tussenvoorstel wordt niet gesteund en dus verworpen. De vraag is hoe verder, wat moet anders en hoe. Vastgesteld is dat er ja gezegd is tegen een geïntegreerd rapport. Als er fouten in staan moet het rapport aangepast worden. Hoe nu te komen tot een practische werkwijze om tot een openbaar RIF-rapport te komen dat aan de genoemde criteria voldoet.

R.Kleipool stelt voor als Stuurgroep een kleine redactiegroep te formeren, met de mogelijkheid naar de Beheersgroep toe erbij te zijn en open en fair antwoord te geven. Met als veiligheidsklep, als ze er toch niet uitkomen, het weer hier op tafel te leggen.

Regionaal
Interdisciplinair
Fraudeteam
Amsterdam

(16)

R.Kleipool wil dit samen doen met F.v.Zoeren en H.Hofman en op afroep met H.Kruiper en de Beheersgroep.
J.v.d.Aa concludeert dat er een redactiecommissie komt, bestaande uit H.Hofman, R.Kleipool en F.v.Zoeren; de relatie naar de Beheersgroep moet zorgvuldig worden gelegd met een goede communicatie en waardering.

N.a.v. de NOTULEN d.d. 30-10-96

Rekenkamer

H.Hofman zegt dat er een brief is uitgegaan, gebaseerd op het stuurgroepbesluit. Het ligt nu verder aan de Rekenkamer om actie te ondernemen. Het ministerie van Justitie heeft hem de tip gegeven de HOOC bij een haalbaarheidsonderzoek te betrekken en zich niet te beperken tot de Rekenkamer. H.Hofman heeft aangegeven dat hij dit eerst aan de Stuurgroep zal voorleggen. De voorzitter vindt dat de procedure moet worden voortgezet zoals afgesproken.

DEELNAME B.R. AAN DE STUURGROEP

Naar aanleiding van het verzoek van dhr.Geuzinge om de Stuurgroepvergadering bij te wonen, merkt de voorzitter op dat er nooit iets is vastgelegd over de samenstelling van de Stuurgroep. Hij dacht zelf dat deze bestond uit de convenantpartners, en tijdelijk aangevuld met DETAM in het kader van het marktproject. Vergadertechnisch is hij voorstander van een kleine groep en zou deelname willen beschouwen op toegevoegde waarde voor de totale structuur.
H.Hofman zou de vraag algemeen willen stellen; het OM is ook geen convenantpartner. Verder gaat het niet alleen om BR, maar ook om de RVI in het project Kever.
F.Kist legt uit dat bij ABJZ sprake was van wisseling: zowel hij als R.Hoff zijn slapende leden. BR merkte op dat zij in Ganzeveer betrokken was en wilde weten waar de besluitvorming toe leidt; daarom had men gedacht met dhr.Geuzinge te kunnen uitwisselen.
R.Kleipool en H.Denijs denken dat deelname op projectbasis moet kunnen.
J.Pronker vindt de convenantpartners de kern; voor projecten kunnen betrokkenen worden uitgenodigd.
J.v.d.Aa zegt dat DETAM een projectleider leverde en trekker was; dit was een zware betrokkenheid, zwaarder dan de DETAM-zaken die onderzocht werden. Behalve bij Ganzeveer is BR nooit aan de orde geweest.
H.Hofman zegt dat BR ook bij het woningproject al aangegeven had betrokken te zijn. Bij Kever levert BR de projectleider. Voor alle onderzoeken geldt dat het RIF steeds weer BR nodig heeft.
J.v.d.Aa concludeert dat dhr.Geuzinge zal worden uitgenodigd om op tijdelijke basis voor Kever aan de Stuurgroep deel te nemen. Over een definitief lidmaatschap kan worden besloten in een Stuurgroepvergadering waar deze zelf bij is.
M.b.t. DETAM geeft R.Kleipool aan dat hij ook bedrijfsverenigingen vertegenwoordigd; met project Kever heeft DETAM geen bemoeienis.
Besloten wordt dat H.Hofman in naam van de Stuurgroep met R.Vos zal overleggen m.b.t. zijn deelname aan de Stuurgroep. **Actie: H.Hofman**
Een brede discussie over de samenstelling van de Stuurgroep zal worden uitgesteld tot de volgende vergadering. **Actie: agenda**

Postbus 890
1180 AW Amstelveen
Telefoon 020-640 55 80
Telefax 020-640 60 94

Regionaal
Interdisciplinair
Fraudeteam
Amsterdam

KEVER
H.Hofman deelt mee dat er een projectleider (controle) en een assistent (opsporing) zijn aangesteld als basis voor een evenwicht.
Het plan van aanpak is in de Beheersgroep besproken en aangenomen; het stappenplan wordt gevolgd. De kopgroep begint a.s. maandag. Er wordt uitgegaan van 4 ingangen. Koeriers zijn moeilijk in bestanden te vinden; er zullen veel wtp's en observaties moeten plaatsvinden. Er is al veel vooronderzoek gedaan: tot nu toe zijn ca. 300 bedrijven getraceerd. Een apart probleem vormen de zwarte koeriers, de z.g. Oort-rijders die tegen km-vergoeding rijden.

RONDVRAAG
Privacyreglement
Dit moet voor ieder project opnieuw worden vastgesteld; voor Kever ligt er een concept-besluit voor het College.
Taxi's
Dit is landelijk in beweging en is een puur bestuurlijk traject geworden.

VOLGENDE VERGADERING
De datum van de volgende vergadering wordt vastgesteld op **24 april a.s. van 14.30 tot 17.00 uur.**

- - - - -

Postbus 890
1180 AW Amstelveen
Telefoon 020-640 55 80
Telefax 020-640 60 94

Regionaal
Interdisciplinair
Fraudeteam
Amsterdam

(18)

BESLUITENLIJST

GANZEVEER
- er komt geen korte samenvatting van het eindrapport;
- het bestaande rapport wordt besproken en zo nodig aangepast door een redactiecommissie;
- de redactiecommissie bestaat uit R.Kleipool, F.v.Zoeren en H.Hofman;
- de Beheersgroep en de projectleider kunnen de redactiecommissie bijstaan;
- de redactiecommissie zal het rapport beoordelen op:
  * toonzetting,
  * juistheid,
  * handleiding voor fraudeurs,
  * differentiatie van voorgestelde preventiemaatregelen;
- indien de redactiecommissie niet tot overeenstemming kan komen, zal dat in de Stuurgroep aan de orde worden gebracht.

SAMENSTELLING STUURGROEP
- op de volgende vergadering zal er een brede discussie over de samenstelling van de Stuurgroep gevoerd worden;
- over een definitief lidmaatschap van B.R. zal dan worden beslist;
- voor de volgende vergadering zal J.E.Geuzinge van B.R. op tijdelijke basis worden uitgenodigd.

VOLGENDE VERGADERING
- donderdag 24 april 1997, van 14.30 tot 17.00 uur.

Postbus 890 Telefoon 020-640 55 80

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

2.1

De Stuurgroepen van de
Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams

doorkiesnummer (070)	*uw kenmerk*	*datum*
3738284		4 maart 1997
onderwerp	*ons kenmerk*	*bijlage(n)*
ontwikkelingen Rif's en Rif-platform	MAV/701070	1

Samenvatting
In deze brief stellen wij u op de hoogte van enkele ontwikkelingen in het kader van de Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams (Rif's) en onze (voorgestelde) rol daarbij. Het gaat om de volgende drie punten:
- het voorzitterschap van het Rif-platform (VNG-rol);
- een uitbreiding van het Rif-platform (Tica-lidmaatschap) en
- een op te zetten Rif-databank (VNG-rol).
Op deze punten vragen wij uw instemming en/of uw mening.

1. Inleiding
Zoals u bekend is, zijn de Rif's van Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht ontstaan als vervolg op het Bijstandsakkoord dat wij in 1993 met het Rijk sloten. Het was een van de manieren waarop de betrokken gemeenten aangaven serieus werk te willen maken van de bestrijding van fraude - met name ook de zogenoemde zwarte fraude - in het verband van de uitvoering van de Algemene bijstandswet (Abw). Daarbij wordt de term bestrijding breed opgevat. Met name ook het nemen van preventieve maatregelen in de sfeer van regelgeving en handhaving valt eronder. Door de bekostiging gaf en geeft het Rijk aan deze vorm van innovatie te waarderen. Al vrij snel na de installatie van de Rif's ontstond er behoefte aan een overlegplatform. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) nam het voorzitterschap daarvan op zich.
Inmiddels is er - op basis van al bestaande samenwerking in de regio - een vijfde Rif ingesteld en onder rijksbekostiging gebracht: het Rif-Twente.
Het Rifplatform bestaat thans uit vijf Rif-coördinatoren met daarnaast vertegenwoordigers van de Ministeries van SZW en van Justitie, van de Belastingdienst en van onze Vereniging.

2. Voorzitterschap Rif-platform
Het Rif-platform heeft de functie van wederzijdse informatie en uitwisseling van ervaringen en ideeën. Waar nodig kunnen de participanten initiatieven ontplooien en barrières verwijderen. Een voorbeeld is de ontwikkeling van een modelprivacyreglement.
Het Rif-platform heeft nadrukkelijk geen coördinerende functie, hoewel uiteraard niet ontkend kan worden dat van de uitwisseling van plannen en van operationele informatie wel enige coördinatie uit kan gaan.

In het najaar van 1996 heeft het Ministerie van SZW ons verzocht het voorzitterschap van het Rif-platform over te nemen. Dat verzoek hangt samen met de door de minister gegeven opdracht om indirecte verantwoordelijkheden te beëindigen. Wij hebben ons bereid verklaard een voorzitter te leveren, onder voorwaarde dat de Stuurgroepen van de Rif's daarmee akkoord zouden gaan. In overleg met de Rif-coördinatoren wordt het voorzitterschap thans waargenomen door onze medewerker, de heer mr. J.Th.W. Tuin.

Graag vernemen wij van u of u ermee instemt dat voorzitterschap een officiële status te geven.

3. Uitbreiding platform
Onlangs is in het Rif-platform - als discussiepunt - het voorstel aan de orde gekomen het Rif-platform uit te breiden met een vertegenwoordiging van de kant van de UVI's. Een medewerker van het Tica, later het LISV, zou die taak op zich kunnen nemen en daardoor in staat zijn vragen van de kant van de UVI's over de Rif-formule te beantwoorden. Op die wijze zou bijvoorbeeld de aarzeling overwonnen kunnen worden die beoogde partners al enkele keren hebben laten blijken bij de start van nieuwe Rif-projecten. Naar de mening van de Rif-coördinatoren zou een vertegenwoordiging van het centrale niveau in het Rif-platform op dit punt faciliterend kunnen werken.
Van belang hierbij is ook het feit dat tot voor kort het GAK rechtstreeks in de stuurgroepen vertegenwoordigd was.

De voorgestelde uitbreiding van het platform zien wij als een middel om de communicatie over de Rif-formule te verbeteren. Er zit echter ook een coördinatiekant aan. Dat aspect is naar onze mening aan de orde, omdat thans het zwaartepunt van de beleidsbepaling bij de Rif's ligt. Uitbreiding van het Rif-platform met een Tica-vertegenwoordiging zou een accentverlegging naar het centrale niveau op gang kunnen brengen, terwijl de verantwoordelijkheid voor de uitvoering (in medebewind) van de Abw met nadruk op decentraal niveau is gelegd. Wij achten het gewenst dat de Stuurgroepen zich dit aspect realiseren en zich erover uitspreken.

Graag vernemen wij van u of u instemt met uitbreiding van het Rif-platform met een vertegenwoordiging van het Tica of dat u een andere richting wenselijk acht.

(21)

4. Databank Rif's

Eveneens in het najaar van 1996 heeft het Ministerie van SZW ons gevraagd of wij bereid waren een VNG-databank voor Rif's op te zetten. Het doel daarvan is de in Rif-verband opgedane kennis en ervaring openbaar te maken en beschikbaar te stellen. In het bijzonder wordt hierbij gedacht aan de preventieaanbevelingen die voortkomen uit de Rif-projecten. Verder gaat het om de meer praktische kennis en ervaring met het opzetten en uitvoeren van concrete (Rif-)projecten.
Op dit verzoek van het ministerie hebben wij positief gereageerd. Het ministerie heeft voor deze activiteit inmiddels financiële middelen beschikbaar gesteld. Op de bijlage treft u een schetsmatige opzet van de inhoud en de werkwijze van de databank-Rif's. Op één punt wijzen wij met nadruk: de beslissing of gegevens over of resultaten van een Rif-project in de databank worden opgenomen, blijft een bevoegdheid van de Stuurgroep onder wiens verantwoordelijkheid het project is doorgevoerd.
Aan een nadere inhoudelijke vormgeving wordt momenteel door ons onderzoeksbureau SGBO gewerkt. Daarbij worden de Rif-coördinatoren nauw betrokken.

Graag vernemen wij of u instemt met de inrichting door ons van de databank-Rif's, onder de aangegeven condities. nee

Een afschrift van deze brief sturen wij aan de Rif-coördinatoren.

VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN

prof. dr. J.Th.J. van den Berg,
hoofddirecteur

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

22

Schets VNG-databank-Rifs

1. Doel databank Rifs

De databank-Rifs heeft tot doel de in Rif-verband opgedane kennis openbaar te maken en beschikbaar te stellen. Gelet op de doelstelling van de Rifs is het van groot belang de resultaten, en dan met name ook de preventie-aanbevelingen breed bekend te maken. De databank-Rifs past binnen het VNG-beleid en zal onderdeel zijn van de bestaande databank (LOCI) die de VNG-afdeling Bibliotheek en Documentatie in beheer heeft.

2. Procedure databank-Rifs

De opneming van een afgerond Rif-project in de databank is in opzet alsvolgt procedureel ingekaderd:

Stap 1: - de coördinatoren van de Rif's geven, bijvoorbeeld via het Rifplatform, aan welke rapporten in aanmerking komen voor opneming in de databank. De mening van de betrokken Stuurgroep is hiervoor doorslaggevend.

Stap 2: - de coördinatoren geven de belangrijkste aandachtspunten aan.

Stap 3: - SGBO analyseert de rapporten en spreekt met de coördinatoren of in overleg met de coördinatoren met de projectleiders met het doel tot de nodige exacte beschrijvingen te komen.

Stap 4: - SGBO woont eventueel ook de preventie-bijeenkomsten bij (SZW heeft bij kabinetsbesluit de taak na ieder project een preventie-bijeenkomst te organiseren met het doel actoren bij de diverse betrokken organen en ministeries te stimuleren structurele verbeteringen aan te brengen in regelgeving, uitvoeringspraktijk en handhaving).

Stap 5: - het resultaat legt SGBO in een beknopt rapport neer. Dat wordt na finale afstemming met de betrokken Rif-coördinator aangeboden aan de VNG-afdeling BIDOC om opgenomen/ontsloten te worden in de databank.

3. Inhoud van de databank-Rifs

SGBO hanteert bij zijn analyse van de Rif-rapporten een nader te ontwikkelen standaardvorm die moet leiden tot een gesystematiseerde rapportage. Dit moet de toegankelijkheid van de Rif-resultaten verbeteren. Deze toegevoegde waarde is door het ministerie als wens opgevoerd. Wij ondersteunen de gedachte, omdat voor een goede werking van de databank een zekere systematisering inderdaad nodig is. Bij het maken van de eerste (proef)opzet, hanteert SGBO de volgende (later nader te specificeren) lijst van aandachtspunten:

* wat zijn de kritische succes- en faalfactoren bij opzet van een project;
* welke regelgeving is betrokken;
* welke instellingen hebben handhavende taken;
* is er bepaald "gereedschap" gebruikt en beschikbaar (be-schrijvingen, analyse-modellen, opsporingsmethoden, reglementen, software, etc.);
* welke vormen van fraude werden aangetroffen;
* wat is de omvang van de gevonden fraude;
* welke preventieve maatregelen kunnen worden getroffen in de sfeer van de centrale en lokale regelgeving;
* welke preventieve maatregelen zijn mogelijk op het punt van de handhaving

4. Proefopzet databank-Rifs

SGBO is thans bezig enkele Rif-rapporten te bewerken . Met het resultaat wordt een "proef-opzet" van een databank gemaakt. Deze proef wordt voorgelegd aan het Rifplatform ter bespreking en commentariëring. Voorts aan enkele niet bij een Rif betrokken gemeenten, om na te gaan of de opzet aanspreekt en of de boodschap overkomt.

140297\rifs\schedata.bnk

VNG

(w.h. aude rapport)

Pagina's in het eerste rapport die illustratief zijn.

- 6/7
- 11
- 14 RIF als zijn in het web
- 15
- 22 selectief.
- 23 allochtonen
- 29 extrapolatie
- ~~38 [illegible]~~
- 44 Ned. antillen
- 55
- 74 Bel. diensten.

Eindrapport Projekt



Een onderzoek naar het gebruik van identiteitsbepalende persoonsgegevens

RIF Amsterdam, januari 1997

In dit rapport zijn 3 rapporten samengevoegd, n.l.

* *Resultaten*
* *Oorzaakanalyse*
* *Preventievoorstellen*

Indeling

	Onderdeel	**Pagina**
-	Samenvatting	3 t/m 13
-	Hoofdstuk 1: Het onderzoek	14 t/m 19
-	*Hoofdstuk 2: Bevindingen en resultaten* . .	20 t/m 46
-	*Hoofdstuk 3: Oorzaakanalyse*	47 t/m 53
-	*Hoofdstuk 4: Preventievoorstellen*	54 t/m 62
-	Bijlagen per organisatie	63 t/m 83
-	Begrippen en afkortingen	84 t/m 85

Samenvatting . . . 3
A.1 Inleiding . . . 3
A.2 Het onderzoek . . . 4
A.3 Resultaten . . . 4
A.4 Oorzaakanalyse . . . 8
A.5 Preventievoorstellen . . . 9

Hoofdstuk 1: Het onderzoek . . . 14
1.1 Inleiding . . . 14
1.2 Doel en vraagstelling . . . 15
1.2.1 Doel . . . 16
1.2.2 Vraagstellingen . . . 16
1.3 Aanpak van het onderzoek . . . 17

Hoofdstuk 2: De bevindingen en resultaten . . . 20
2.1 Algemene bevindingen en resultaten . . . 20
2.2 Werkgevers . . . 21
2.3 Ziekenfondsen . . . 24
2.4 Conclusie per organisatie . . . 25
2.4.1 Gemeentelijke Basis Administratie (GBA) . . . 25
2.4.2 Gak Nederland BV en overige Uitvoeringsinstellingen . . . 25
2.4.3 Sociale Dienst . . . 28
Voorbeeld 1 . . . 31
Voorbeeld 2 . . . 31
2.4.4 Arbeidsinspectie . . . 32
2.4.5 Sociale Verzekeringsbank Distriktskantoor Amsterdam (SVB) . . . 33
2.4.6 Belastingdienst . . . 35
Voorbeeld 3 . . . 37
2.4.7 Documenten . . . 39
Voorbeeld 4 . . . 41
Voorbeeld 5 . . . 42
Voorbeeld 6 . . . 42
Voorbeeld 7 . . . 43
Voorbeeld 8 . . . 44

Hoofdstuk 3: Oorzaakanalyse . . . 47
3.1 Algemene conclusie . . . 47
3.1.1 Wet- en regelgeving . . . 47
3.1.2 Systeem; Administratieve vastlegging . . . 48
3.1.3 Procedures . . . 49
3.2 Werkgevers . . . 50
3.3 De Wet op de Identificatieplicht . . . 51

Hoofdstuk 4: Preventievoorstellen . . . 54
4.1 Inleiding . . . 54
4.2 Algemene preventievoorstellen . . . 54
4.2.1 Consistentie: de wijze waarop uitvoeringsorganisaties met gegevens omgaan . . . 54
4.2.2 Juistheid: de wijze waarop (potentieel) geregistreerden gegevens aanleveren . . . 56
4.3 Preventie andere identiteitsgebonden wet- en regelgeving . . . 58

1866529 00730

4.4 De Koppelingswet in relatie tot fraude met identiteitsbepalende persoonsgegevens 59
4.4.1 Positieve effecten 59
4.4.2 Sancties 59
4.4.3 Mogelijke negatieve effecten 60

Bijlagen: Oorzaakanalyse en preventievoorstellen per organisatie 63
1.1 Conclusie per organisatie 63
1.2.1 Oorzaken Gemeentelijke Basis Administratie (GBA) 63
1.2.2 Preventievoorstellen Gemeentelijke Basis Administratie (GBA) 65
1.3.1 Oorzaken Gak Nederland bv 66
1.3.2 Preventievoorstellen Gak Nederland bv 67
1.4.1 Oorzaken Sociale Dienst 68
Voorbeeld 9 70
1.4.2 Preventievoorstellen Sociale Dienst 71
1.5.1 Oorzaken Sociale Verzekeringsbank Distriktskantoor Amsterdam (SVB) 73
1.5.2 Preventievoorstellen Sociale Verzekeringsbank Distriktskantoor Amsterdam (SVB) 73
1.6.1 Oorzaken Belastingdienst 74
1.6.2 Preventievoorstellen Belastingdienst 77
1.7.1 Oorzaken Documenten 79
1.7.2 Preventievoorstellen Documenten 80
1.8.1 Oorzaken illegale tewerkstelling 80
1.8.2 Preventievoorstellen illegale tewerkstelling 82

Begrippen en afkortingen 84

1866529 00730

Samenvatting

A.1 Inleiding

In het najaar 1995 besloot de Stuurgroep van het RIF Amsterdam tot een projectmatig multidisciplinair onderzoek naar documentfraude. Het RIF is een structureel samenwerkingsverband met als vaste deelnemers de Belastingdienst Amsterdam, Gak Nederland bv, Cadans, Openbaar Ministerie arrondissement Amsterdam, Regiopolitie Amsterdam-Amstelland en Sociale Dienst Amsterdam.
Ter versterking werden ook de Arbeidsinspectie, de Gemeentelijke Dienst voor het Bevolkingsregister Amsterdam, de Sociale Verzekeringsbank Distriktskantoor Amsterdam en het Ministerie van Binnenlandse Zaken bij het onderzoek betrokken.

De doelstelling van het RIF is om door intensieve samenwerking, gegevensuitwisseling en onderzoeken, te komen tot verbeteringsvoorstellen.

Documentfraude is een breed begrip.
Er zijn veel soorten documenten waarmee op verschillende manieren kan worden gefraudeerd. Hierbij gaat het niet alleen om de valse of vervalste papieren, maar vooral wat je ermee kan doen. Dit kan grote financiële of maatschappelijke gevolgen hebben, zoals:

- ten onrechte verstrekken van uitkeringen,
- te weinig of geen belasting of premies betalen,
- illegaal toegang krijgen op de arbeidsmarkt en
- misbruik en oneigenlijk gebruik maken van ziekenfondsvoorzieningen.

Dit onderzoek strekt zich niet alleen uit tot het constateren van het feit of een paspoort of werkvergunning niet deugt, maar kijkt vooral naar de gevolgen daarvan en de wijze waarop fraude kon plaatsvinden.
Ook worden door middel van analyse de gelegenheidsstructuren aangegeven bij de overheid en uitvoerende instellingen waardoor gefraudeerd kon worden.
De essentie van het RIF samenwerkingsverband betekent ook het kijken 'in eigen keuken' en niet alleen 'boefjes vangen'. Het uiteindelijke doel is en blijft om gezamenlijk verbeteringsvoorstellen te formuleren en deze vervolgens in- en uit te voeren.

Er kan alleen iets over documentfraude worden gezegd als het hele traject in kaart wordt gebracht en er niet alleen gefocust wordt op dit ene valse paspoort of fout sofinummer. Dit betekent dat een breed scala van wet- en regelgeving, uitvoeringsvoorschriften en registratie- en controlemiddelen is bekeken. En ook - misschien wel juist - de manier waarop de controle in de organisaties plaatsvindt, de wijze waarop wordt samengewerkt, gegevens worden uitgewisseld en afgestemd. Ook is gekeken naar de wijze waarop werkgevers met deze materie omgaan.

1866529 00730

In dit rapport wordt verslag gedaan van het onderzoek naar het gebruik van het sofinummers, de werking WID, de registratie van persoonsgegevens, en de geldigheid van verblijfstitels.
Tevens wordt vooruit geblikt naar de invoering van de Koppelingswet.

A.2 Het onderzoek

Als beginpunt voor het onderzoek is gekozen voor het bestand van de Belastingdienst waarin Niet Identificeerbare Gegevens (NIG-base) van loonbelastingkaarten over 1994, met het oog op nadere identificatie, zijn opgeslagen. Het gaat daarbij om LB-kaarten waarbij de geboortedatum niet overeenkomt met die in het basisbestand Beheer van Relaties (BvR) of waarbij het sofinummer niet hoort bij de opgegeven naam.
Als basis voor het onderzoek werd het sofinummer gekozen, omdat dit unieke persoonlijke registratienummer bij vrijwel alle participanten gehanteerd wordt. Op basis van de Nigbasegegevens, de sofinummers, de WID, werkprocessen en andere bestanden werd eerst gekeken of en waar fraude voorkwam. Vervolgens werd geanalyseerd hoe het kwam, om af te sluiten met verbeteringsvoorstellen. Hierbij wordt de leidraad gehanteerd dat per (deelnemende) organisatie het hele traject wordt doorlopen en dat vervolgens naar de onderlinge verbanden wordt gekeken.

A.3 Resultaten

Algemeen

De RIF methodiek is primair gericht op analyse en preventie. Represieve resultaten spelen een valide rol bij het beschrijven van de werkelijkheid rond de uitvoering van wet- en regelgeving. Niet alle fraudeurs hoeven te worden gepakt om er achter te komen welke verbeteringsvoorstellen genomen moeten worden.

De resultaten laten zich groeperen naar 3 invalshoeken:
1) financieel
2) maatschappelijk
3) integriteit van systemen.
Bij de oorzaakanalyse en preventievoorstellen is de nadruk gelegd op de maatschappelijke impact en de integriteit van systemen.
Het gaat hierbij dus niet alleen om geld, maar vooral om ongewenste maatschappelijke gevolgen en de betrouwbaarheid, bruikbaarheid en afstemming van (administratieve) systemen.

Werkgevers

Steekproefsgewijs werd bij 6 werkgevers, verspreid over verschillende bedrijfstakken, een actueel onderzoek verricht naar naleving van de Wet op de identificatieplicht (WID). Gekeken werd naar de in de wet voorgeschreven aanwezigheid van kopieën van documenten en de echtheid. Er werden gegevens van 355 werknemers gecontroleerd.
In 38% van de gevallen werd niet voldaan aan de bepalingen van de WID.

1866529 00730

222 werknemers hadden een nationaliteit buiten de EEG. 52% hiervan voldeed niet aan de WID. Er werden 63 kopieën van vervalste documenten aangetroffen en in 25% van deze gevallen een falsificatie van een opgave van een sofinummer.

Behoudens bovenstaande constateringen is voor de Arbeidsinspectie van belang dat er bij een aantal ondernemingen sprake was van illegale tewerkstelling. Dit onderzoek in het kader van de Wet arbeid vreemdelingen (WAV) wordt door de Arbeidsinspectie in samenwerking met o.a. de Regiopolitie nog verricht.

Gemeentelijke Basisadminstratie (GBA)

In 1992 werd een begin gemaakt met de invoer van de GBA als authentiek bronbestand voor persoonsgegevens. De wet GBA is op 1 oktober 1994 in werking getreden. De GBA is geen onderwerp van onderzoek geweest maar heeft gediend als authentiek bronbestand.
Uit het onderzoek bleek, dat er afwijkingen bestaan tussen de GBA en andere bestanden, zoals van de Sociale Dienst. Vooral bij geboortedata maar ook bij namen treden verschillen op.

Gak Nederland bv en overige uitvoeringsinstellingen

Vanuit de Nigbase werd vastgesteld dat er mogelijk 212 signalen zicht gaven op samenloop van inkomsten en uitkering.
Deze signalen werden door de Uitvoeringsinstellingen onderzocht. Deze onderzoeken hebben geleid tot vaststelling van een totaalbedrag van f 71.171,-

Sociale Dienst

Er zijn twee hoofdvormen van fraude geconstateerd met de Algemene Bijstandswet:

1) de identiteitsgegevens en sofinummers klopten bij de Sociale Dienst, maar stemden niet overeen met de gegevens bij de werkgevers;
2) en andersom: de identiteitsgegevens bij de werkgevers klopten, maar bij de Sociale Dienst waren andere geregistreerd.

Na onderzoek werden 534 mogelijke fraudezaken geselecteerd. Hiervan zijn er 74 (13,8%) aselect onderzocht.
In 39 (7,3%) gevallen bleek sprake te zijn van fraude; er werden 25 (4,7%) processen verbaal opgemaakt.
Het fraudebedrag Algemene Bijstandswet hierbij was fl. 1.338.433,-.
De beëindigde en aangepaste uitkeringen leveren een jaarlijkse besparing op van fl. 150.000,- netto.
Omdat het hier een aselecte steekproef betreft kan er worden geëxtrapoleerd. Dit levert de volgende bedragen op:
Amsterdam : plm. fl. 10.000.000,-
Landelijk : plm. fl. 89.000.000,-

1866529 00730

Overigens kunnen deze 2 hoofdvormen van fraude door de Sociale Dienst op basis van de huidige procedures niet of nauwelijks worden achterhaald. De overige 460 zaken worden onderzocht door de Sociale Recherche Amsterdam.

Sociale Verzekeringsbank Distriktskantoor Amsterdam (SVB)

De SVB voert de AOW, de AWW en AKW uit. De Nigbase bevat slechts gegevens die in het kader van de loonheffing zijn aangeleverd. Derhalve kon slechts een inkomenstoets op grond van documentfraude uitgevoerd worden naar de AOW en AWW. De AKW is niet aan de heffing van loonbelasting onderhevig. Uit het onderzoek naar AOW en AWW is geen fraude gebleken.
De SVB gaat op grond van andere RIF project-bestanden eventuele fraude met de kinderbijslag onderzoeken.

Belastingdienst

Financiële benadeling:
Dit werd vooral veroorzaakt doordat belastingplichtigen meerdere malen gebruik maakten van de belastingvrije som en ook het progressienadeel ontliepen.
Dit kan door zich bij verschillende werkgevers en/of uitkeringsinstanties te melden met verschillende personalia, geboortedata en sofinummers.
Indien gewerkt wordt zonder opgave van identiteit is de werkgever verplicht het zo genoemde anoniementarief van 60% toe te passen. Door gebruik te maken van gefingeerde personalia van de werknemer kan toch het normale tarief worden toegepast.

Deze problematiek van tariefgroepen en progressie is nader onderzocht bij een groep kranten- bezorgers en agenten. Hieruit bleek o.a. dat er misbruik werd gemaakt van de belastingvrije som.

De afhandeling van deze benadelingen zijn overgedragen aan de eenheid Particulieren van de Belastingdienst. Het betreft 403 zogenaamde renseignementen. Naar verwachting zal dit resulteren in belastingaanslagen voor een totaal bedrag van fl. 240.000,-.

Sofinummers:

Het sofinummer is het uniek, identificerend registratienummer dat, aanvankelijk uitsluitend door de Belastingdienst werd gebruikt. Later zijn ook andere organisaties het sofinummer gaan gebruiken.
Manipulaties hiermee tasten de integriteit van de systemen aan.
Uit het onderzoek is gebleken dat gefraudeerd werd/wordt bij het opgeven van identiteitsbepalende gegevens in combinatie met het sofinummer. De volgende typen manipulaties bleken o.a. voor te komen:

- werken onder het sofinummer van overledenen;

1866529 00730

- meerdere personen maken gebruik van het zelfde sofinummer;
- sofinummers die tegen vergoeding werden doorverhuurd;
- het zelf verzinnen van sofinummers door werkgevers. Een werkgever deed dit op grote schaal bij eenmalige loonbetalingen. Dit is door het RIF overgedragen aan de Belastingdienst, die constateerde dat deze werkgever in 1994 f 1.200.000,- te weinig aan loonheffing had afgedragen.

Documenten

Bij 4500 signalen uit de Nigbase werd vastgesteld dat deze betrekking konden hebben op documentfraude. Hierbij werd o.a. gekeken naar niet te traceren personen c.q. valse sofinummers en verschillen in personalia. Hieruit is een a-selecte steekproef genomen van 109 signalen. De resultaten van de documentfraude zijn niet alleen hierop gebaseerd maar ook op de fraudes die bij de deelonderzoeken naar voren kwamen.
Hierbij is een koppeling gemaakt met de bestanden van de Sociale Dienst, Belastingdienst, SVB, Uitvoeringsinstellingen, Bevolkingsregister en Vreemdelingenpolitie.

Bevindingen:

- in 20 gevallen geen fraude, maar administratieve verschrijvingen c.q. vergissingen bij de uitvoerende instellingen;
- in 20 gevallen was er geen nader onderzoek mogelijk omdat (rechts)-personen niet (meer) traceerbaar waren;
- in 10 gevallen werd een sofinummer gebruikt door meerdere personen:
  * door personalia en sofinummer ter beschikking te stellen
  * door een bestaand sofinummer te laten gebruiken door andere personen die werken onder eigen of valse naam. In veel gevallen wordt dan gebruik gemaakt van valse en vervalste identiteitspapieren en formulieren waarop het sofinummer wordt verstrekt. Uit een van de onderzoeken bleek, dat de afgelopen jaren 103 personen onder hetzelfde sofinummer werkzaam waren geweest. Hierbij werden 34 kopieën van valse documenten aangetroffen. In 1996 bleken nog 15 dienstverbanden op dit sofinummer open te staan. Hierbij werden opnieuw 13 kopieën van valse documenten aangetroffen. Totale loonsom in 1994: fl. 800.000,-
- in 11 gevallen werden personen aangetroffen die over meer dan één sofinummer beschikten;
- in een aantal gevallen blijkt, dat gebruik wordt gemaakt van de identiteit en sofinummer van personen die niet meer aktueel zijn opgenomen in de GBA. Hierdoor wordt b.v. recht op toegang tot de arbeidsmarkt verkregen en inschrijving in het ziekenfonds;
- tijdens actuele controles bij werkgevers zijn door het RIF team 111 kopieën van valse en vervalste documenten aangetroffen.(*NB: dit is exclusief de bij de werkgevers genoemde aantallen).
  Bij deze controles is de werkgever beoordeeld op juiste toepassing van de WID.

1866529 00730

- In 30 gevallen bleek dat op de juiste manier te gebeuren, in 44 gevallen niet of niet volledig.
- uit de interviews met de betrokken werknemers bleek, dat er aanwijzingen zijn voor een handel in diverse documenten tegen betaling van vaak forse bedragen.

A.4 Oorzaakanalyse

Algemeen

Dit RIF onderzoek werd verricht in 1996. De gegevens waarop de resultaten zijn gebaseerd op de gegevens uit 1994 (de Nigbase en bestanden van andere organisaties) en aangevuld met de actuele gegevens uit controles en strafrechtelijke onderzoeken in 1996.

Voor een deel loopt een dergelijk onderzoek altijd 'achter de feiten aan', hetgeen niet is uit te sluiten. De afgelopen jaren is binnen de wet- en regelgeving op het gebied van de Sociale Zekerheid een positieve ontwikkeling te zien.

Er is anno 1996 sprake van een betere afstemming tussen de uitvoerende organisaties. In 1992 is een start gemaakt met de invoering van de GBA. De wet GBA is van kracht sinds 1 oktober 1994. De koppeling van de GBA en het VAS is recent gerealiseerd. De Uitvoeringsorganisaties hanteren al een tijd de Gemeenschappelijke Verwijs Index. De invoering van de WID heeft een aantal problemen opgelost.
Uit de beschrijving van de resultaten blijkt, dat in de actuele situatie de fraude met documenten en wat daarmee samenhangt niet uit de wereld is. Er zal altijd sprake zijn en blijven van personen die al dan niet met succes zullen trachten de wet- en regelgeving, de systemen en procedures in hun eigen (financiële) voordeel te manipuleren. Deze gelegenheidsstructuren zetten de integriteit van de systemen blijvend onder druk.

De oorzaken die uit het onderzoek naar voren komen, vloeien logischerwijs voort uit de resultaten.
Er zijn vier hoofd-oorzaken aan te wijzen:

1) De wet- en regelgeving is niet altijd consistent en coherent. Hierdoor is het mogelijk dat registraties van uitvoeringsorganen gemanipuleerd worden voor geldelijk gewin.
   Voorbeeld: de Belastingdienst heft en int belastingen en premies ongeacht de status van de inkomsten of de dienstbetrekking, dus zonder aanziens des persoons. Dit levert, samen met het zg. anoniementarief spanning op met b.v. de Sociale Dienst die juist zeer geïnteresseerd is in de persoon.

2) De authentieke bronbestanden en basisbestanden zoals die gevoed worden door de uitvoeringsorganisaties leveren communicatieproblemen op.

1866529 00730

Zeer bekend en ook een grote bron voor gelegenheidsstructuren is de geboortedata-problematiek: registreren op 01-01-xx, 00-00-xx of 01-07-xx?

3) De interne procedures van de Uitvoeringsorganisaties zijn primair gericht op de taakstelling van de eigen organisatie. Dat is volstrekt legitiem, maar levert afstemmingsproblemen op.
Het is, met name in verband met de uitwisseling van gegevens, een gezamelijk belang dat er zo weinig mogelijk vervuiling in de bestanden van uitvoeringsorganisaties optreedt.

4) De rol van de werkgevers in het kader van de WID is evident.
Uit het onderzoek blijkt:
- werkgevers hebben niet altijd belang bij uitvoering van de WID, het ondernemersbelang staat voorop;
- werkgevers hebben vaak onvoldoende kennis en expertise voor een goede uitvoering van de WID;
- er vindt vrijwel altijd een eenmalige toets plaats; een toets op eventuele wijzigingen vindt niet meer plaats;
- de WID moet altijd worden uitgevoerd in relatie tot de Wet Rijksbelastingen, Vreemdelingenwet etc.; aan geen enkele handhavingsorganisatie is expliciet opgedragen de WID te handhaven.
- de werkgever heeft geen verificatiemogelijkheden om het sofinummer op juistheid te toetsen.

In het onderliggende rapport wordt per uitvoeringsorganisatie de oorzaakanalyse nader uitgewerkt.

A.5 Preventievoorstellen

Algemeen

De preventievoorstellen spiegelen de benoemde oorzaken. Uit de analyse bleek, dat gelegenheidsstructuren voor frauduleus gedrag voor een belangrijk deel terug zijn te voeren op onvoldoende waarborg van de consistentie en juistheid van gegevens.

Met consistentie wordt bedoeld de wijze waarop Uitvoeringsorganisaties met gegevens omgaan; met juistheid de wijze waarop geregistreerden gegevens aanleveren en hoe deze worden geverifieerd. Ook de vaak gebrekkige afstemming tussen de uitvoeringsorganisaties vraagt om een oplossing.
Het is van cruciaal belang dat er een situatie ontstaat waarin de toegang tot de registraties van alle betrokken organisaties consistent wordt. Dit is mogelijk door vast te leggen dat door alle organisaties gebruik moet worden gemaakt van hetzelfde authentieke bronbestand, de GBA.

1866529 00730

Voorstellen

1. Dwingende afname en consistent gebruik van de GBA als authentiek bronbestand door de uitvoerende organisaties.
   Hiermee zou de geboortedatumproblematiek opgelost kunnen worden. Ook de zogenaamde fictieve geboortedatum moet hierbij betrokken worden. Hier zou een wettelijke regeling aan ten grondslag moeten liggen.
2. Registreren van de juiste gegevens is niet alleen het belang van de eigen organisatie. Verificatie en uitwisseling van gegevens is een algemeen maatschappelijk belang.
3. Werkgevers en medewerkers van de uitvoerende organisaties moeten over voldoende kennis en instrumentarium beschikken om documenten op echtheid te controleren. In Amsterdam bestaat inmiddels hiervoor de cursus documentherkenning.
4. Uitbreiding en verbetering van de mogelijkheden om identiteitsdocumenten en sofinummers te verifiëren.

5. De uitvoering van de WID verdient nog de nodige aandacht.
   Werkgevers moeten van het belang van deze wet worden overtuigd en een grotere rol krijgen bij het registreren en verstrekken van de juiste gegevens, bijvoorbeeld een verplichte verificatie van het sofinummer. De handhaving van de uitvoering van de WID dient te worden verbeterd.

6. De dwingende afname van de GBA als authentiek bronbestand betekent dat de GBA leidend wordt. Als logisch vervolg hierop zou de verstrekking (dus niet toekennen en beheren) van sofinummers ook gelegd kunnen worden bij de gemeenten die de GBA uitvoeren. Het sofinummer is een uniek identificerend registratienummer, waarbij de identiteit van de persoon moet worden vastgesteld alvorens het sofinummer aan hem/haar bekend wordt gemaakt.

De verstrekking van de sofinummers berust nu bij de Belastingdienst.
Overigens staan in het nieuwste model paspoorten sinds 1 januari 1996 sofinummers vermeld.

De bovengenoemde preventievoorstellen geven slechts de hoofdlijnen weer. In het onderliggende rapport vindt een nadere detaillering van de voorstellen plaats per organisatie.

		Bel.dnst	Gak/ Cadans	SVB	DBR	Soc.dnst	Algem.
1	dwingend gebruik GBA gegevens	x	x	x	n.v.t.	x	x
2	wettelijke regeling geboortedatumproblematiek						x

1866529 00730

		Bel.dnst	Gak/ Cadans	SVB	DBR	Soc.dnst	Algem.
3	bewustwording maatschappelijk belang juiste registratie en verificatie	x	x	x	x	x	x
4	voor werkgevers en front officemedewerkers kennis en instrumentarium om identiteitsdocumenten te kunnen controleren	x	x	x	x	x	x
5	uitbreiden mogelijkheden verifiëren sofinrs en identiteitsdocumenten						x
6	werkgevers groter belang geven bij registreren en verstrekken juiste gegevens						x
7	uitreiken sofinummers door gemeenten	x			x		x
8	burger uitsluitend toegang tot voorzieningen indien men juist en volledig in GBA is ingeschreven						x
9	informeren uitkomsten rapport: Studiefinanciering, Huursubsidie, andere subsidies, Ziekenfondsen, Arbeidsvoorzieningen, betrekken bij implementeren van preventiemaatregelen.						x
10	ontwikkelen "smartcard"				x		x
11	bij bestaand of nieuw dienstverband recent uittreksel uit de GBA inleveren bij werkgever				x		x
12	verplichten gebruik 'fraudebestendig papier' voor uittreksels, als waardepapier in beveiligingsplannen opnemen				x		x
13	ontwikkelen centraal coördinerend meldpunt documentfraude	x	x	x	x	x	x
14	verder ontwikkelen cursus documentcontrole				x		x
15	werkinstructies terugkoppeling naar werkgever aanpassen		x				

1866529 00730

		Bel.dnst	Gak/ Cadans	SVB	DBR	Soc.dnst	Algem.
16	uitbreiden voorzieningen GVI (zoekmogelijkheden)		x				
17	bij afwijking gegevens cliënt vs. GBA nader onderzoek					x	
18	bij twijfel aan identiteit client nader onderzoek					x	
19	procedure mutaties op basis GBA aanscherpen					x	
20	doorlichten sofinr.bestand en invoeren procedure wanneer sofinr. niet wordt gevonden na koppeling					x	
21	gerichte voorlichting aan ondernemingen en individuele werkgevers omtrent o.a. ontslagprocedure						x
22	inrichten informatie helpdesk werkgevers						x
23	verplichten actueel houden verblijfsdocumenten werkgevers (opnemen in de WID)						x
24	sofinr. kenbaar maken op fraudebestendig papier en door inhoudingsplichtige bij loonadministratie bewaren	x					
25	inhoudingsplichtigen verplichten sofinr. te verifieren bij Bel.dnst	x					
26	regelmatig toetsen valse sofinrs. uit Nigbase	x					
27	specifieke wet- en regelgeving, inclusief sancties, wat wel en niet mag met een sofinr.	x					
28	automatische signalering als een verzekerde wordt aangemeld met sofinr overledene, niet ingeschrevene, minderjarige, en wanneer loonheffing wordt afgedragen	x	x				

1866529
00730

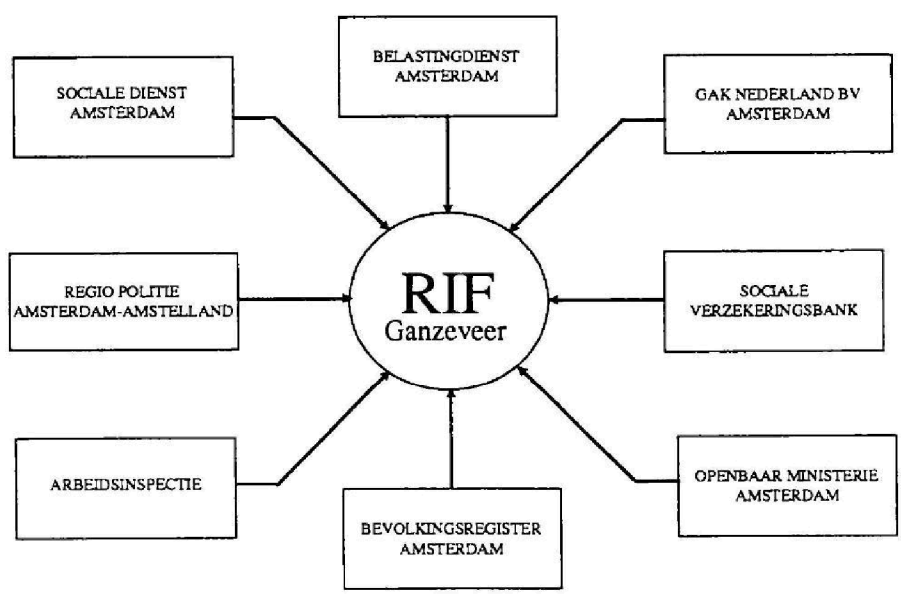
		Bel.dnst	Gak/ Cadans	SVB	DBR	Soc.dnst	Algem.
29	opnemen code op loonbelastingkaart naast geb.datum of deze datum conform GBA is of niet	x					
30	jaarlijks selecties van mogelijke frauduleuze handelingen met geb.data en interdisciplinair behandelen	x					
31	werkgevers met veel Nigbase signalen selecteren zodat klantmanagers actie kunnen ondernemen	x					
32	betere organisatie handhaving WID						x
33	aanpassen ontslagrecht en WAV bij constateren onrechtmatigheden						x

1866529 00730

Hoofdstuk 1: Het onderzoek

1.1 Inleiding

Het RIF (Regionaal Interdisciplinair Fraudeteam) doet onderzoek naar fraude en de integriteit van systemen. Met systemen wordt hier bedoeld:
Georganiseerde processen met input en output die leiden tot beoogde gevolgen.
Onderzoeksteams worden samengesteld uit medewerkers uit de organisaties die een vaste participant zijn van het RIF, aangevuld met medewerkers uit overige belanghebbende organisaties. De filosofie daarachter is, dat het door interdisciplinaire samenwerking mogelijk wordt om vormen van fraude op het spoor te komen die elke organisatie voor zich niet had kunnen waarnemen. Nadat fraude aantoonbaar is gebleken, worden de situaties geanalyseerd waarin deze plaats kon vinden. Op basis van die analyse worden mogelijk preventiemaatregelen ontwikkeld die fraude in de toekomst moeilijk of onmogelijk moeten maken. Ook die *preventieve* kant is een meerwaarde van een RIF-onderzoek.
Het onderzoek 'Ganzeveer' werd uitgevoerd door:

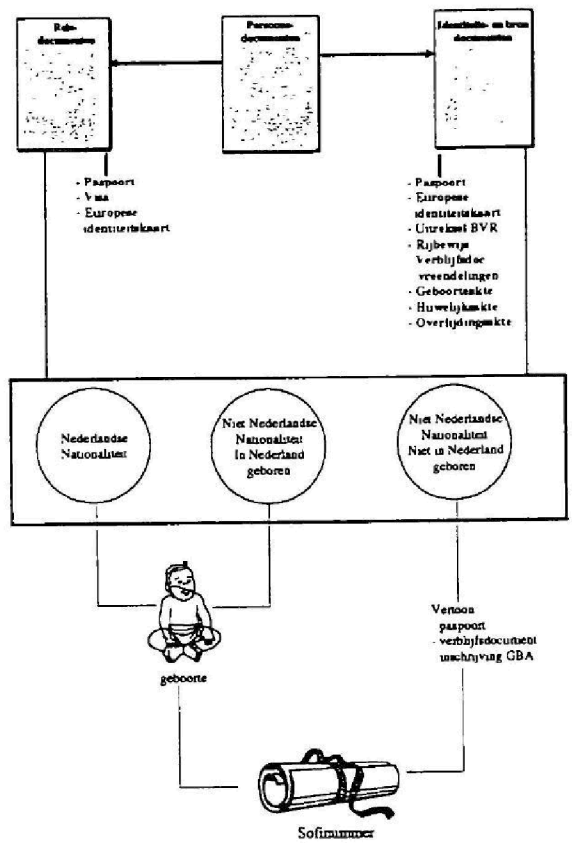


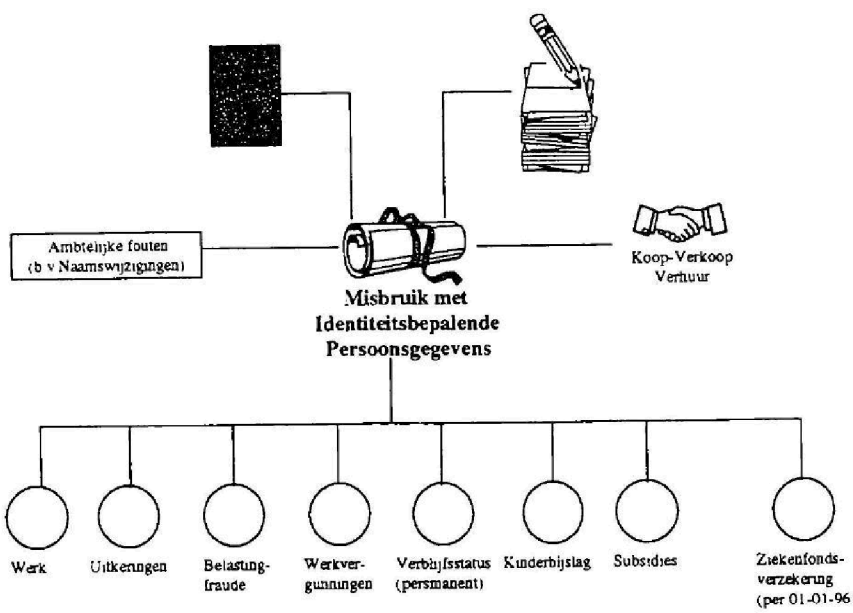
In 1995 besloot de Stuurgroep onderzoek te doen naar documentfraude. Een projectteam van het RIF Amsterdam voerde dat onderzoek uit tussen 1 november 1995 en 1 december 1996. Waarom dat onderzoek? Op welke vragen moest het een antwoord geven? Hoe was het opgezet? Daarover gaat dit eerste hoofdstuk.

1866529 00730

1.2 Doel en vraagstelling

De participanten van het RIF hebben belang bij onderzoek naar documentfraude vanwege de gevolgen van het *gebruik* of *misbruik* van valse, vervalste of valselijk verkregen persoonsdocumenten. Daarbij gaat het ook om situaties waarin personen zich presenteren met documenten van een ander.





1866529
00730

Rechtmatig en/of onrechtmatig verkregen persoonsdocumenten kunnen gebruikt worden om onder meer het volgende bereiken:

- realiseren inschrijving in de Gemeentelijke Basis Administratie;
- verkrijgen toegang tot de arbeidsmarkt;
- verkrijgen uitkeringen;
- verkrijgen kinderbijslag;
- verkrijgen subsidies;
- verkrijgen werkvergunningen;
- verkrijgen een permanente of tijdelijke verblijfsstatus;
- verkrijgen medische hulp via het ziekenfonds;
- minder belasting en premies betalen;
- deelname aan bankverkeer.

Verder kan het gebruik van valse, vervalste en valselijk verkregen (persoons) documenten of het gebruik van (persoons)documenten van een ander ertoe leiden dat personen niet of moeilijk te traceren zijn in de authentieke bronbestanden en basisbestanden van de verschillende organisaties. Dat kan het vaststellen van de juistheid, de volledigheid en de rechtmatigheid van opgelegde belastingaanslagen, premieheffing, verstrekte uitkeringen, toegekende subsidies en diverse andere voorzieningen bemoeilijken of zelfs onmogelijk maken.

Het *sofinummer* vormt sinds de invoering een belangrijk onderdeel van de registraties van instellingen die zich bezighouden met de uitvoering van bovenbedoelde wet- en regelgeving. Het wordt gebruikt als uniek, identificerend registratienummer. Daarom werd het ook voor dit onderzoek als uitgangspunt genomen. Op basis daarvan konden vermoedens van fraude worden geformuleerd. Bij het onderzoek van deze vermoedelijke fraudezaken is in het traject, zoals uitgebeeld in de schema's, gekeken naar de oorzaken van de (vermoedelijke) fraude. Op basis daarvan zijn vervolgens preventiemaatregelen voorgesteld.

1.2.1 Doel

De *doelstelling* van het project was:
Onderzoek doen naar en verbeteringsvoorstellen aandragen t.b.v. de juistheid en consistentie van geregistreerde of te registeren, identiteitsbepalende persoonsgegevens (te weten: sofinummer, naam, adres, woonplaats en geboortedatum) om daarmee de randvoorwaarden te optimaliseren voor een recht- en doelmatige uitvoering van wetten waarin identiteitsgebonden rechten en plichten worden geregeld'.

1.2.2 Vraagstellingen

Concreet werden de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Komen de gegevens in authentieke bronbstanden en basisbestanden[1] overeen?

[1] Zie voor een uitleg van deze en andere begrippen de *Begrippenlijst* die als bijlage aan dit verslag is toegevoegd.

1866529 00730

2. Zo nee, wat zijn dan de juiste gegevens?
3. Is er sprake van financiële of maatschappelijke benadeling?
4. Welke registraties/administraties/documenten liggen aan deze benadeling ten grondslag?
5. Onder welke omstandigheden kunnen de geconstateerde afwijkingen plaatsvinden in termen van *gelegenheidsstructuren* binnen procedures/ systemen/registraties en wet-en regelgeving?
6. Hoe kunnen deze afwijkingen in de toekomst worden voorkomen?

1.3 Aanpak van het onderzoek

De Belastingdienst kent het sofinummer toe en voert het beheer erover. Tevens gebruikt ze het zelf als administratienummer. De geautomatiseerde bestanden van de Belastingdienst waarin het sofinummer onder meer wordt gebruikt, zijn BVR, Fibase en de Nigbase.

- *BVR* (Beheer van Relaties) is een bestand waarin gegevens zijn opgenomen op basis waarvan relaties van de Belastingdienst geïdentificeerd kunnen worden. Het bevat gegevens als naam, adres, woonplaats, geboortedatum, oprichtingsdatum en sofinummer van natuurlijke en rechtspersonen.

- De *Fibase* is een bestand waarin per persoon de loonbelastingkaartgegevens worden opgeslagen. Deze gegevens worden jaarlijks aangeleverd door de inhoudingsplichtigen (zoals werkgevers en uitkeringsinstellingen).

- De *Nigbase* is een bestand waarin per loonbelastingkaart de gegevens worden opgeslagen die niet voldoende kunnen worden geïdentificeerd om correct in de Fibase te kunnen worden opgeslagen.
  Aangezien de Belastingdienst de Nigbase heeft ontwikkeld als systeem om onregelmatigheden in de aangeleverde gegevens te signaleren is het onderzoek gestart met het beoordelen van de fysiek toegezonden Nigbase-signalen van de Belastingdienst Amsterdam over 1994[2]. Aan de Belastingdienst Amsterdam werden voor het belastingjaar 1994 ongeveer 22.000 Nigbase-signalen toegezonden. Van deze Nigbase-signalen zijn er door de projektgroep ongeveer 19.000 vergeleken met gegevens in de Fibase en BVR. Daarmee werd het volgende beoogd:

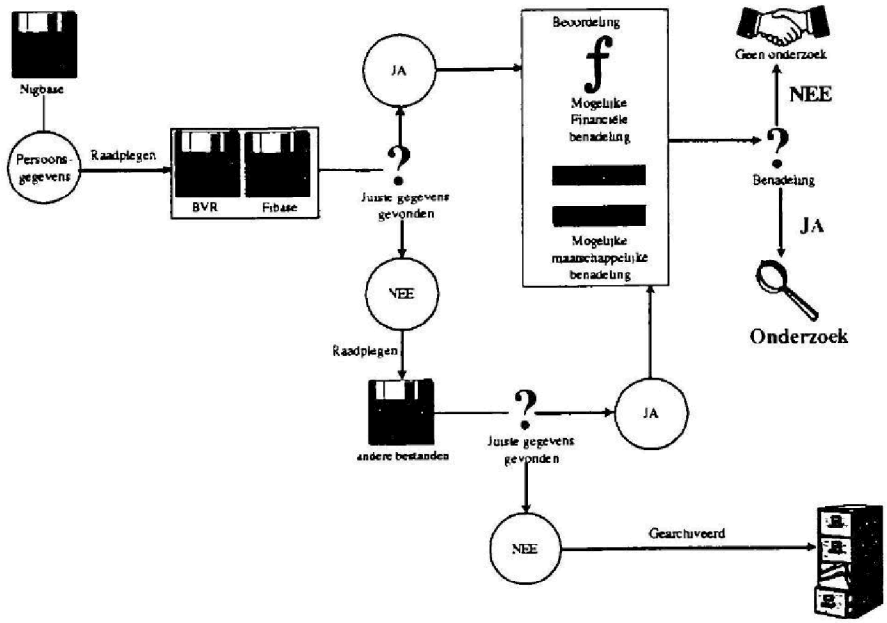
- vaststellen of de identiteitsbepalende gegevens door de inhoudingsplichtigen consistent geregistreerd en aan de Belastingdienst aangeleverd werden,

- bij gebleken onjuistheden de juiste gegevens achterhalen en

- vaststellen of er op enigerlei wijze sprake was van maatschappelijke en/of financiele benadeling.

---

[2] De Nigbase bevatte in het jaar 1986 landelijk 1,6 miljoen signalen. De Nigbase bevatte in het jaar 1994 160.000 signalen.



Na vergelijking met BVR en Fibase werden de Nigbase-signalen aan de hand van een scoreformulier beoordeeld.
Bij de beoordeling van de Nigbase-signalen werd steeds per signaal aangegeven voor welke organisatie(s) het mogelijk onderzoek waardig was. Tevens werd per signaal aangegeven of het vermoeden bestond dat er sprake was van fraude met documenten. Hiermee wordt gedoeld op alle documenten die identiteitsbepalende persoonsgegevens betreffen. Hieronder worden dus niet alleen paspoorten e.d. verstaan, maar ook bijvoorbeeld verblijfsdocumenten als bedoeld in de Vreemdelingenwet en documenten van de Belastingdienst waarmee het sofinummer aan iemand wordt verstrekt.
De scoreformulieren en de bijbehorende Nigbase-signalen zijn ingevoerd in een geautomatiseerd bestand. Doel daarvan was:

- de bevindingen cijfermatig te kunnen onderbouwen,
- onderzochte signalen te kunnen samenvoegen en
- tijdens het project selecties te kunnen maken.

Na deze eerste fase van het onderzoek bleef er een groot aantal signalen over die voor nader onderzoek in aanmerking kwamen. Bij een deel van deze onregelmatigheden is vervolgens nader onderzoek gedaan naar de registraties, de administraties en de documenten die eraan ten grondslag lagen. Daarbij is vooral gebruik gemaakt van gegevens uit het Bevolkingsregister Amsterdam, uit bestanden van Gak Nederland BV en andere Uitvoeringsinstellingen, van de Sociale Verzekeringsbank Distriktskantoor Amsterdam en van de Sociale Dienst Amsterdam. Tevens is gebruik gemaakt van informatie van het ZAO zorgverzekeringen Amsterdam. De resultaten van deze onderzoeken per onderwerp/organisatie worden beschreven in hoofdstuk 2.

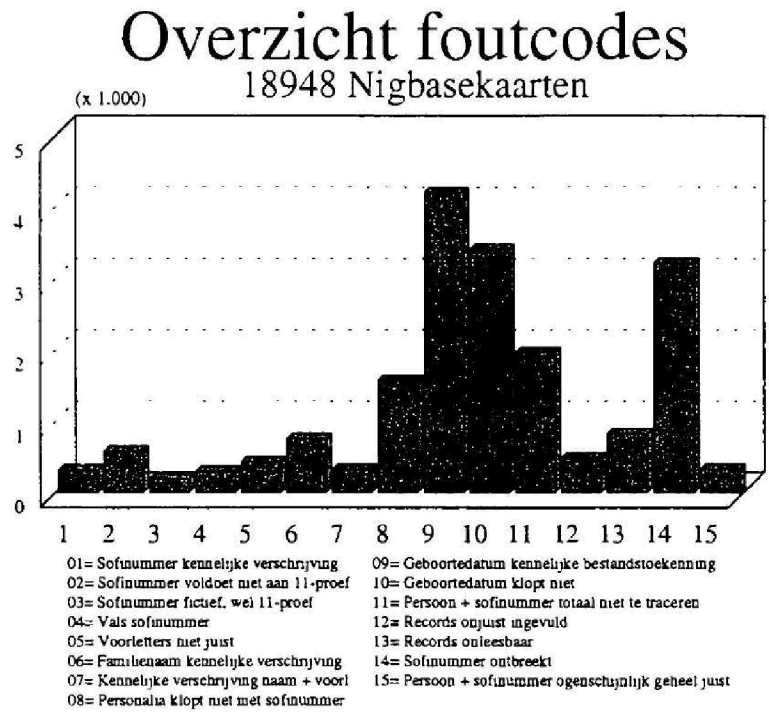
Vervolgens is op basis van deze resultaten een analyse gemaakt van de oorzaken van de geconstateerde onregelmatigheden. Die worden beschreven in hoofdstuk 3. Naar aanleiding van deze analyse zijn preventievoorstellen gegenereerd, die worden beschreven in het vierde en laatste hoofdstuk. Een uitgebreide beschrijving van de oorzaken en preventievoorstellen per organisatie is terug te vinden in de bijlagen.

1866529 00730

Hoofdstuk 2: De bevindingen en resultaten

2.1 Algemene bevindingen en resultaten

Een op de drie van de onderzochte Nigbase-signalen bleek een nader onderzoek waard, omdat er mogelijk sprake was van financiële of maatschappelijke benadeling. De overige Nigbase-signalen gaven geen aanleiding voor nader onderzoek. De eerste fase van het onderzoek leverde een beeld op van de redenen waarom deze loonbelastinggegevens onvoldoende identificeerbaar waren om ze in de Fibase te kunnen opnemen. In het schema hieronder staat welke soorten fouten er werden onderkend en in welke mate ze voorkwamen.

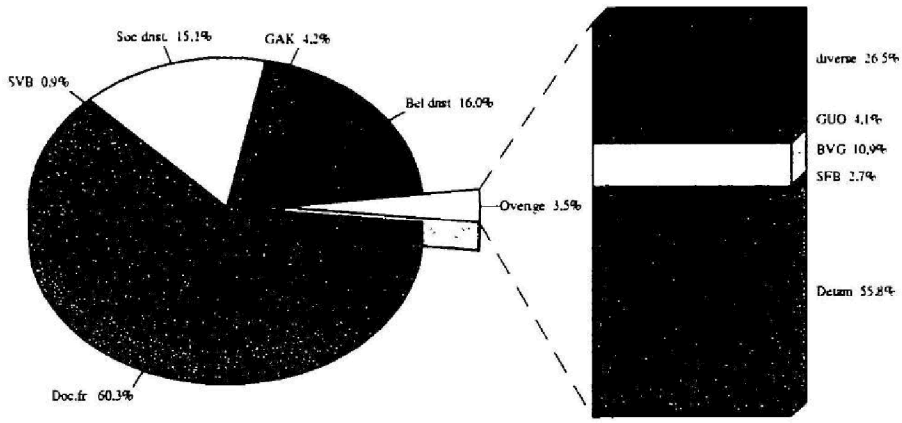


Tijdens deze eerste fase van het onderzoek zijn niet alleen de fouten geconstateerd. Tevens werd geregistreerd voor welke organisatie(s) de onderzoek waardige signalen van belang zouden kunnen zijn.
De beoordeling van de Nigbase-gegevens heeft in nagenoeg alle gevallen de start gevormd van een vervolgonderzoek naar fraudes en fraudepatronen. Die vervolgonderzoeken werden uitgevoerd door de vertegenwoordiger(s) van de betreffende organisatie in de projectgroep van het RIF.
Apart probleem hierbij werd gevormd door de gevallen waarbij een vermoeden bestond van fraude met identiteitsbepalende persoonsgegevens zonder dat er een direct financieel benadeelde organisatie kon worden aangewezen. Naar een aantal gevallen van deze '*documentfraude sec*' heeft de projectgroep eveneens onderzoek gedaan.

1866529 00730

Onderzoek waardige foutcodes

(totaal 4225)



De resultaten van de onderzoeken zijn in de onderstaande onderdelen per organisatie weergegeven. De onderzoeken naar vormen van fraude met identiteitsbepalende persoonsgegevens die niet ten behoeve van een direkt benadeelde organisatie werden verricht, zijn terug te vinden in de onderdelen 'Werkgevers' (2.2) en 'Documenten' (2.4.7).
Gegevens van de andere participanten zijn nagenoeg uitsluitend gebruikt om te bevestigen of aan te vullen wat op basis van de bestandsvergelijking bij de Belastingdienst al was geconstateerd.

2.2 Werkgevers

Tijdens het onderzoek (Nigbase 1994) bleek al snel dat de aanlevering van gegevens door inhoudingsplichtigen regelmatig te wensen over liet. Uit het, tijdens het project opgebouwde, bestand (ca 4900 verschillende LB-nummers van werkgevers) zijn daarom diverse selecties gemaakt.

Deze selecties hadden tot doel zicht te krijgen op:
- wie zijn de belangrijkste veroorzakers;
- welke foutcodes worden er door hen veroorzaakt;
- welke foutcodes zijn aan welke veroorzaker toe te schrijven.

Bij deze selecties van werkgevers/inhoudingsplichtigen is gebleken dat een aantal overheidsinstanties en Uitvoeringsorganisaties boven kwamen. In deze gevallen was het overgrote deel van de reden van opname in de Nigbase terug te voeren op 'administratieve onvolkomenheden' en de 'geboortedatumproblematiek'.

Uit deze groep werkgevers is een kwalitatieve en kwantitatieve selectie gemaakt op basis van de foutcodes zoals die bij de eerste beoordeling van de Nigbase-signalen werden geconstateerd.

1866529
00730

Aan de foutcodes is een waardering naar ernst gegeven. Uitsluitend de foutcodes, waarbij geen toeval, verschrijving of kennelijke vergissing (systeemfout) oorzaak was voor opname in de Nigbase, zijn gewogen en hebben als selectiecriterium gediend. Het aantal werkgevers is door deze selectie teruggebracht tot een groep van circa 25 waarop beperkt vooronderzoek heeft plaatsgevonden. Met name is beoordeeld of er redenen zijn om aan te nemen dat de situatie in 1996 een onderzoek op de werkplek overbodig zou maken.
Als selectiecriteria zijn de navolgende 'fout-codes' gehanteerd:

- Sofinummer niet toegekend.
- Fictief sofinummer.
- Sofinummer vals/voldoet niet aan de '11-proef'.
- Naam wijkt af van sofinummer.
- Niet te traceren.
- Sofinummer ontbreekt.

Na een eerste selectie van 25 werkgevers kon geen onderzoek worden gestart. Er waren onvoldoende mogelijkheden om de Nigbase-signalen 1994 te onderzoeken in relatie tot de aktuele situatie.
Naar aanleiding van het Stuurgroep-besluit van 17 september 1996 is een brede selectie gemaakt. Deze hernieuwde selectie werd niet beperkt tot Nigbase-branches. Uit de Nigbase 1994 zijn 3 ondernemingen geselecteerd. De overige 3 ondernemingen zijn uitsluitend op basis van bedrijfstak geselecteerd.

Selectie werkgevers gespreid over verschillende bedrijfstakken.

1. Uitzendbureau, geselecteerd o.b.v. Nigbase-signalen. (BV 26 Gak)
2. Schoonmaakbedrijf, geselecteerd o.b.v. Nigbase-signalen. (BV 18 Cadans)
3. Loonconfectie-bedrijf te Amsterdam, selectie o.b.v. bedrijfstak. (BV 27 Gak)
4. Horeca-onderneming, selectie o.b.v. Nigbase-signalen. (BV 22 Gak)
5. Onderaannemer in horeca-schoonmaak, selectie o.b.v. bedrijfstak. (BV 18 Cadans)
6. Agrarisch bedrijf, selectie o.b.v. bedrijfstak. (BV 1 GUO)

Bij genoemde ondernemingen is op basis van de Wet arbeid vreemdelingen, de Organisatiewet Sociale Verzekeringen en de Wet op de Loonbelasting in combinatie met de WID een onderzoek ingesteld naar de actuele situatie. Hierbij zijn de werknemers-gegevens gerubriceerd verzameld. Bij alle onderzochte bedrijven werd de WID-administratie gevormd door kopieën van documenten.
De onderzoeken werden beperkt tot de werknemers die op de dag van onderzoek een actueel dienstverband met de onderneming hadden. In het totaal werden de gegevens van 355 werknemers gecontroleerd.

De WID-administraties van de werkgevers zijn beoordeeld op de volgende onderdelen:

1. Aanwezigheid van kopieën van de in de wet voorgeschreven documenten.
2. De kwaliteit van de, door de werkgever, opgenomen kopieën van documenten (echtheid, geldigheid).

Als uitgangspunt bij het onderkennen en aanmerken van vervalsingen tijdens de werkgevers-onderzoeken is gekozen:

1866529 00730

- De kopie moet zonder hulpmiddelen of specialistische kennis eenvoudig als vervalsing herkenbaar zijn, hetzij bij beschouwing van de kopie van het document op zich, hetzij door de combinatie van gegevens uit het personeelsdossier of de verschillen daarin.

- Indien er sprake was van vervalsingen is de oorspronkelijke nationaliteit van de gebruiker bij benadering vastgesteld door, voor zover mogelijk, de gegevens uit het personeelsdossier van betrokkene te beoordelen. In die gevallen waarin met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid tot een bepaalde nationaliteit gekomen kon worden is deze nationaliteit opgenomen.
  In die gevallen waarin deze waarschijnlijkheid niet bereikt kon worden is volstaan met een indeling in de groepen 'Engels-, Frans-, of Spaanstalig'.

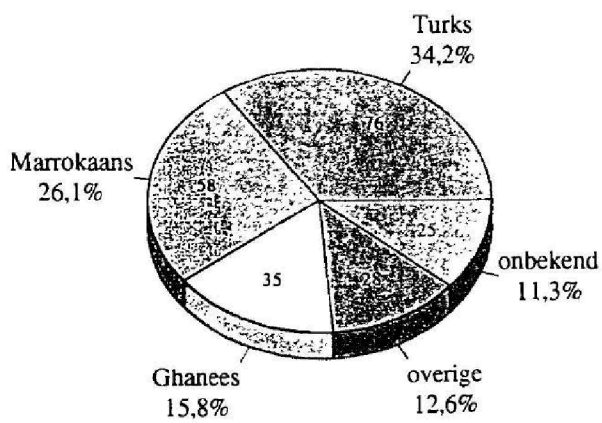
Voor 219 werknemers (ca 62%) bleek voldaan te zijn aan de Wet op de identificatieplicht (WID). Voor circa 38% werd daaraan niet voldaan. In een beperkt aantal gevallen (minder dan 4%) kon gesteld worden dat formeel wel werd voldaan aan de WID, doch dat het opgenomen gegeven in de administratie te weinig informatie bevatte voor met name de verblijfsrechtelijke positie. In die gevallen was uitsluitend de aanvraag tot verkrijging van een verblijfsvergunning als gegeven opgenomen. In andere gevallen werd bij herindiensttreding volstaan met de afschriften behorende bij een eerder dienstverband, waarbij de verblijfsvergunning inmiddels zijn geldigheid had verloren door het verstrijken van de geldigheidsduur.

Van de 355 werknemers hadden er 108 de Nederlandse nationaliteit en hadden 247 werknemers een andere dan de Nederlandse nationaliteit. Van de werknemers met de Nederlandse nationaliteit bleek voor 88 werknemers (ruim 80%) aan de verplichtingen voor de WID te zijn voldaan. 25 werknemers hadden de status van begunstigd E.G.-onderdaan. Voor deze groep werknemers werd volledig aan de verplichtingen WID voldaan.

De groep vreemdelingen buiten de E.G. omvatte 222 werknemers. Voor 106 (ca 48%)werknemers uit deze groep werd voldaan aan de verplichtingen WID. Binnen deze groep vormden werknemers met de Turkse nationaliteit de grootste vertegenwoordiging. In onderstaand schema een overzicht van de nationaliteiten.

Nationaliteiten niet nederlandse werknemers

(totaal 222)



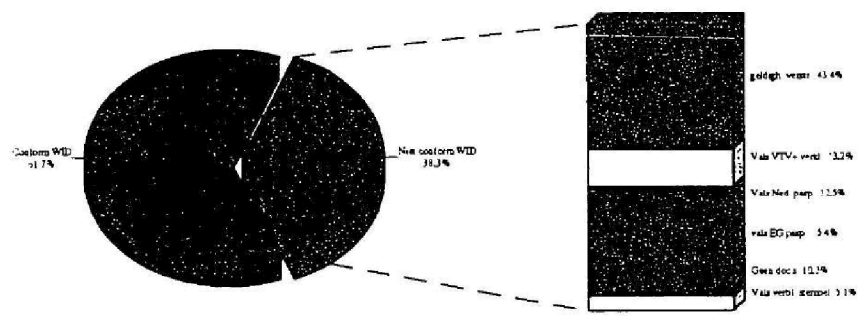
1866529 00730

Binnen de groep vreemdelingen, 222 werknemers, werden op basis van de geadministreerde kopieën 63 (ca 28%) vervalsingen aangetroffen. Het betrof gelijke aantallen vervalsingen van Nederlandse paspoorten, E.G. paspoorten en verblijfsvergunningen ex artikel 10 Vreemdelingenwet, in hoofdzaak de vergunning tot vestiging, steeds in combinatie met een valse 'Verklaring', ex artikel 3 van de Wet Arbeid Buitenlandse Werknemers.
In een aantal gevallen was een vals verblijfsstempel geplaatst in een ogenschijnlijk geldig grensoverschrijdingsdocument.
Een groot deel van de vervalsingen werd aangetroffen in de administraties van twee ondernemingen.
Tegen de betrokken ondernemingen zal buiten RIF-verband een onderzoek worden ingesteld. Bij een derde onderneming was sprake van illegale tewerkstelling bij ca 35% van de 28 werknemers. (Het betrof vreemdelingen zonder geldige verblijfsvergunning en zonder tewerkstellingsvergunning). Tegen deze onderneming zal na overdracht van de gegevens aan de Arbeidsinspectie een onderzoek in het kader van de Wet arbeid vreemdelingen worden ingesteld.

In 25% van de gevallen waarbij een kopie van een vervalste of valse identiteitsdocument werd aangetroffen, werd tevens een kopie van een vervalst formulier verstrekking sofinummer (VS-106) gevonden.

Overzicht controle WID bij werkgevers

(Totaal 355 werknemers)



2.3 Ziekenfondsen

Het projectteam verrichtte geen onderzoek naar de uitvoering van de Ziekenfondswet. ZAO Zorgverzekeringen nam niet deel aan het project. Wel is ten behoeve van een aantal onderzoeken gebruik gemaakt van informatie van het ZAO. Het vermoeden bestond namelijk, dat men met onjuiste identiteitsbepalende persoonsgegevens een ziekenfondsverzekering kon genieten.
Dit vermoeden werd bevestigd door informatie van het ZAO.

1866529 00730

In een van de onderzoeken werd een bezoek gebracht aan een werkgever (een uitzendbureau) in Tilburg. Een medewerker van deze werkgever vertelde dat zij bij inschrijving regelmatig valse of vervalste identiteitsbewijzen aangeboden kreeg. Ze had de Vreemdelingenpolitie hiervan op de hoogte gesteld. Het viel op dat een aantal van deze personen voor de ziekenfondswet verzekerd waren bij het ZAO. Tijdens een gesprek met het hoofd Bijzondere Controle van het ZAO kwam dit ter sprake. Hij verzocht de werkgever om meer informatie. Daarop werd hem een lijst ter hand gesteld met de namen van 13 personen die zich hadden gelegitimeerd met een vermoedelijk vals of vervalst identiteitsbewijs. Van deze 13 personen kwamen er 10 voor in de administratie van het ZAO. Bij 7 van hen was er voldoende aanleiding om de inschrijving in het ziekenfonds te beëindigen.

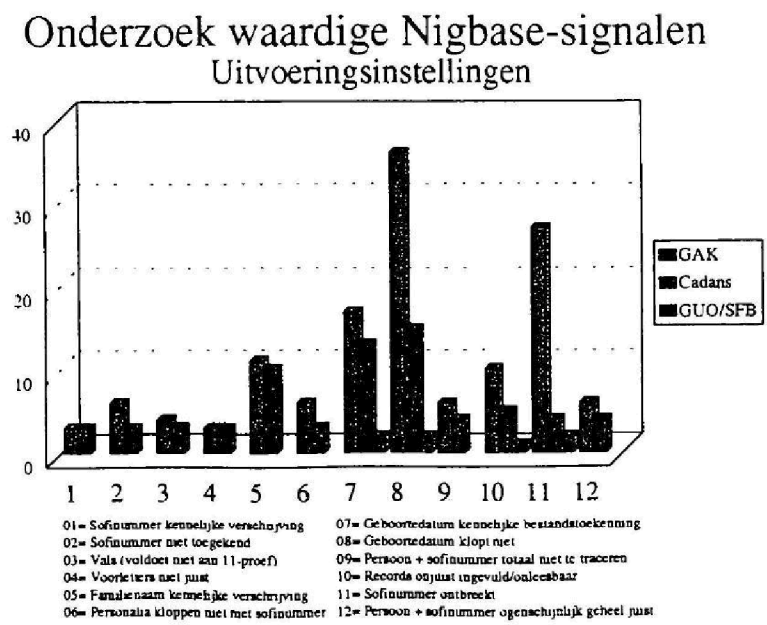
2.4 Conclusie per organisatie

2.4.1 Gemeentelijke Basis Administratie (GBA)

De GBA is gebruikt als authentiek bronbestand voor persoonsgegevens. Het projectteam heeft bij het onderzoek aangenomen dat datgene wat in de GBA staat, juist is. Er is dus niet gekeken of de persoonsgegevens in de GBA daadwerkelijk overeenkomen met de brondocumenten die mensen bij de inschrijving in de GBA aan de balie hebben laten zien.
Bij de verschillende onderzoeken bleek, dat de persoonsgegevens in de diverse bestanden nogal eens verschillen van die in de GBA. Vooral op het gebied van de geboortedatum (00xxx19.. en 01-07-19..) en soms bij naamgeving zijn afwijkingen te constateren. De resultaten van deze constateringen zijn steeds verwerkt in de beschrijving van de resultaten van de verschillende onderzoeken.

2.4.2 Gak Nederland BV en overige Uitvoeringsinstellingen

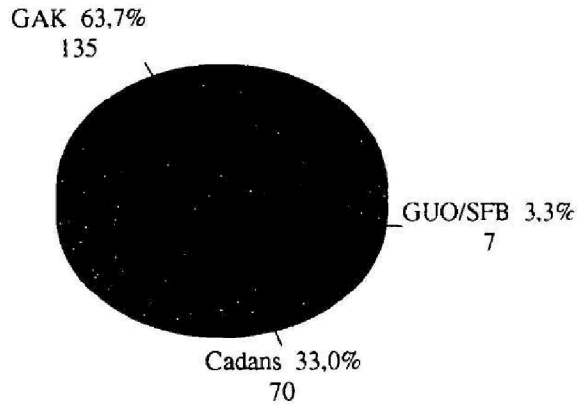
Bij 212 Nigbase-signalen werd vastgesteld dat er mogelijk sprake was van inkomsten in samenloop met één of meer uitkeringen van een van de Uitvoeringsinstellingen. In het schema hieronder geven we de bij de Nigbase-signalen voorkomende foutcodes per Uitvoeringsinstelling weer. Een aantal foutcodes zoals beschreven in 2.1 zijn samengevoegd, zodat er niet 15, maar slechts 12 foutcategorieën voorkomen.



1866529
00730

De geselecteerde Nigbase-signalen waren als volgt verdeeld over de diverse uitvoerende instanties:

Totaal aantal onderzoek waardige nigbase-kaarten
voor de uitvoeringsinstellingen (totaal 212)



Het vervolgonderzoek bestond uit twee trajecten, respectievelijk voor:
- Gak Nederland bv en
- de overige uitvoeringsinstellingen

Gak Nederland bv

Waren de 135 signalen van samenloop van inkomsten met uitkeringen via Gak Nederland bv terecht geselecteerd? In 6 gevallen bleek dit niet zo te zijn. De overige zaken zijn binnen het RIF gecompleteerd.
Dit hield in dat de Fibase- en Nigbase-gegevens van overige beschikbare jaren werden opgevraagd, evenals de specificaties van de door het Gak verstrekte uitkeringen.

Vervolgens konden 36 zaken terzijde worden gelegd omdat er géén of slechts in geringe mate sprake was van uitkeringsfraude (minder dan fl. 500,-).
Daarna is per zaak beoordeeld of nadere looninformatie noodzakelijk was. Op grond van de verkregen loon-informatie bleek in 21 gevallen nader onderzoek onnodig.

Van de 72 overgebleven zaken werden er 66 voorgelegd aan de uitkeringsafdelingen van de Uitvoeringsinstellingen met het verzoek om op basis van de aangeleverde informatie na te gaan of er mogelijk sprake was van uitkeringsfraude. In 6 gevallen heeft overdracht plaatsgevonden zonder aanvullende looninformatie.
Uit de retour ontvangen informatie bleek dat er in 34 gevallen géén sprake was van fraude.

1866529
00730

In 3 gevallen was er wel sprake van fraude, maar werd de bedrijfsvereniging niet benadeeld. In één geval kon geen beoordeling plaatsvinden, omdat het betreffende uitkeringsdossier tijdelijk niet beschikbaar was. De resterende 30 gevallen zijn aangemeld bij het Regionaal Meldpunt Fraude van Gak Nederland bv te Amstelveen.
Vier maal bleek op basis van eerdere signalen reeds een onderzoek te zijn ingesteld. Eénmaal was afgezien van een benadelingsberekening en verder onderzoek vanwege de medische toestand van betrokkene. Eénmaal kon zonder nader (medisch) onderzoek geen benadeling worden vastgesteld.
In 19 gevallen bleek er sprake te zijn van fraude, waarbij benadeling van de Uitvoeringsinstelling heeft plaatsgevonden. Daarbij was in 13 zaken al een voorlopig benadelingsbedrag vastgesteld. Dat liep uiteen van fl. 815,-- tot fl. 10.514,- (totaal fl. 71.171,--).
Niet exact valt aan te geven hoe de fraudes verdeeld kunnen worden over de verschillende wetten. Wel is duidelijk dat de meeste fraudes te maken hebben met uitkeringen op grond van de Werkloosheidswet. Gezien het geringe aantal fraudezaken is geen extrapolatie gemaakt.

Overige Uitvoeringsinstellingen

In eerste instantie is bezien of de 77 signalen die wegens samenloop van inkomsten met uitkeringen via de overige Uitvoeringsinstellingen terecht waren geselecteerd. In 7 gevallen bleek dat niet zo te zijn.
Op basis van de onderliggende stukken kon in een aantal gevallen met zekerheid worden vastgesteld dat er géén of slechts in geringe mate sprake was van mogelijke uitkeringsfraude (< fl. 500,--).

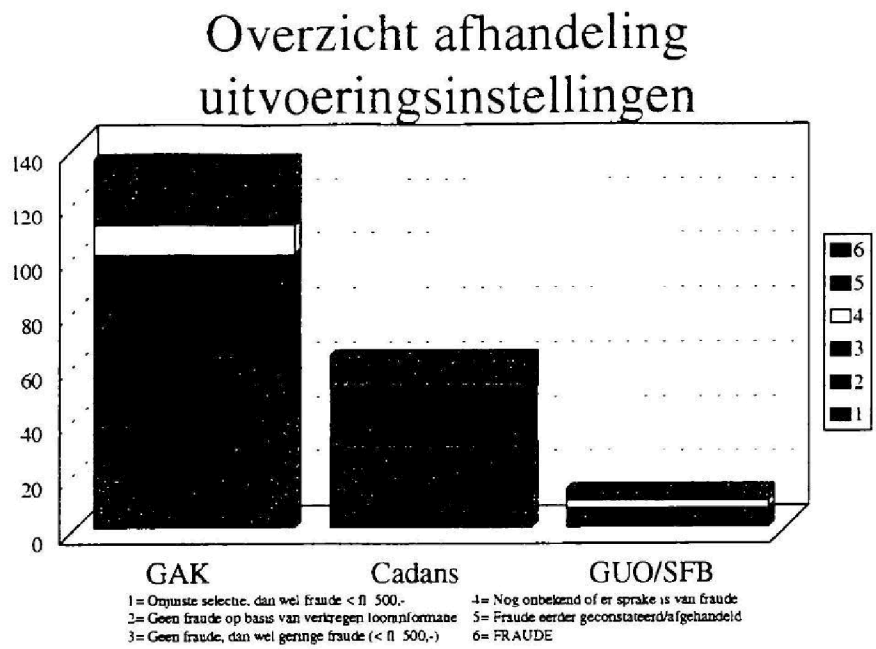
De overgebleven signalen van mogelijke samenloop van inkomsten met uitkeringen zijn zonder aanvullende informatie en onderzoek overgedragen aan de opsporingsdiensten van de respectievelijke Uitvoeringsinstellingen.
In totaal zijn 40 signalen met het verzoek tot terugkoppeling verzonden aan:

- Cadans 33 signalen
- GUO 4 signalen
- SFB 3 signalen

Uit de retour ontvangen informatie van Cadans bleek in 22 gevallen dat er geen sprake was van fraude. In 10 gevallen waren de mogelijke onregelmatigheden reeds bekend via reeds lopende projekten van Cadans. In 1 geval bleek aanleiding voor een nader onderzoek.

Van het SFB is tot heden géén schriftelijke terugkoppeling ontvangen.
Uit de ontvangen informatie van het GUO bleek dat twee betrokkenen de inkomsten correct bij de Uitvoeringsinstelling hadden opgegeven. Ook de verwerking had correct plaatsgevonden. Eenmaal was er sprake van zeer geringe fraude. In één geval waren de inkomsten niet opgegeven. Het GUO heeft daarnaar een onderzoek ingesteld.

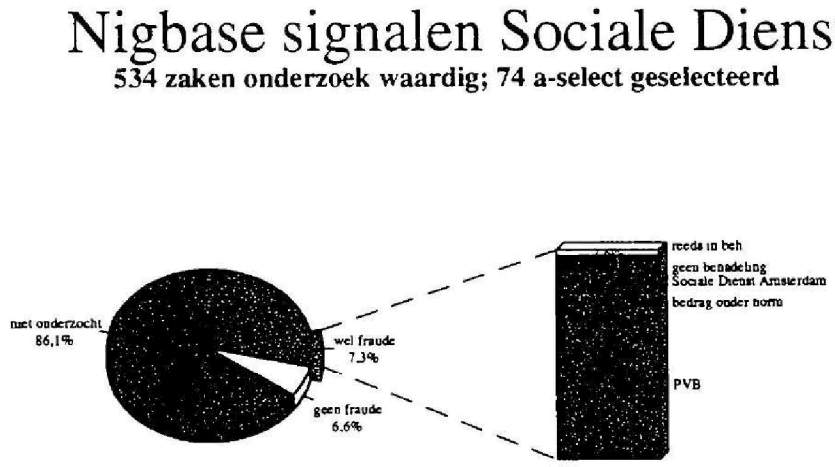
1866529 00730



2.4.3 Sociale Dienst

Uit de eerste fase van het onderzoek kwamen 2352 signalen voor de Sociale Dienst Amsterdam. Na een eerste selectie bleken 534 signalen onderzoek waardig. Omdat niet alle gevallen onderzocht konden worden zijn na een a-selecte steekproef 74 van die zaken nader onderzocht.

Dat onderzoek hield in dat de Fibase- en Nigbase-gegevens van overige beschikbare jaren werden opgevraagd, evenals de dossiers van de uitkeringsgerechtigden. Vervolgens is per zaak bij de verschillende werkgevers looninformatie verzameld. In tegenstelling tot wat bij de afdeling Sociale Recherche gebruikelijk is, zijn alle werkgevers bezocht. Voor deze methode is gekozen om inzicht te krijgen waarom identiteitsbepalende persoonsgegevens bij de Sociale Dienst en de werkgevers niet overeenstemden.



1866529
00730

In principe ging het hier om twee vormen van fraude:

1. Cliënten waren bij de Sociale Dienst bekend met de *juiste* combinatie van identiteits- en sofinummer, maar hadden inkomsten uit een andere bron waar (een deel van) deze gegevens onjuist bleken te zijn.
2. Cliënten waren bij de Sociale Dienst bekend onder een *onjuiste* combinatie van identiteits- en sofinummer en hadden inkomsten uit een andere bron waar deze gegevens wel juist waren.

In 39 van de 74 zaken werd fraude geconstateerd. In 25 zaken werd een proces-verbaal opgemaakt, in 6 zaken was er wel sprake van fraude maar bleef het fraudebedrag onder de norm die het Openbaar Ministerie hanteert voor het opmaken van processen-verbaal. In 1 zaak had de afdeling Sociale Recherche reeds proces-verbaal opgemaakt, omdat al een juiste koppeling tussen Belastingdienst en Sociale Dienst had plaatsgevonden.

In de overige 7 zaken was wel sprake van fraude met identiteitsbepalende persoonsgegevens, maar werd de Sociale Dienst niet benadeeld en werd geen proces-verbaal opgemaakt. Het ging hier om personen die gebruik maakten van het sofinummer en/of de identiteit van uitkeringsgerechtigden van de Sociale Dienst. Doordat de uitkeringsgerechtigden in kwestie zelf geen inkomsten bleken te genieten, was geen sprake van fraude. Hoewel het vaak ging om gebruik door (familie-)relaties verklaarden de desbetreffende uitkeringsgerechtigden niet op de hoogte te zijn van het feit dat anderen onder hun naam en/of sofinummer arbeid verrichtten.

In totaal leverden de zaken uit deze steekproef de Sociale Dienst Amsterdam een benadeling op voor een totaal bedrag van fl. 1.338.433,-. De periode waarover de schuld werd berekend verschilt per individueel geval en kan zich uitstrekken van 1988 t/m 1996. Op basis van deze resultaten is d.m.v. een extrapolatie[3] berekend dat in totaal voor Amsterdam van een benadeling van plm. fl. 10 miljoen sprake zou zijn. Landelijk zou dat uitkomen op een benadeling van plm. 89 miljoen. Tevens is een 'onder- en bovengrens' aangegeven:

- Amsterdam fl. 5,3 - 14,5 miljoen
- Landelijk fl. 48 - 130 miljoen.

Steekproef		Amsterdam	Landelijk
		schatting	schatting
Fraude	52%	11%	11%
Fraudebedrag	fl. 1,3 miljoen	fl. 9,9 miljoen	fl. 89 miljoen

[3] Uitgevoerd door dr. M. van Eck, afdeling Statistiek en Onderzoek van Gak Nederland bv.

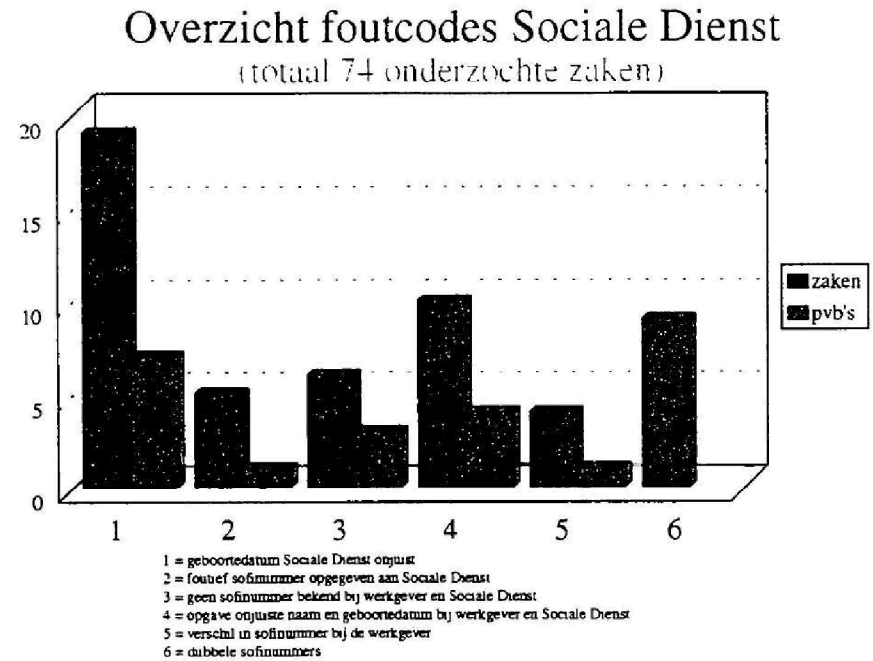
1866529 00730

Als gevolg van het onderzoek werden 6 uitkeringen beëindigd en 2 uitkeringen verlaagd. Dit levert de Sociale Dienst een jaarlijkste besparing op van fl. 150.000,- netto.

Oorzaken

De 74 onderzochte zaken waren door maar liefst 29 verschillende oorzaken in de Nigbase terecht gekomen. Omdat bij de werkgever én bij de Sociale Dienst dezelfde oorzaken bleken te bestaan, zijn deze samengevoegd.

Uiteindelijk bleven zo 24 oorzaken over. In de grafiek hieronder staan de zes belangrijkste oorzaken, waarbij tevens is aangegeven in welke gevallen er proces-verbaal is opgemaakt.



De overige oorzaken zijn als volgt verdeeld:

Omschrijving	Zaken	PVB's
Onjuiste invulling loonbelastingkaart door de werkgever	2	1
Foutieve geboortedatum bij de Belastingdienst	1	1
Bij werkgever valse naam, bij Sociale Dienst uitkering op eigen naam	2	2
Onjuiste geboortedatum en dubbel sofinummer	1	1
Geen sofinummer en foutieve geboortedatum bij werkgever	2	2
Foutieve schrijfwijze/verschrijving naam door Sociale Dienst en werkgever	2	1
Meisjesnaam voor naam echtgenoot	1	1

1866529 00730

Omschrijving	Zaken	PVB's
Geboortedatum partner opgegeven aan werkgever	1	-
Vervallen sofinummer en geboortedatum (01-07-19..) bij werkgever	1	-
Fictief sofinummer bij werkgever	1	-
Verwisseling voor- en achternaam	2	-
Onjuist sofinummer bij werkgever	2	-
Verwisseling sofinummer (vader/zoon, man/vrouw enzovoort)	4	-
Vals sofinummer, persoon niet te traceren	1	-
Sofinummer gebruikt door illegale broer en zwager + valse papieren	2	-
Verwisseling sofinummer bij werkgever	1	-
Geen sofinummer en geen geboortedatum bij Gak Nederland bv	2	-
Onjuiste geboortedatum en sofinummer ex-partner bij werkgever	1	-

Voorbeeld 1

Dhr. B. (geboortejaar 1946) en zijn echtgenote A. (geboortejaar 1951) ontvangen sinds 11 april 1985 een bijstandsuitkering van de Sociale Dienst Amsterdam. Dhr. B. en mevr. A zijn geboren in een land waar niet altijd een volledige geboortedatum bekend is, maar slechts het geboortejaar.
*Op grond van de circulaire van de SVR zijn beiden bij de Sociale Dienst geregistreerd met de 'fictieve' geboortedag **1 juli**. Mevr. A. werkt vanaf 14 augustus 1991 bij een schoonmaakbedrijf. Van deze inkomsten maakt zij geen melding bij de Sociale Dienst. Dit leverde een benadelingsbedrag voor de Sociale Dienst op van f 92.962,-.*
*Bij het schoonmaakbedrijf is mevr. A. bekend met de fictieve geboortedatum **4 april 1951**. Tijdens het onderzoek blijkt dat betrokkenen bij de Belastingdienst bekend zijn met de geboortedata **00-00-1946** en **00-00-1951** (conform GBA).*
Als gevolg van het gebruik van fictieve geboortedata bij zowel de Sociale Dienst als de werkgever werd deze fraude niet geconstateerd bij de jaarlijkse bestandskoppeling tussen de Sociale Dienst en de Belastingdienst. De loonbelastingkaarten van de Sociale Dienst en de werkgever waren als gevolg van deze geboortedatumproblematiek onvoldoende identificeerbaar en daardoor ingevoerd in de Nigbase.

Voorbeeld 2

*Dhr. **T1** heeft vanaf 1980 - met een aantal onderbrekingen - een uitkering van de Sociale Dienst genoten. In 1994 ontving hij inkomsten uit arbeid bij een werkgever. Vanaf 1992 ontving hij onder de valse naam **T2**, zonder sofinummer, maar wel met hetzelfde adres en dezelfde geboortedatum als hr. **T1**, inkomsten uit arbeid.*
*Volgens dhr. **T1** had hij de naam **T2** gebruikt (met medeweten van de werkgever) omdat hij schulden moest afbetalen. Daarnaast had hij de volgende 'maatregelen' genomen:*
- *Het loon van de werkgever ging naar rekening nummer 1*

1866529
00730

- *De uitkering van de Sociale Dienst ging naar rekening nummer 2*
- *Een (tijdelijke) verhuizing gaf hij niet door aan de Sociale Dienst*
- *Hij gaf inkomsten uit arbeid niet op aan de Sociale Dienst*

Als gevolg van deze constructie werd bij de jaarlijkse koppeling van bestanden van de Sociale Dienst met de Belastingdienst deze fraude niet ontdekt. De Sociale Dienst werd op deze manier tussen 14-09-92 en 09-03-96 benadeeld voor een totaal bedrag van fl. 55.621.-

Hiervoor is aangegeven wat de resultaten zijn van het onderzoek naar 74 van de voor de Sociale Dienst onderzoek waardige signalen. De resterende 460 signalen zijn voor verdere behandeling overgedragen. De Sociale Recherche heeft een plan opgesteld om al deze signalen verder af te handelen.

2.4.4 Arbeidsinspectie

De Arbeidsinspectie nam deel aan het project vanuit de wens relevante informatie te verzamelen voor beleidsmakers en uitvoering te geven aan de handhavingstaak op het terrein van de arbeidsmarkt en arbeidsomstandigheden. De resultaten t.b.v. de Arbeidsinspectie zijn hoofdzakelijk weergegeven in de hoofdstukken 'werkgevers' en 'documentfraude'.
De in het onderzoek geconstateerde fraude doet zich voornamelijk voor bij laag- tot ongeschoolde arbeid in sectoren als de schoonmaak-, de uitzend-, de horeca- en de loonconfectiebranche, agrarische bedrijven en vlees- en pluimveeverwerkende bedrijven. Gezien het feit dat binnen deze groep de vreemdelingen oververtegenwoordigd zijn, is in een aantal gevallen sprake van overtreding van de Wet arbeid vreemdelingen.

Bij de werkgevers-onderzoeken bleek dat illegale tewerkstelling zich in hoofdzaak in twee vormen voordeed

- Vreemdelingen hadden zich door het gebruik van valse of vervalste documenten toegang tot de arbeidsmarkt verschaft. De vervalsingen waren gepleegd met identiteitsdocumenten, verblijfsdocumenten en sofinummers. In veel gevallen had de werkgever op de hoogte kunnen zijn.
- Er ontbraken documenten, met name voor wat betreft de verblijfsrechtelijke status en de rechtmatige toegang tot de arbeidsmarkt. Bij deze vorm bleek vaak dat het sofinummer vóór 1992[4] was afgegeven, ontbrak of onjuist was.

Uit het onderzoek is gebleken dat veel WID-administraties bij werkgevers niet op orde zijn. Op alle in de WID aangegeven onderdelen (identiteit, nationaliteit en verblijfsstatus) werden onregelmatigheden of onvolledigheden geconstateerd. Aangezien de rechtmatige toegang tot de arbeidsmarkt steeds een relatie heeft met de verblijfsvergunning, kan verstrijken van de geldigheidsduur of wijziging van het doel van de vergunning dadelijk consequenties hebben voor de positie op de arbeidsmarkt. Dit kan leiden tot illegale tewerkstelling.

---

[4] Voor aanscherpen procedures verstrekken sofinummers.

1866529 00730

De WID richt zich op toetsing van de identiteit bij indiensttreding en - indien van toepassing - tevens op vaststelling van de nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie. Het lijkt voor de hand te liggen dat veranderingen in de verblijfsrechtelijke positie eveneens vallen onder de werkingssfeer van deze wetten. Deze verplichting is echter niet opgenomen in de Wet. Wijziging in deze gegevens kan overtreding van de Wet arbeid vreemdelingen voor de werkgever tot gevolg hebben.
Bij drie ondernemingen waren de overtredingen van Wet- en regelgeving zo ernstig dat in het kader van de taakstelling van de Arbeidsinspectie tegen deze ondernemingen (strafrechtelijke) vervolgonderzoeken zullen worden ingesteld.

2.4.5 Sociale Verzekeringsbank Distriktskantoor Amsterdam (SVB)

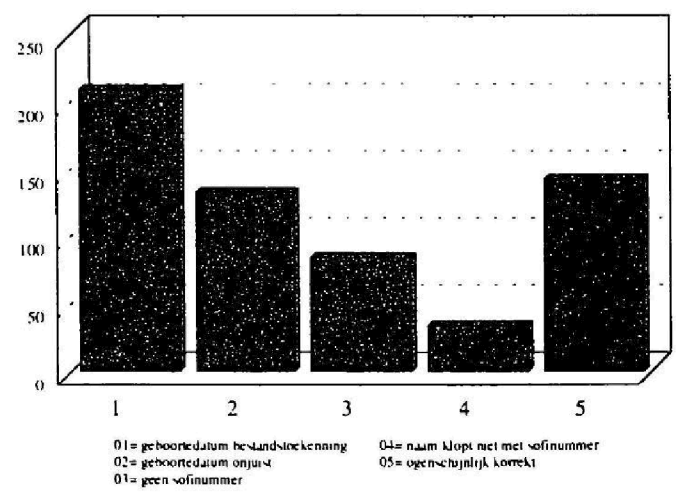
In de Nigbase 1994 waren 599 loonbelastingkaarten van de Sociale Verzekeringsbank Distriktskantoor Amsterdam aanwezig. Het betrof hier inkomsten uit uitkeringen AOW en AWW. De overgrote meerderheid van deze signalen bevonden zich in de Nigbase vanwege de fictieve geboortedatum die aan de uitkeringsgerechtigde was toegekend. Ook de Sociale Verzekeringsbank Distriktskantoor Amsterdam volgt, indien alleen een geboortejaar van een gerechtigde bekend is, het advies van de Sociale Verzekerings Raad om 01-07-19.. te hanteren.
Er werden ook andere fouten gesignaleerd:

- vermelding van een verkeerde geboortedatum om andere redenen;
- geen vermelding van een sofinummer;
- geen overeenstemming tussen naam en sofinummer;

Het kwam ook voor dat onduidelijk bleef waarom de loonbelastingkaarten in de Nigbase waren opgenomen. Bij nader inzien waren van deze kaarten de gegevens correct.
Een overzicht van deze foutcodes is te zien in onderstaand schema.

Overzicht Nigbasesignalen (599)

Sociale Verzekeringsbank



1866529
00730

Gedurende het onderzoek van de Nigbase-signalen bij de Belastingdienst werden 34 gevallen van eventuele fraude met uitkeringen van de Sociale Verzekeringsbank Distriktskantoor Amsterdam geconstateerd met één of meerdere foutcodes. Bij het onderzoek bleken de volgende resultaten:

- In 8 gevallen betrof het mensen die naast een uitkering AOW of AWW - een andere uitkering (wegens arbeidsongeschiktheid of een aanvullende bijstandsuitkering) of inkomen uit arbeid hadden. Bij nadere beoordeling bleek deze samenloop van AOW/AWW met andere inkomsten juist. Deze gevallen waren dus ten onrechte als mogelijke fraude geselecteerd.
- In 7 gevallen verstrekte de Sociale Verzekeringsbank d.k. Amsterdam een uitkering zonder vermelding van een sofinummer. Inmiddels zijn van deze gevallen in het systeem van de SVB de sofinummers bekend geworden, behalve in die gevallen waarbij aan de gerechtigde nooit een sofinummer was verstrekt (buitenlandse weduwen).
- In 5 gevallen was de uitkeringsgerechtigde niet aktueel ingeschreven in de GBA. Het betrof hier in alle gevallen uitkeringsgerechtigden die hun verblijfplaats in het buitenland hadden. Om die reden waren zij niet ingeschreven in de GBA.
- In 5 gevallen werd de uitkering betaald met vermelding van een sofinummer van een ander. Het betrof hier in alle gevallen het sofinummer van een familielid. In deze gevallen is een correctie aangebracht in het systeem van de SVB.
- In 4 gevallen betrof het een uitkering onder vermelding van de naam van de echtgenoot van de uitkeringsgerechtigde.
- In 3 gevallen werd het fraudesignaal veroorzaakt door de eerder besproken geboortedatumproblematiek.
- In 1 geval was er sprake van een door de Belastingdienst dubbel verstrekt sofinummer. De Belastingdienst is hiervan op de hoogte gebracht en heeft één van de sofinummers afgevoerd.
- In 1 geval werd een uitkering verstrekt op een niet bestaand sofinummer. De gebruiker van dit sofinummer was in het bezit van een eigen sofinummer waarvan volgens de gegevens van de Belastingdienst geen gebruik gemaakt werd. Inmiddels was het juiste sofinummer reeds ingevoerd in het systeem van de SVB.

Het eindresultaat van dit onderzoek was derhalve dat in geen van de geselecteerde gevallen sprake bleek te zijn van fraude. Hierbij dient te worden opgemerkt dat door de gekozen insteek van het project (het nemen van de Nigbase van de Belastingdienst als uitgangspunt) geen inzicht kon worden verkregen in hoeverre er bij het aanvragen van kinderbijslag misbruik wordt gemaakt van valse of vervalste documenten.

Bestandsvergelijking

Medio juli 1996 heeft er een bestandsvergelijking plaatsgevonden tussen het bestand van de Sociale Verzekeringsbank Distriktskantoor Amsterdam en de Nigbase 1994.

1866529 00730

De sofinummers in de Nigbase zijn bij deze vergelijking door het gehele landelijke aktuele en historische bestand (AOW, AWW en AKW) van de SVB gehaald, ongeacht of het hier een lopende of afgesloten uitkering betrof.

Op basis van deze eerste vergelijking werden 174 koppelingen ('hits') in behandeling genomen. Het ging hier om sofinummers uit de Nigbase die meerdere keren in het SVB-bestand voorkwamen. Meestal waren deze gevallen in de Nigbase terecht gekomen, omdat er kleine afwijkingen voorkwamen in de NAW-gegevens van de SVB en die van de Belastingdienst of omdat de naam van de partner bij het sofinummer werd gebruikt.

Slechts in 2 gevallen waren de sofinummers bij het Nigbase-onderzoek in de categorie 'documentenfraude' geselecteerd. Het betrof hier 2 aanvragen om kinderbijslag door illegale werknemers die het sofinummer van een derde gebruikten. In beide gevallen was er echter nooit kinderbijslag verstrekt.
Inmiddels heeft er een tweede koppeling plaatsgevonden met de Kinderbijslagbestanden van de SVB. Hiervoor is een selectie gemaakt van 2540 Nigbasesignalen uit onderstaande categorieen:

- niet toegekende sofinummers,
- 'fictieve' sofinummers,
- sofinummer die niet corresponderen met de opgegeven naam,
- sofinummers waarvan de houder totaal niet te traceren is,
- documentfraude.

Dit resulteerde in 734 'hits' - dat wil zeggen: 29%. Onder deze 'hits' bevonden zich 9 gevallen waarvan het sofinummer meer dan een keer voorkwam.
Het resultaat van deze koppeling is overgedragen aan de Sociale Verzekeringsbank Distriktskantoor Amsterdam. In samenwerking met het RIF zal gestart worden met een onderzoek naar deze gevallen. Hierbij zal met name gekeken worden naar de vraag of ook bij het verkrijgen van kinderbijslag is gefraudeerd door manipulaties met identiteitsbepalende persoonsgegevens en/of documenten.

2.4.6 Belastingdienst

Bij de beoordeling van de Nigbase-signalen over 1994 en bij de onderzochte zaken bleek in een aantal gevallen mogelijke *financiële benadeling en/of fraude*. In verreweg de meeste gevallen was er geen sprake van fraude of financiële benadeling voor de Belastingdienst maar van *onvolkomenheden* in de gegevens in het systeem. Op beide aspecten gaan we hieronder in.

Financiële benadeling en/of fraude

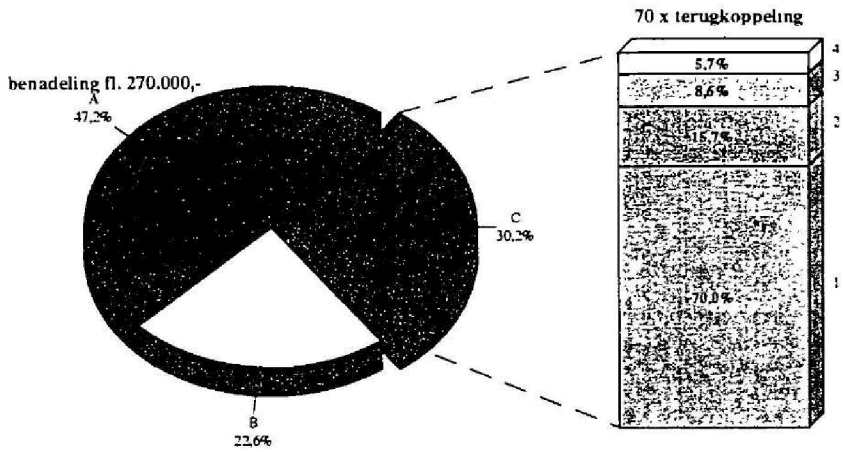
Bij de financiële benadeling en/of fraude ging het voornamelijk om personen die nog geen aangiftebiljet kregen toegezonden en om personen die wel aangifte deden maar waarvan niet bekend is of alle looninkomsten zijn aangegeven.
Bij nagenoeg alle onderzochte signalen was de Belastingdienst Particulieren bevoegd en in staat om actie te ondernemen. Daarom werd hier volstaan met het intern attenderen van de eenheid Particulieren op deze signalen (in vaktaal: *renseigneren*).

1866529 00730

Financiële benadeling werd voornamelijk veroorzaakt door belastingplichtigen die meerdere dienstverbanden en/of uitkeringen hadden, waarbij ze meerdere keren de belastingvrije som genoten en/of tegen een te laag tarief werden belast. De benadeling werd vaak veroorzaakt doordat mensen werkten naast een uitkering en zich bij de werkgever met andere personalia, geboortedatum en/of sofinummer presenteerden.

In een aantal situaties presenteerden personen zich met een andere identiteit om te voorkomen dat de uitkerende instantie door verificatie bij de belastingdienst het dienstverband zou opmerken. Een andere oorzaak was onjuiste registratie (bewust of onbewust) bij verschillende werkgevers.
Aan de eenheid Particulieren overgedragen renseignementen:

Overzicht overgedragen renseignementen



Legenda

A=	Meerdere Nig- en Fibasekaarten die nog geen belastingaangiften krijgen toegezonden
B=	Personen met meerdere sofinummers
C=	Meerdere Nig- en Fibasekaarten die wel belastingaangiften krijgen toegezonden
1=	Alle inkomsten opgegeven in aangiftebiljet
2=	Onvolledige opgaven, maar te gering voor navordering
3=	Bleken nog geen biljet te hebben, aan hen is alsnog een biljet uitgereikt
4=	Navorderingsaanslag opgelegd

In een aantal zaken was duidelijk sprake van belastingfraude met financiële benadeling. Het betrof hier steeds zaken die in de overige deelonderzoeken (Documentfraude en Sociale Dienst) van het project zijn onderzocht. Met uitzondering van de groep krantenbezorgers/agenten zijn al deze zaken individueel gerenseigneerd aan de competente belastingeenheden. De belangrijkste oorzaken voor deze fraudes zijn omschreven bij de betreffende onderdelen van het project. Het resultaat van de overige individueel verzonden renseignementen is niet bekend.

De benadeling voor de Belastingdienst wordt - net als in de categorie financiële benadeling - vooral gevormd doordat mensen meerdere malen gebruik maken van de belastingvrije som. Doordat personen zich presenteren met een valse identiteit of met de identiteit van een ander is tevens het anoniementarief ontdoken.

1866529 00730

Dat is het loonbelastingtarief van 60% dat geldt voor personen die werken en waarvan de identiteit niet bekend is of mag worden.
In één onderzochte zaak zijn gedurende het project aanslagen en navorderingsaanslagen inkomstenbelasting opgelegd voor een totaal bedrag van fl. 53.000.- (exclusief de boete).

Voorbeeld 3

Dhr. M. beschikt over een geldig buitenlands paspoort en een geldig Nederlands paspoort. Door dhr. M. heeft in een periode van 1 jaar tweemaal aangifte gedaan van vermissing/verlies van zijn Nederlandse paspoort.
Hierop is aan dhr. M. steeds een nieuw paspoort verstrekt. Uit het onderzoek is gebleken dat een groot aantal personen onder de identiteit en/of sofinummer van dhr. M. werkzaamheden heeft verricht. Hierbij werd gebruik gemaakt van gemanipuleerde/vervalste paspoorten van dhr. M. De gebruikers betaalden hiervoor een vergoeding oplopend tot 1/3 van het verdiende salaris. Deze vergoeding werd door dhr. M. 'ingehouden' op de salarissen die op zijn rekeningen werden gestort. Hierbij werd gebruik gemaakt van 6 rekeningnummers en 7 verschillende adressen. Tevens werden met documenten van zijn echtgenote vergelijkbare 'trucs' uitgehaald. Uit het onderzoek is gebleken dat de Sociale Dienst werd benadeeld voor een bedrag van ongeveer fl. 30.000,-. Tevens worden door de Belastingdienst aanslagen en navorderingsaanslagen inkomstenbelasting opgelegd voor een totaal bedrag van fl. 53.000,- (exclusief boete).

Krantenbezorgers/agenten

Een grote groep dagbladbezorgers had meer inkomen dan de belastingvrije som. De meerderheid van deze bezorgers had geen aangiftebiljet aangevraagd of uitgereikt gekregen. Bij deze bezorgers deden zich diverse opmerkelijke situaties voor:

- Eén bezorger met meerdere krantenwijken (soms van dezelfde uitgever, soms van meerdere uitgevers). Per krantenwijk werd niet meer inkomen genoten dan de belastingvrije som; door het verzorgen van meerdere wijken werd de belastingvrije som meerdere keren benut.
- (Vermoedelijk) meerdere bezorgers die gebruik maken van één identiteit. Het totaal van de inkomsten op de gebruikte identiteit overtreft de belastingvrije som.
- In 1 geval bleek een bezorger gebruik te maken van een valse identiteit en/of sofinummer. Hierbij bleek dat deze bezorger onder zijn echte identiteit een bijstandsuitkering genoot.
- Meerdere personen die gebruik maken van één sofinummer. Het totaal van de inkomsten op het sofinummer overtreft de belastingvrije som.

Aan de Belastingdienst zijn Nigbase-signalen overgedragen van 22 personen. Hieruit volgen aanslagen Inkomstenbelasting van in totaal fl. 42.873,-.
Gegevens van 105 personen met betrekking tot de eerste twee situaties moeten nog beoordeeld en overgedragen worden. Volgens een grove schatting bedragen de belastingaanslagen ongeveer fl. 200.000,-.

1866529 00730

Onvolkomenheden in systemen

Zoals eerder gesteld, is het sofinummer bedoeld als een uniek, identificerend registratienummer, dat deel uitmaakt van de identiteitsbepalende persoonsgegevens die door de Belastingdienst en andere organisaties worden gebruikt. Tijdens het onderzoek bleek dat op grote schaal manipulaties worden gepleegd met sofinummers in combinatie met andere identiteitsbepalende persoonsgegevens. Deze manipulaties tasten het unieke karakter aan van de registratie van persoonsgebonden gegevens in de bestanden. Dat tast de *betrouwbaarheid* en de *bruikbaarheid* (integriteit) van het systeem aan. Enkele voorbeelden:

- Personen maakten hun sofinummer bekend bij werkgevers met een vals of vervalst formulier waarop het sofinummer wordt toegekend (formulier vs-601). De gebruikte sofinummers waren sofinummers van anderen en verzonnen sofinummers.
- Sommige mensen bleken te werken onder het sofinummer van overledenen, (r)emigranten en van personen die als VOW (Vertrokken Onbekend Waarheen) staan beschreven in de GBA.
- Eén werkgever bleek sofinummers en soms ook identiteiten van ex-werknemers in de loonadministratie op te nemen als er personen zonder werkvergunning te werk gesteld werden. Zo kon de werkgever wel loonheffing en premies afdragen maar ontdook hij het anoniementarief.
- In bijna alle overige zaken maakten meerdere personen gebruik van één en hetzelfde sofinummer. Meestal ging het om minder dan 10 personen, maar in één geval liep het aantal zelfs op tot 103.
- Enkele malen bleken personen hun identiteit en/of sofinummer ter beschikking te stellen aan andere personen. De looninkomsten van deze personen werden ontvangen door de echte houder van de identiteit en het sofinummer.
  Deze betaalde met een procentuele inhouding het loon weer uit aan de gebruiker van de identiteit. De 'inhoudingen' varieerden tussen de 25 en 50 procent. Hierdoor worden personen die niet tot arbeid in loondienst gerechtigd zijn in de gelegenheid gesteld te werken. Daarmee wordt het anoniementarief ontdoken en de juistheid van de fiscale administratiesystemen ondermijnd.
- Eén werkgever bedacht bij éénmalige loonbetalingen zelf een sofinummer om op de loonbelastingkaarten te verwerken. Dit vond plaats bij meer dan honderd loonbetalingen per jaar. Dit signaal is doorgegeven aan de Belastingdienst. Deze constateerde dat de werkgever in 1994 bijna f 1,2 miljoen te weinig loonheffing had afgedragen.
  Naast deze fraudezaken werden ook zaken opgemerkt en gerenseigneerd waarin er geen sprake was van directe financiële benadeling voor de fiscus, maar die wel aandacht behoeven.

  Zo werden er personen aangetroffen met twee of meer sofinummers en personen met één sofinummer die werken of een uitkering genieten onder een niet bestaand sofinummer. In de meeste gevallen bleken de betrokken belastingplichtigen niet op de hoogte van de andere sofinummers en werd geen misbruik geconstateerd.

1866529 00730

De belangrijkste constateringen uit het onderzoek:

- Aan de Belastingdienst zijn 86 personen gerenseigneerd die meerdere sofinummers hadden. Uit de terugkoppeling bleek het volgende:
  * 1 geval was reeds bekend, 1 sofinummer was reeds ingetrokken;
  * in 4 gevallen was de oorzaak bekend en waren correcties niet nodig;
  * In 81 gevallen zijn de dubbele nummers afgevoerd.
- Soms melden personen zonder sofinummer zich bij werkgevers met een door een bedrijfsvereniging toegekend administratienummer. Dit nummer heeft evenveel cijfers als het sofinummer en voldoet ook aan de juistheidstoets van het sofinummer. Werkgevers kunnen niet zien dat dit administratienummer geen sofinummer is.

Nigbase

Doordat de Nigbase is gebruikt als basis voor het project kon een beeld worden gevormd van de redenen waarom loonbelastingkaarten in de Nigbase worden opgenomen. De omvang van de Nigbase werd grotendeels veroorzaakt door structurele fouten bij de aanlevering en invulling van loonbelastingkaarten door inhoudingsplichtigen. De Nigbase-signalen van enkele grote veroorzakers zijn beoordeeld en doorgegeven aan de Belastingdienst.
Zo zijn de gegevens van 37 pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen overgedragen aan de Belastingdienst met het verzoek deze inhoudingsplichtigen erop te wijzen dat zij regelmatig gegevens onjuist verwerken. Datzelfde geldt voor de gegevens van twee werkgevers die veelvuldig gebruik bleken te maken van niet bestaande sofinummers. Naar aanleiding van het onderzoek is door de Belastingdienst een preventierapport gemaakt om de omvang van de Nigbase terug te dringen. De Belastingdienst zal actie ondernemen om deze 'vervuiling' in de toekomst te voorkomen.
Als de structurele fouten voorkomen kunnen worden zal de Nigbase als tijdelijk werkbestand gemakkelijker toegankelijk en bewerkbaar zijn. Mogelijke fraudeleuze handelingen kunnen dan eerder gesignaleerd worden. Dat bevordert de betrouwbaarheid en volledigheid van bestandsvergelijkingen van de Fibase, de Nigbase en de BVR met bestanden van andere organisaties.

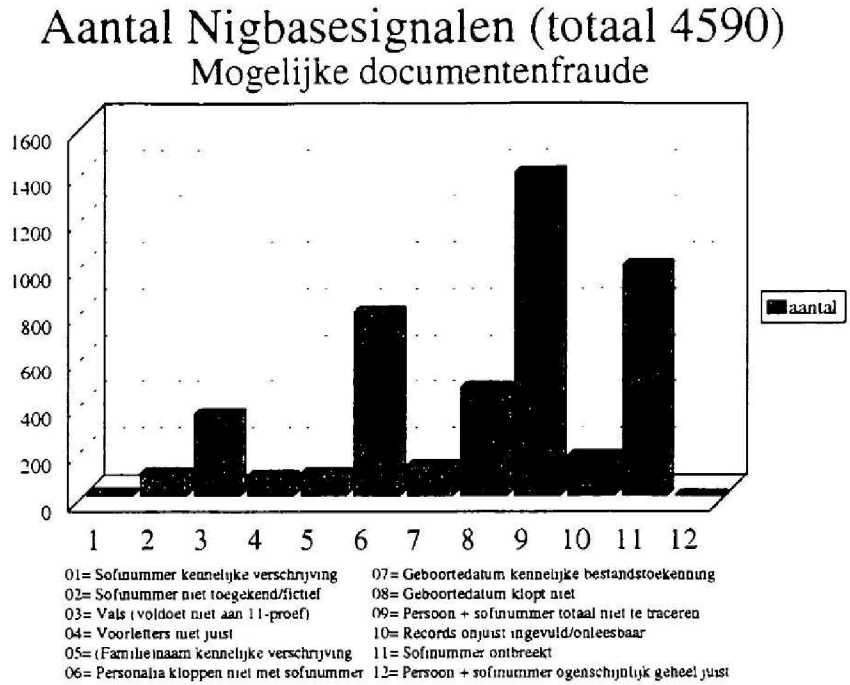
2.4.7 Documenten

In de eerste selectie van Nigbase-signalen leek in 4500 gevallen sprake van 'documentfraude'. De belangrijkste soorten waren:

- sofinummer is vals/fictief/niet toegekend;
- NAW-gegevens en/of geboortedatum horen niet bij het sofinummer;
- het sofinummer ontbreekt geheel;
- de persoon is nergens te traceren;
- de gegevens zijn niet te lezen (onjuist of slecht ingevuld).

Omdat niet alle gevallen onderzocht konden worden, is een a-selecte steekproef van 109 signalen nader onder de loep genomen. De resultaten daarvan geven we hieronder weer. De daarbij geconstateerde fraudegevallen zijn aangevuld met gevallen van documentfraude die bij de andere onderzoeken aan het licht kwamen.

1866529 00730



Wijze van onderzoek

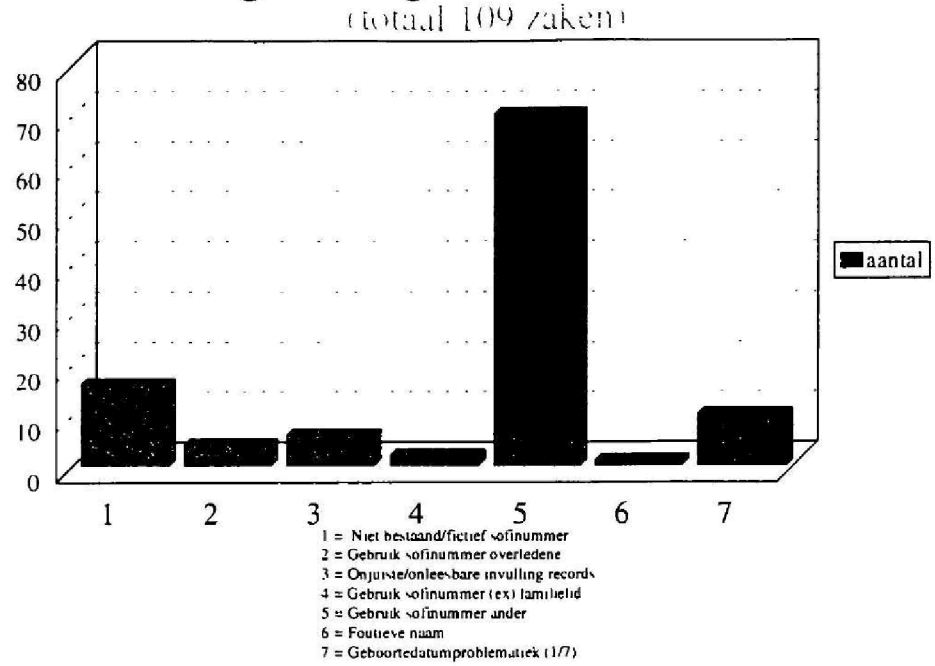
Bij het nader onderzoeken van de a-selecte steekproef van 109 zaken is gebruik gemaakt van de bestanden van de Belastingdienst, Sociale Dienst Amsterdam, Sociale Verzekeringsbank Distriktskantoor Amsterdam en de Uitvoeringsinstellingen.

Zo nodig is ook informatie opgevraagd bij het Bevolkingsregister, de Regiopolitie, de Vreemdelingenpolitie en het ZAO. Om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen zijn in een groot aantal gevallen werkgevers bezocht. In totaal zijn 89 werkgevers bezocht in een grote diversiteit aan branches.
De meest opvallende branches waren schoonmaakbedrijven, horeca, uitzendbureaus, agrarische sector (glastuinbouw) en de confectie.
In het onderzoek is tevens nagegaan op welke manier deze werkgevers aan de WID-verplichtingen hebben voldaan.
In één zaak is een strafrechtelijk onderzoek ingesteld naar de ware identiteit van de 3 betrokken personen.

De 109 zaken uit de steekproef waren om een zevental oorzaken in de Nigbase terecht gekomen:

1866529
00730

Oorzaken Nigbase-signalen Documentfraude sec.



Bevindingen

In 20 gevallen werd geen fraude geconstateerd. Dat kwam door:

-	verschrijving in sofinummer/naam	4 zaken
-	fout van de werkgever	4 zaken
-	fout Sociale Dienst	2 zaken
-	fout Belastingdienst	8 zaken
-	fout B.R./cliënt	1 zaak
-	gebruik sofinummer ex-partner	1 zaak

Voorbeeld 4

Eén vrouw was op een bepaald moment in het bezit van 4 sofinummers zonder dat zij het zelf wist. Zij maakte bij haar werkgever gebruik van een, volgens de Belastingdienst, niet bestaand sofinummer. Volgens de vrouw is dit nummer haar wel verstrekt door de Belastingdienst. Hoe dit kan is niet te achterhalen, zij is niet meer in het bezit van het formulier Vs-601. Kennelijk was het bij het toekennen van sofinummers mogelijk dat er aan 1 persoon meerdere nummers werden toegekend terwijl de oorzaak in de systemen niet meer te achterhalen valt.

In 20 gevallen konden de onderzoeken niet of niet volledig afgerond worden. Dat kwam omdat de betreffende werkgevers onvoldoende medewerking verleenden, inmiddels failliet waren of de betrokken persoon niet in hun bestand konden vinden.

1866529 00730

In 10 gevallen bleek dat één en hetzelfde sofinummer werd gebruikt door meerdere personen. Dit gebeurde op twee manieren:

- iemand stelt zijn volledige personalia inclusief sofinummer beschikbaar;
- een bestaand sofinummer wordt gebruikt door personen die werken onder hun eigen of een valse naam. In veel gevallen wordt dan gebruik gemaakt van valse of vervalste identiteitsdocumenten en formulieren waarop het sofinummer wordt verstrekt.

Voorbeeld 5

Op één sofinummer zijn in de afgelopen jaren 103 personen werkzaam geweest. In het jaar 1994 waren er onder dit sofinummer 57 dienstverbanden bekend met een totale loonsom van fl. 806.919,-. Slechts 4 personen stonden ingeschreven bij het bevolkingsregister van de door hen opgegeven woonplaats. 31 personen stonden niet ingeschreven in de door hen opgegeven woonplaats en de overige 68 waren niet direct te traceren. De meeste personen werden per kas uitbetaald. Daarnaast zijn er 34 rekeningnummers achterhaald.
Bij de onderzochte zaken zijn 34 kopieën van valse documenten aangetroffen waaronder paspoorten, werkvergunningen en vervalsingen van formulieren die de Belastingdienst gebruikt voor de verstrekking van een sofinummer.
In 1996 bleken bij werkgevers nog 15 openstaande dienstverbanden onder dit sofinummer te bestaan.
Deze werkgevers zijn bezocht en er is getracht om de werknemers te interviewen. Tijdens deze onderzoeken zijn opnieuw 13 kopieën van valse documenten aangetroffen waaronder valse of vervalste paspoorten, verblijfsvergunningen en valse formulieren.

Van bovenstaand voorbeeld zijn twee rapporten opgemaakt. De verslaglegging in deze rapporten is in beginsel beperkt tot de eerder genoemde 103 gebruikers. Uit nader onderzoek naar één van de 103 gebruikers maakte duidelijk dat achter verschillende gebruikers een heel netwerk zit van gevallen van misbruik met sofinummers en identeitsdocumenten.

Voorbeeld 6

Onder 1 sofinummer bleken in het jaar 1994 vijf dienstverbanden te bestaan. Gezien de aard van de dienstverbanden en de werkroosters in combinatie met de totale loonsom (f 109.413,--) leek het onwaarschijnlijk dat de werkzaamheden door één en dezelfde persoon werden verricht. Tijdens het onderzoek kwam vast te staan dat de houder van het sofinummer zijn volledige personalia en sofinummer aan derden beschikbaar stelde. Deze derden maakten gebruik van het originele, gemanipuleerde of vervalste paspoort van de eigenlijke houder. Ook werden personen aangetroffen die gebruik maakten van het sofinummer met daarbij valse Franse paspoorten en een valse verblijfsvergunning.
Heel opmerkelijk in deze zaak is het feit dat de eigenlijke houder van het sofinummer de door de Belastingdienst opgelegde aanslagen betaalde, terwijl hij de werkzaamheden niet verricht kon hebben. Ook opmerkelijk is dat de houder van het sofinummer op 13-02-1995 door een hersenbloeding is getroffen en sindsdien bij zijn werkgever ZW en aansluitend WAO krijgt.

1866529 00730

Daarnaast bleven nog meerdere dienstverbanden te bestaan. Gezien zijn gezondheidstoestand was het feitelijk onmogelijk dat hij daarnaast bij werkgevers werkzaamheden zou hebben verricht.

In 11 gevallen werd vastgesteld dat personen over meer dan één sofinummer beschikken. Deze zaken werden gerenseigneerd aan de Belastingdienst en indien er sprake was van fraude tevens overgedragen aan de betrokken organisatie.

In 9 gevallen werd geconstateerd dat de persoon in kwestie naast inkomsten uit arbeid een uitkering ontving. In 7 gevallen was dat een uitkering van de Sociale Dienst, in 1 geval een uitkering via het Gak en in 1 geval een uitkering via Cadans. Veelal werkte men onder een valse naam of een vals sofinummer en kreeg men onder de eigen naam een uitkering. Het vermoeden bestaat dat dit veel vaker gebeurt. Doordat binnen het RIF geen nader onderzoek ingesteld kon worden zijn de juiste personalia van verschillende personen nooit achterhaald.

Voorbeeld 7

De, op één Nigbase-kaart vermelde, persoon verrichtte bij diverse werkgevers werkzaamheden. In de verschillende systemen (BVR en BR) was deze persoon nergens te traceren. Naar deze 'persoon' werd een nader onderzoek ingesteld. Bij één werkgever was hij van 1991 t/m 1995 in dienst geweest. Bij de werkgever werd vastgesteld dat hij een vervalst Frans paspoort en een vals formulier toekenning sofinummer had overlegd. Het dienstverband was verbroken omdat de werknemer na een vakantie niet meer was teruggekomen. Begin 1996 had hij zich weer gemeld maar toen was er geen werk.
Omdat er in de GVI (verwijsindex uitvoeringsinstellingen) nog een openstaand dienstverband met dat sofinummer bestond is daar een nader onderzoek naar ingesteld. Vastgesteld werd dat de werknemer onder zijn eigen naam werkzaam was maar een vals formulier toekenning sofinummer had overgelegd. Onder zijn eigen naam ontvangt deze werknemer samen met zijn echtgenote een uitkering van de Sociale Dienst Amsterdam. Deze zaak is overgedragen aan de Sociale Recherche.

In 7 gevallen - die overigens niet uit de Nigbase-signalen voortkwamen, maar voortvloeiden uit de onderzoeken bij werkgevers - bleek dat er vermoedelijk onder een valse naam gewerkt werd. In enkele gevallen is daarbij vermoedelijk gebruik gemaakt van valse of vervalste documenten. In een aantal van deze gevallen waren er via de gebruikte rekeningnummers aanknopingspunten voor nader onderzoek. Er is hier geen nader onderzoek naar gedaan omdat:

- de gehanteerde onderzoeksmethode (controle) een aantal beperkingen met zich mee bracht;
- niet in alle gevallen de actuele werkgever of verblijfplaats kon worden achterhaald;
- afspraken met de werkgever of de werknemer niet werden nagekomen (de werknemer was met de noorderzon vertrokken).

1866529 00730

Het restant van de 109 onderzochte zaken maakt deel uit van de categorie 'Nederlandse Antillen'. Dit deel van het onderzoek wordt onderstaand apart beschreven.

Fenomeen 'Nederlandse Antillen'

Bij de eerste selectie van de Nigbase-signalen werd vastgesteld dat een groot aantal personen niet meer actueel was ingeschreven in de GBA, als gevolg van emigratie of VOW. Het viel op dat deze personen bij de Belastingdienst bekend waren als geemigreerd naar de 'Nederlandse Antillen' en de Marokkaanse nationaliteit hadden. Naar deze groep is een nader administratief onderzoek ingesteld.

Daaruit kwam naar voren dat de omschrijving 'Nederlandse Antillen' vermoedelijk berust op een administratieve onvolkomenheid bij de Belastingdienst.
Deze zaken dienen gelijkgesteld te worden met de omschrijvingen zoals 'geëmigreerd' en 'Vertrokken, onbekend waarheen', afgekort tot "VOW'.
Het bleek dat nog jaren nadat de houder van het sofinummer bij de GBA niet meer actueel was opgenomen, gebruik werd gemaakt van zijn of haar personalia of sofinummer.

De gebruikers verkregen daarmee veelal (onrechtmatig) recht op arbeid en opneming in het ziekenfonds. In één geval bleek iemand werkzaamheden te verrichten onder een aangenomen identiteit, terwijl deze persoon onder de eigen identiteit een uitkering kreeg. In deze zaak zijn 3 kopieën van vermoedelijk valse of vervalste Engelse paspoorten aangetroffen.

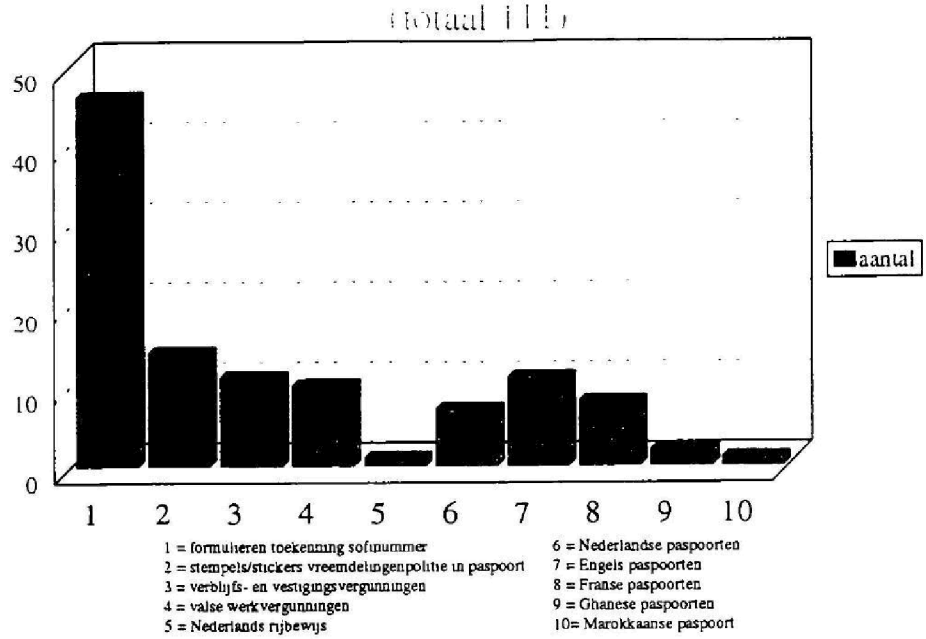
Voorbeeld 8

Dhr. M. heeft sinds 1 juli 1993 een uitkering van de Sociale Dienst Amsterdam. Deze uitkering heeft hij gekregen omdat hij op die datum een legale verblijfstatus had gekregen. Bij de aanvraag legitimeerde hij zich met originele, op zijn eigen naam gestelde documenten en zijn eigen sofinummer. De periode daarvoor verbleef dhr. M. illegaal in Nederland. Onder de naam J. was hij sedert 1991 werkzaam bij een schoonmaakbedrijf. Bij indiensttreding had hij zich bij de werkgever gelegitimeerd met een vervalst Brits paspoort op naam van dhr. J. Hij overlegde bij de werkgever het sofinummer van dhr. T. Dhr. T. was in 1991 geremigreerd. Op het moment dat dhr. M. een bijstandsuitkering aanvroeg, heeft hij geen melding gemaakt van zijn inkomsten uit arbeid bij het schoonmaakbedrijf. Dit leverde een benadelingsbedrag voor de Sociale Dienst op van fl. 43.665.-.
Doordat dhr. M. werkte onder de naam J. met het sofinummer van T. werd deze fraude niet geconstateerd bij de jaarlijkse bestandskoppeling tussen de Sociale Dienst en de Belastingdienst.

Tijdens de controles bij diverse werkgevers zijn er in totaal 111 vermoedelijk valse of vervalste documenten opgedoken. Dat kon zelfs worden vastgesteld aan de hand van fotokopieën die bij de werkgevers werden aangetroffen.

1866529 00730

Overzicht vermoedelijk valse/vervalste documenten



De bovengenoemde aantallen zijn exclusief de valse of vervalste documenten die tijdens de werkgeversonderzoeken zijn aangetroffen (zie 2.2).

Wet op de Identificatieplicht

Tijdens het onderzoek naar documentfraude zijn we ervan uitgegaan dat de werkgever de WID juist toepaste wanneer de vereiste documenten in zijn administratie waren terug te vinden. Het is de werkgever daarbij niet aangerekend wanneer die documenten vals of vervalst waren. Diverse werkgevers verklaarden dat ze de expertise niet hadden om de juistheid van de verschillende documenten vast te stellen. Ook merkten ze op, dat er weinig mogelijkheden zijn om de juistheid van verschillende gegevens te verifiëren.

Bij alle werkgevers is op deze basis gecontroleerd of de WID, bij de te onderzoeken zaken, op de juiste wijze werd toegepast. In 30 gevallen werd de WID op de juiste wijze toegepast, in 44 gevallen niet of onvolledig. Na de invoering van de WID bleek er een groot verloop in personeel te hebben plaatsgevonden.

Bij veel bedrijven laat de naleving van de WID dus te wensen over. Vaak is dat te wijten aan ondeskundigheid, maar ook gemakzucht is een factor van belang. Veel werkgevers beklagen zich over de bescherming die het arbeidsrecht biedt. Zij vrezen dat ze een schadeloosstelling moeten betalen aan de werknemer, wanneer zij een illegale werknemer vanwege diens illegaliteit willen ontslaan.

1866529 00730

Valse documenten

Uit de onderzoeken bleek dat er in de diverse documenten een levendige handel bestaat. De prijzen lopen uiteen van *f* 50,- voor een vals formulier toekenning sofinummer tot *f* 14.000,- voor een complete set documenten.
Uit de interviews bleek dat het vrij gemakkelijk is om aan de verschillende documenten te komen. In enkele interviews werd steeds eenzelfde adres genoemd. Hoewel er een vermoeden bestaat dat er sprake is van een bepaalde mate van georganiseerdheid kan in dit stadium van het onderzoek geen duidelijke uitspraak over gedaan worden. De informatie over dit adres is aan de bevoegde instanties doorgegeven.

1866529 00730

Hoofdstuk 3: Oorzaakanalyse

3.1 Algemene conclusie

De afgelopen vijf jaar zijn de mogelijkheden binnen de wet- en regelgeving om van belang zijnde gegevens voor uitkeringsverstrekking met elkaar te vergelijken en te verifieren belangrijk verbeterd. Voorbeelden daarvan zijn: het verstrekken van het sofinummer op voorwaarde van een geldige verblijfstitel, de invoering van de Wet op de Identificatieplicht, de invoering van de Gemeentelijke Basis Administratie en de koppeling van deze administratie met diverse afnemers, de invoering van het Vreemdelingen Administratie Systeem en de invoering van de Gemeenschappelijke Verwijs Index. Deze en andere maatregelen hebben ervoor gezorgd dat diverse gegevens beter op elkaar aansluiten of op toegankelijker wijze zijn geordend.

Bij de uitvoering van deze maatregelen wordt getracht om de kwaliteit van gegevens te waarborgen. Iedere organisatie die met de uitvoering van deze maatregelen is belast, is zich ervan bewust dat 'kwaliteit' een eerste vereiste is om een goede registratie te kunnen garanderen. Alleen met een deugdelijke registratie is de wet- en regelgeving op adequate wijze uit te voeren.

Er zijn echter omstandigheden, waarbinnen personen in de gelegenheid komen om wetten en regels, systemen en procedures te ontlopen en daar enig onrechtmatig (financieel) voordeel uit kunnen halen. Soms is hierbij sprake van fraude met documenten. Zulke omstandigheden noemen we *gelegenheidsstructuren*. Deze gelegenheidsstructuren zetten de integriteit van het handhavingsinstrumentarium onder druk. Door deze gelegenheidsstructuren kunnen er afwijkingen in de diverse gegevensbestanden ontstaan, die de kwaliteit van deze bestanden aantasten en fraude mogelijk maakt.

Zoals gezegd bestaan er gelegenheidsstructuren in wet- en regelgeving, in (geautomatiseerde) systemen en in procedures. Deze drie terreinen hebben een overlap. We gaan hieronder op de hoofdlijnen van elk van deze drie terreinen in.

Doordat tijdens het onderzoek is gebleken dat de aanlevering door werkgevers een belangrijke bron van onjuiste gegevens vormt wordt hierop apart ingegaan. Tevens worden de verschillende onderzoeksresultaten in relatie gebracht tot de werking van de WID.

De oorzaken per organisatie worden voorts uitgebreid beschreven in de bijlagen.

3.1.1 Wet- en regelgeving

De wet- en regelgeving verhinderen lang niet altijd dat belanghebbenden in het ene basisbestand wel en in het andere basisbestand niet (of niet op dezelfde manier) voorkomen.

Sommige personen hebben belang bij het beïnvloeden van de registraties. De persoon in kwestie heeft er belang bij anoniem te blijven of afwijkende persoonsgegevens te gebruiken om bijvoorbeeld te kunnen werken en inkomsten te verwerven. Het komt echter ook voor dat men niet bewust de registraties beinvloedt.

1866529 00730

Soms komen de problemen voort uit een gebrekkige afstemming tussen wetten en regels. Ook dan zijn er negatieve gevolgen voor de kwaliteit (zo niet integriteit) van de gegevensbestanden. Soms wordt de drijfveer voor dergelijk handelen gevormd door de noodzaak om te kunnen overleven in de maatschappij.
Het belangrijkste voorbeeld van wet- en regelgeving dat in belangrijke mate oorzaak is van verschillen in de wijze waarop personen worden geregistreerd is de circulaire van de SVR met betrekking tot het toekennen van fictieve geboortedata. Binnen de Uitvoeringsinstellingen Sociale Zekerheid wordt gewerkt conform de circulaire van de (voormalige) Sociale Verzekeringsraad nr. 896 d.d. 12 december 1986. Deze circulaire schrijft voor dat 1 juli als geboortedag wordt gehanteerd en 16 wanneer alleen de geboortemaand en het jaar bekend is. Iemand die is geboren in 1958 wordt dan geregistreerd met de geboortedatum 01-07-1958 en wanneer iemand geboren is in november 1958 met 16-11-1958.
In de wet GBA gelden voorschriften voor de wijze waarop geregistreerd moet worden wanneer de geboortedatum van een persoon niet volledig blijkt uit zijn/haar brondocument. Iemand geboren in 1958 wordt dan geregistreerd met de geboortedatum 00 XXX 1958.

Deze geboortedatumproblematiek is een van de belangrijkste oorzaken voor de onverenigbaarheid van bestanden en het ontstaan van gelegenheidsstructuren die diverse fraudes mogelijk maken.

Van een aantal van de maatregelen die de afgelopen jaren zijn genomen om ongewenste situaties terug te dringen of te voorkomen zijn tijdens het project de eerste effecten zichtbaar geworden, zoals:
- Afdrukken sofinummer op identiteitspapieren;
- Koppeling GBA met VAS;
- Niet verstrekken van sofinummers aan mensen zonder geldige verblijfstitel.

De kwaliteit van authentieke bronbestanden en basisbestanden wordt echter niet alleen bepaald door de wijze waarop daar momenteel mee wordt omgegaan. Veel van de onregelmatigheden die werden geconstateerd, dateren nog uit de periodes waarin werd gehandeld op basis van oude wet- en regelgeving.
Deze was minder toegesneden op het *voorkomen* van onregelmatigheden. De gebruikers van informatie uit die bestanden bleken zich niet altijd bewust van de ruis die door deze historische opbouw wordt veroorzaakt.
Tenslotte dient opgemerkt te worden dat, binnen de door de projektgroep onderzochte ondernemingen, is geconstateerd dat de toepassing van de WID slechts een beperkte invloed heeft gehad op het verbeteren van registraties van identiteitsbepalende persoonsgegevens. Dit wordt in onderdeel 3.3 nader beschreven.

3.1.2 Systeem; administratieve vastleggingen

Technisch gezien is vrijwel elke koppeling tussen bestanden mogelijk. De afstemming van privacywetgeving, overige wet- en regelgeving en de technische vereisten en mogelijkheden bij koppeling van bestanden is echter een zeer ingewikkeld proces. Oplossingen in de sfeer van de automatisering vergen vaak flinke investeringen.

Financiële overwegingen tellen zwaar mee bij de keuze voor technische oplossingen.

Een systeem moet zo zijn ingericht dat het op eenvoudige wijze gegevens van de gewenste kwaliteit kan ontvangen, controleren, verwerken en verstrekken.
Om twee redenen is dat in de praktijk lang niet altijd het geval:

- De gebruikte systemen zijn vaak niet in eerste instantie bedoeld om andere organisaties van informatie te voorzien. Waar dat wel het geval is prevaleren desondanks de eigen kwaliteitseisen boven de eisen of verwachtingen van de afnemers van informatie die zich later aandienen.
- Organisaties maken niet altijd een goede terugkoppeling na controle van de ontvangen gegevens. Bij terugkoppeling is de 'status' van de informatie vaak niet vermeld. Men legt prioriteit bij de eigen taakstellingen en de daaruit voortvloeiende werkzaamheden en staat niet altijd open voor kritiek op het eigen systeem.

Wanneer een systeem uitgebreid getest is en al enige tijd naar ieders tevredenheid functioneert, gaat men er te vaak van uit, dat de informatie uit dat systeem ook daadwerkelijk klopt. Dat kan ertoe leiden dat men niet kritisch genoeg kijkt naar - de informatie uit het systeem in relatie tot de gegevens die de belanghebbenden (cliënten) verstrekken.

Ook wordt de communicatie over informatiebehoefte soms bemoeilijkt door het binnen de eigen organisatie gebruikte jargon en referentiekader. Hierdoor kan het voorkomen dat de kwaliteit en de status van de informatie (hoe is deze tot stand gekomen en geverifieerd?) onvoldoende wordt verduidelijkt en afgestemd.
Door de verschillen in de wijze van vertalen en opslaan van gegevens wordt de geautomatiseerde communicatie tussen systemen bemoeilijkt. De te communiceren gegevens zijn immers niet consistent geregistreerd.

3.1.3 Procedures

Iedere organisatie heeft haar eigen procedures om de wet- en regelgeving op een juiste wijze uit te voeren. De meeste instellingen en diensten vertalen de wetten en regels naar hun administratieve organisatie. De organisatiecultuur wordt in het algemeen bepaald door de doelen en taken die daaruit voortvloeien.

Sinds efficiency, klantgerichtheid en klantvriendelijkheid gevleugelde woorden zijn geworden, is men er in de uitvoering niet altijd even sterk op gericht de eigen procedures tot in de details te volgen. Met name de externe belangen die verbonden zijn met de interne procedures kunnen door een toenemend kostenbewustzijn beinvloed worden.
Het naar buiten toe handelen, communiceren en afstemmen van gegevens is meestal voorbehouden aan een beperkt aantal medewerkers. Die zijn zich vanuit hun verantwoordelijkheid vaak beter bewust van het belang van een goede samenwerking met andere instellingen dan de medewerkers die aan de *front office* werkzaamheden verrichten.

1866529 00730

Voor die laatste groep komen bij de registratie van de cliënten, de externe afnemers van de geregistreerde gegevens op de tweede plaats, terwijl ook zij toch een direct belang hebben bij betrouwbare en juiste gegevens. De procedures zullen waarschijnlijk alleen correct en volledig worden uitgevoerd als de front office medewerkers zich goed bewust zijn van de belangen van externe afnemers.
Het gebrek aan uniformiteit van de wijze waarop gegevens worden geregistreerd leidt tot situaties waarin zij onvoldoende consistent zijn om koppelingen van bestanden op effectieve en efficiënte wijze te realiseren. Concrete oorzaken die hierbij in meer of mindere mate een rol spelen zijn:

- onvoldoende kennis van de schrijfwijze van vreemde namen;
- te eenvoudige mogelijkheden om namen en geboortedata naar eigen inzicht te muteren;
- gebrek aan kennis m.b.t. documentherkenning;
- onvoldoende verificatie van opgegeven sofinummers.

3.2 Werkgevers

Door de onderzoeken bij werkgevers ontstond zicht op de belangrijkste oorzaken voor het niet juist registreren en aanleveren van identiteitsbepalende persoonsgegevens, mede in relatie tot de WID.
Deze oorzaken en redenen waren de volgende:

- Werkgevers maken hun belang bij een deugdelijke verificatie ondergeschikt aan het belang een werknemer snel in dienst te nemen. Pas achteraf worden ze geconfronteerd met problemen bij het beëindigen van een arbeidsovereenkomst met een vreemdeling zonder werkvergunning.
- Er is in de Randstad veel aanbod van werknemers die geen recht hebben op toegang tot de arbeidsmarkt.
- Het is betrekkelijk eenvoudig om aan valse en/of vervalste documenten te komen. Dat maakt de kans groot illegaal toegang te krijgen tot de arbeidsmarkt.
- Identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie worden vrijwel altijd eenmalig getoetst, terwijl met name de verblijfsrechtelijke positie in de tijd kan wijzigen. Een aantal verblijfsvergunningen heeft een korte geldigheidsduur. Ook een wijziging in de burgerlijke staat kan gevolgen hebben voor de verblijfsstatus.
- Bij een nieuw dienstverband wordt niet altijd een hernieuwde registratie uitgevoerd in de WID-administratie. Er wordt vaak gebruik gemaakt van de oude gegevens die hun geldigheid hebben verloren.
- Werkgevers zijn vaak onbekend met echtheidskenmerken van documenten. In veel gevallen nemen ze genoegen met een door de werknemer aangeleverde kopie van een identiteitsbewijs.
- Werkgevers hebben - zeker wanneer tijdsdruk een rol speelt - onvoldoende informatie over de daadwerkelijke uitvoering van de WID en de controlemogelijkheden.
- Bovendien geven werkgevers aan dat zij te weinig mogelijkheden hebben om de juistheid van aangeleverde gegevens te controleren bij bijvoorbeeld de Vreemdelingenpolitie, de Belastingdienst of de eigen bedrijfsvereniging.

1866529 00730

- De controle op de uitvoering van wet- en regelgeving wordt beperkt door de capaciteit van de handhavingsorganisaties. De pakkans lijkt dus klein.

3.3 De Wet op de Identificatieplicht

Op 1 juli 1994 is de Wet op de identificatieplicht (WID) ingevoerd voor werknemers die na die datum in dienst traden. Op 1 juli 1995 is de Wet, na een overgangstermijn van een jaar, in haar geheel ingevoerd. Door de wetgever werd bij de invoering duidelijk aangegeven dat de WID instrumenteel van karakter was. Hiermee werd bedoeld dat de controle op de toepassing van de WID slechts plaats zou vinden in combinatie met andere wetgeving. Controles bij werkgevers vinden over het algemeen plaats op basis van de WAV, de Organisatiewet SV en de Algemene wet Rijksbelastingen door de organisaties die met de handhaving van die wetten zijn belast. Er is geen organisatie die zich bezig houdt met handhaving van de WID op zichzelf.

Bij de bezoeken aan werkgevers tijdens het project zijn steeds alle gegevens met betrekking tot identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie, beoordeeld. In onderstaande beschrijving worden deze bevindingen in relatie gebracht tot het effect van de WID op de betrouwbaarheid van de administraties van werkgevers/inhoudingsplichtigen. Dit leidt tot het beeld dat tot op heden administraties van werkgevers voor ongeveer 50% voldoen aan de vereisten van de WID.

Bij het onderzoek was de beoordeling van de invloed van de WID om twee redenen van belang:

1. Personen met een uitkering bleken in de gelegenheid om bij werkgevers met onjuiste identiteitsbepalende persoonsgegevens in dienst te treden. Hierdoor waren zij in staat om inkomsten voor de uitkeringsverstrekkende organisatie verborgen te houden.
2. Vreemdelingen (die niet gerechtigd waren om in Nederland arbeid te verrichten) bleken, vaak door gebruik van valse/vervalste identiteitsdocumenten, in de gelegenheid een dienstverband aan te gaan.

In 74 gevallen werd een Nigbase-signaal onderzocht in verband met mogelijke fraude in relatie tot een uitkering van de Sociale Dienst. In 72 van deze 74 gevallen bleek bij onderzoek dat de werkgever de in de WID voorgeschreven documenten in de administratie had opgenomen. Bij de helft bleken de door de Sociale Dienst en/of de werkgever geregistreerde identiteitsbepalende persoonsgegevens niet met elkaar overeen te komen. Voorts werd in een aantal gevallen geconstateerd dat derden, bij werkgevers, gebruik maakten van de identiteit van clienten van de Sociale Dienst.

Op de onderzochte gevallen was de WID, gezien het feit dat de dienstverbanden voor 1 juli 1994 reeds waren aangevangen, tot 1 juli 1995 nog niet van toepassing.
Op het ogenblik van onderzoek was de WID wel van toepassing op alle gevallen. Toepassing van de WID heeft in deze gevallen niet kunnen voorkomen dat werd gefraudeerd met de bijstandsuitkering.

1866529 00730

Over het algemeen waren de 'WID'-documenten in de administraties aanwezig. Door het gebrek aan een kwalitatieve beoordeling van de documenten en de opgegeven persoonsgegevens werden de fraudes mogelijk. Er is uit het onderzoek niet gebleken dat de invoering van de WID veel invloed heeft gehad op de kwaliteit van de administraties.

Eveneens in 74 gevallen (werknemers) werd bij werkgevers onderzoek gedaan op basis van Nigbase-signalen 1994, waarbij onregelmatigheden met identiteitsdocumenten werden vermoed, doch waarbij niet dadelijk een benadeelde organisatie benoemd kon worden. Deze gevallen zijn onderzocht binnen de groep documentfraude sec.

Bij de onderzoeken waren 89 werkgevers betrokken tengevolge van een aantal dubbele en drievoudige dienstverbanden per werknemer.
De onderzoeken hebben zich gericht op dienstverbanden die zowel vóór als ná de invoering van de WID bestonden.
Bij deze onderzoeken werd vastgesteld dat in 30 van de 74 gevallen (41%) de werkgever de in de WID voorgeschreven documenten in zijn administratie had opgenomen. Voor de overige 44 werknemers binnen dit onderzoek werd niet of niet volledig aan de voorschriften van de WID voldaan. Tijdens dit onderzoek werden 111 kopieën van vermoedelijk valse/vervalste documenten aangetroffen. Ook hier is de conclusie gerechtvaardigd dat het heeft ontbroken aan een kwalitatieve beoordeling van de overlegde documenten.

Van de 103 personen van wie loon is verantwoord onder steeds hetzelfde sofinummer (voorbeeld 5, onderdeel 2.4.7) is voor 70 personen nagegaan of er mogelijk een relatie te leggen is tussen beëindigen van het dienstverband en de WID. Hierbij is bovendien bezien of de invoeringsjaren 1994 en 1995 bijzondere verschuivingen in beeld brachten. Van de 103 dossiers bleken 70 dossiers voldoende gegevens te bevatten om onderzoek te doen.

In de maand oktober 1996 bleken nog 15 dienstverbanden (van 11 personen) onder dit sofinummer open te staan. Bij de onderzoeken bij de betrokken 15 werkgevers bleek dat bij 2 werkgevers werd voldaan aan de WID en waren de afschriften van documenten niet dadelijk als vervalsing herkenbaar.

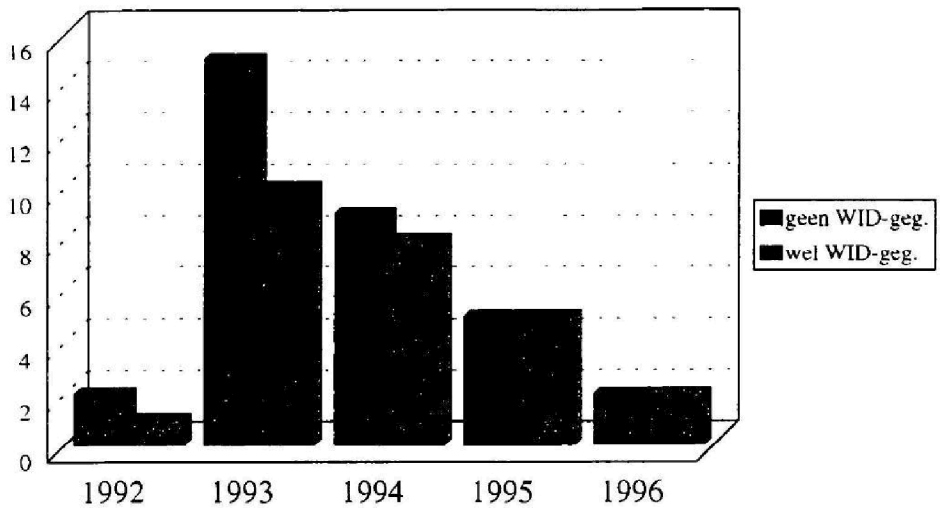
Bij 13 werkgevers werd er niet voldaan aan de verplichtingen op grond van de WID.

Bij de onderzoeken bij werkgevers, tegen de achtergrond van de uitvoering van de WID bleek dat ondanks de invoering van de wet:
- de WID geen substantiële toename in het personeelsverloop had veroorzaakt;
- illegale tewerkstelling niet in belangrijke mate werd teruggedrongen;
- in 50% van de administraties bij onderzochte werkgevers niet conform de WID werd geadministreerd.

1866529 00730

Beëindigde dienstverbanden t.o.v. WID-administraties

totaal 70 onderzochte dossiers



Resumerend kan gesteld worden dat de WID, in relatie tot dienstverbanden, bij haar invoering enig start-effect heeft gehad. Dit positieve effect heeft met name plaatsgevonden bij de wat grotere gevestigde ondernemingen. Deze ondernemingen beschikten in het algemeen reeds voor invoering van de WID over een deugdelijke administratie.

Bij veel werkgevers, met name in de branches waar veel laag/ongeschoolde arbeid wordt verricht, is tijdens de onderzoeken gebleken dat de WID beperkte invloed heeft gehad. De pakkans bij overtreding is gering, mede als gevolg van het instrumentele karakter van de WID.

Om het beoogde effect van de WID te verbeteren zal de handhaving moeten worden verbeterd. Gezien de redelijk beperkte personele capaciteit bij alle in dit veld betrokken diensten en instanties zal intensivering van de handhaving in eerste instantie gevonden moeten worden in de combinatie van een structurele uitwisseling van gegevens, gezamenlijk optreden en het op elkaar afstemmen van onderzoekprogramma's.

Hoofdstuk 4: Preventievoorstellen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk formuleren we voorstellen om de ongewenste situaties te voorkomen die we hiervoor hebben geconstateerd op grond van het onderzoek. De doelstelling van dat onderzoek luidt:

'Onderzoek doen naar en verbeteringsvoorstellen aandragen t.b.v. de juistheid en consistentie van geregistreerde of te registeren identiteitsbepalende persoonsgegevens (te weten: sofinummer, naam, adres, woonplaats en geboortedatum) om daarmee de randvoorwaarden te optimaliseren voor een recht- en doelmatige uitvoering van wetten waarin identiteitsgebonden rechten en plichten worden geregeld'.

In de voorgaande hoofdstukken is beschreven wat de gevolgen kunnen zijn wanneer de juistheid en consistentie van gegevens niet voldoende gewaarborgd zijn. Tevens hebben we aandacht besteed aan de oorzaken van de geconstateerde onregelmatigheden.
In de bijlagen komen preventievoorstellen per individuele organisatie aan bod. Voor een deel van deze preventievoorstellen geldt echter dat ze de mogelijkheden van individuele organisaties overstijgen. Het is mede daarom, dat we in dit hoofdstuk eerst aandacht besteden aan de samenhang die er dient te zijn tussen de preventieve maatregelen die de verschillende organisaties zouden kunnen nemen.

4.2 Algemene preventievoorstellen

Registratie van de juiste gegevens is een vereiste om de wet- en regelgeving op adequate wijze uit te voeren. In het onderzoek zijn vele gevallen achterhaald waarin op basis van verkeerde gegevens niet de juiste beslissingen konden worden genomen. De leidende vraag is, welke maatregelen getroffen moeten worden zodat de betrokken organisaties tijdig over de juiste en volledige gegevens kunnen beschikken. Twee elementen komen hieronder aan de orde:

(1) de wijze waarop uitvoeringsorganisaties met gegevens omgaan;
(2) de wijze waarop (potentieel) geregistreerden gegevens aanleveren aan o.a. werkgevers.

4.2.1 Consistentie: de wijze waarop uitvoeringsorganisaties met gegevens omgaan

De laatste jaren zijn steeds meer uitvoeringsorganisaties met elkaar hun bestanden gaan vergelijken met als doel de eigen gegevens te verifiëren.

1866529 00730

Daardoor zijn tal van nieuwe problemen ontstaan die juist in dit onderzoek aan het licht zijn gekomen.
In de oorzaakanalyse kwam naar voren dat juist onvoldoende afstemming tussen de verschillende uitvoeringsorganisaties een belangrijk deel van het probleem vormde. Dit had twee gevolgen:

- De burger krijgt de gelegenheid om de wet- en regelgeving en de systemen en procedures zodanig te gebruiken dat daar onrechtmatig maatschappelijk of financieel voordeel uit te halen is.
- De controlesystemen en administratrieve vastleggingen van de verschillende uitvoeringsorganisaties worden vertroebeld.

Het onderstaande preventiescenario is er enerzijds op gericht de *consistentie* tussen de verschillende gegevensbestanden te bevorderen. Anderzijds beoogt het de *juistheid* van te registreren of geregistreerde gegevens te bevorderen. De calculerende burger krijgt daardoor minder kans terwijl de kwaliteit van gegevensbestanden toeneemt.

Het is van cruciaal belang dat er een situatie ontstaat waarin de toegang tot de registraties van alle betrokken organisaties met één consistente gegevensset mogelijk wordt. Consistentie van gegevens kan worden bereikt wanneer alle belanghebbende organisaties in hun communicatie met andere organisaties gebruik *moeten* maken van hetzelfde authentieke bronbestand. Voor eigen gebruik kunnen ze deze gegevens onbeperkt en naar eigen inzicht bewerken, maar als andere organisaties hun gegevens willen vergelijken, moet het risico van foutmeldingen uitgesloten worden.
Mutaties in het eigen systeem zijn vaak van direct belang voor andere organisaties. Wanneer organisaties uit hetzelfde authentieke bronbestand putten, is het dus van belang dat mutaties tijdig en volgens vooraf afgesproken richtlijnen onderling gecommuniceerd en verwerkt worden. De operationele medewerkers van de verschillende uitvoeringsorganisaties - de mensen die alle gegevens in de systemen stoppen - moeten gemotiveerd zijn om het belang te behartigen van de eigen, maar ook van andere organisaties. Zij moeten beschikken over de middelen, vaardigheden en kennis om in dit kader bevredigend te kunnen functioneren.

De registratie moet bovendien zo georganiseerd worden dat de burger zelf belang heeft bij het tijdig en volledig verstrekken van de juiste gegevens op de juiste plaats.

Als consistentie van gegevens kan worden bereikt door in de communicatie dwingend gebruik te maken van hetzelfde authentieke bronbestand, ligt om een aantal redenen de GBA daarbij voor de hand. De GBA:

- biedt volledige landelijke dekking;
- medewerkers burgerzaken hebben expertise in het herkennen van identiteits- en brondocumenten;
- medewerkers burgerzaken hebben expertise op het gebied van vreemd namenrecht.

1866529 00730

Om de kwaliteit van de GBA optimaal te benutten en te verbeteren kan worden overwogen bepaalde afnemers (niet zijnde aangewezen afnemers) te verplichten tot een uniform gebruik van de uit GBA verkregen gegevens. Met deze afnemers kunnen afspraken worden gemaakt over de terugkoppeling van (bepaalde) mutaties en afwijkingen.
De GBA vervult thans als hofleverancier van persoonsgegevens een belangrijke rol voor diverse afnemers. Iedere gemeente wordt regelmatig, door gemeentelijke accountants, gecontroleerd op de beveiliging van de GBA. Het belang van de beveiliging van persoonsgegevens en de bescherming van de privacy wordt hiermee gewaarborgd. Uitbreiding van het dwingend gebruik van de GBA stelt bijzondere eisen aan de beveiliging van de hierin opgenomen gegevens. De Gemeentelijke Dienst voor het Bevolkingsregister Amsterdam is bijvoorbeeld al geruime tijd bezig om alle voorschriften en condities die reeds bestaan op het gebied van o.a. informatiebeveiliging, om te zetten in een beveiligingsplan. Bij de aanschaf van nieuwe informatietechnologie in 1997 zullen zowel de organisatorische als technische beveiligingsvoorschriften worden aangescherpt. De factor mens speelt bij de uitvoering een belangrijke rol. Veel beveiligingsmaatregelen hangen immers samen met de consequente toepassing daarvan. Door software matige voorzieningen wordt dit gecontroleerd en zijn de risico's beperkt.

Preventievoorstel Consistentie

1. Bij dwingende afname van de GBA zou de zogenaamde geboortedatumproblematiek bij de afnemers in principe opgelost kunnen zijn. Ook hier is het echter van belang dat gegevens (i.c. de fictieve geboortedatum) consistent worden gebruikt. De circulaire van de SVR over de fictieve geboortedatum was in principe gericht aan de Bedrijfsverenigingen, de Sociale Verzekeringsbank en de Gemeenschappelijke Medische Dienst. Ook de Sociale Diensten en sommige werkgevers lossen de geboortedatumproblematiek op volgens de richtlijnen van de SVR.
2. Om de tijdens het onderzoek geconstateerde onregelmatigheden en fraudes te voorkomen verdient het aanbeveling voor de geboortedatumproblematiek een wettelijke regeling te treffen. Deze regeling dient er in te voorzien dat in alle situaties waarin een geboortedatum geregistreerd dient te worden, dit op dezelfde wijze gebeurt. Het gaat dan met name om andere organisaties dan die onder punt 1 werden genoemd. Tevens moet hierbij gedacht worden aan de 'leveranciers' van gegevens bij diverse instellingen (werkgevers/inhoudingsplichtigen).

4.2.2 Juistheid: de wijze waarop (potentieel) geregistreerden gegevens aanleveren

Onderlinge consistente gegevensbestanden zijn nog niet per definitie juist. Een registratie is in beginsel net zo betrouwbaar als de burger. In het onderzoek zijn vele voorbeelden van onregelmatigheden aangetroffen die hun oorsprong vonden bij degene die de gegevens had geleverd.

1866529 00730

Soms werd dit veroorzaakt doordat de betrokkene belang had bij het aanleveren van onjuiste gegevens. In andere gevallen had de betrokkene geen belang bij het juist aanleveren van de gegevens.
Een belangrijke bron van onjuiste informatie wordt gevormd door de aanlevering van gegevens door werknemers aan hun werkgever en vervolgens door de werkgever aan de Uitvoeringsinstellingen, Belastingdienst en andere belanghebbende organisaties. In de onderzochte situaties reageerden de organisaties bovendien niet altijd adequaat op aanlevering van onjuiste gegevens.

Op grond van WID (in combinatie met andere wetgeving zoals de Organisatiewet Sociale Verzekeringen, Wet op de Loonbelasting en de Wet arbeid vreemdelingen) is de werkgever verplicht om de identiteit van een werknemer vast te stellen aan de hand van een geldig identiteitsbewijs. Tevens is de werkgever verplicht daarvan een kopie in de administratie op te nemen, dan wel aantekening te houden van de aard en het nummer van het document. Daarnaast zal de werkgever het sofinummer van de werknemer in zijn administratie opnemen. Dat nummer heeft hij immers nodig om opgaaf te doen aan de Belastingdienst en de Uitvoeringsinstellingen.
Het probleem is dat veel werkgevers de expertise niet hebben om vast te stellen of het overlegde identiteitsbewijs geldig is en of het door de werknemer opgegeven sofinummer juist is. De werkgever heeft bovendien vrijwel geen mogelijkheid om de juistheid van deze documenten en gegevens te verifiëren.
Uitvoeringsinstellingen zijn, wanneer zij opereren als uitkeringsverstrekker, ook leverancier van gegevens. Zo moet bijvoorbeeld de Sociale Dienst ten behoeve van de bijstandsgerechtigden administratieve handelingen verrichten om premie en belasting te kunnen afdragen. De Sociale Dienst levert dan als inhoudingsplichtige gegevens aan de Belastingdienst.

Het preventiescenario richt zich enerzijds op de wijze waarop werkgevers en uitvoeringsorganisaties elk voor zich omgaan met de verificatieplicht en anderzijds op het realiseren van samenwerking waardoor beter kan worden ingespeeld op het onderkennen, corrigeren en voorkomen van onjuiste gegevens.

Een en ander moet zo georganiseerd zijn dat de werknemers en uitkeringsgerechtigden, de werkgevers en de uitvoeringsorganisaties zelf belang hebben bij het tijdig en volledig verstrekken van de juiste gegevens aan de juiste organisatie.

Preventievoorstel Juistheid

1. Alle betrokkenen zullen bewust moeten worden gemaakt van het maatschappelijk belang van het registreren van de juiste gegevens.
   Met name medewerkers van de verschillende uitvoeringsorganisaties dienen zich niet alleen bewust te worden van het belang van verificatie en juiste registratie.
   Zij moeten tevens weten wat in het grote geheel de betekenis is van de informatie die zij in eerste instantie ten behoeve van hun eigen organisatie registreren.

1866529
00730

2. Zowel de werkgevers als de front office medewerkers van Uitvoeringsorganisaties dienen over voldoende kennis en instrumentarium te beschikken om de aan hen getoonde identiteitsdocumenten op echtheid te kunnen controleren.
3. De mogelijkheden om identiteitsdocumenten en sofinummers te verifiëren moeten worden verbeterd en/of uitgebreid.
4. De werkgevers dienen een groter belang te krijgen bij het registreren en verstrekken van de juiste gegevens. Mogelijk moeten werkgevers ook worden verplicht om het sofinummer te verifiëren. De organisaties die belast zijn met de handhaving van de wet- en regelgeving rond de WID moeten hun controles intensiveren en meer samenwerken.
5. Het sofinummer wordt momenteel toegekend, verstrekt en beheerd door de Belastingdienst. Dit 'uniek identificerend registratienummer' moet worden verstrekt aan de unieke persoon die daarbij hoort. Daartoe moet de identiteit van die persoon worden vastgesteld. Gezien de centrale rol die in deze preventievoorstellen wordt toebedacht aan de GBA ontstaat de mogelijkheid het verstrekken van sofinummers te leggen bij de gemeenten die de GBA voeren.
6. Personen die een beroep doen op regelingen en voorzieningen als bedoeld in 1.2 dienen een groter belang te krijgen bij het registreren en verstrekken van de juiste gegevens. In wet- en regelgeving en uitvoeringsbeleid dient geregeld te worden dat men uitsluitend toegang krijgt tot deze voorzieningen indien men juist en volledig in de onderliggende authentieke bronbestanden is geregistreerd (GBA).
7. Het ontwikkelen en invoeren van een zogenaamde 'Smart card' waarop identiteitsbepalende persoonsgegevens inclusief een biometrisch gegeven (bv vinger- hand- irisafdruk) worden opgeslagen.

4.3 Preventie andere identiteitsgebonden wet- en regelgeving

In de inleiding werd reeds een opsomming gemaakt van identiteitsgebonden voorzieningen. Hierbij kan gedacht worden aan:

- Wet Studiefinanciering;
- Wet Individuele Hursubisidie;
- Diverse subsidies;
- Ziekenfondswet;
- Bemiddeling Arbeidsvoorzieningen.

Tijdens het onderzoek heeft de projektgroep zich niet bezig gehouden met mogelijke fraudes met identiteitsbepalende persoonsgegevens bij deze voorzieningen.

Gezien de resultaten van het onderzoek lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat ook op andere plaatsen onregelmatigheden kunnen voorkomen. Het verdient aanbeveling de organisaties die zich met deze voorzieningen bezig houden te informeren over de bevindingen van het onderzoek. Door hen te informeren kan nader onderzoek naar fraude met deze voorzieningen worden geïnitieerd. Tevens dienen deze organisaties betrokken te worden bij het verder ontwikkelen en implementeren van preventiemaatregelen.

1866529 00730

4.4 De Koppelingswet in relatie tot fraude met identiteitsbepalende persoonsgegevens

De koppelingswet is ontstaan vanuit de politieke wens bepaalde groepen vreemdelingen te ontmoedigen zich illegaal in Nederland te vestigen. De wet beoogt het uitsluiten van bepaalde categorieën vreemdelingen van een groot aantal voorzieningen.
Hierbij dient vermeld te worden dat bij het uitvoeren van de koppelingswet het sofinummer een belangrijke rol zal spelen bij de (geautomatiseerde) communicatie die noodzakelijk zal zijn om de koppelingswet uit te kunnen voeren.
De belangrijkste voorzieningen in het kader van dit rapport betreffen de Sociale Verzekeringswetten en de Volksverzekeringen. Door de invoering van de Koppelingswet en de daaraan noodzakelijk verbonden verificaties zal het aanmerkelijk moeilijker worden dienstverbanden aan te gaan met onjuiste identiteitsbepalende persoonsgegevens.

4.4.1 Positieve effecten

- Door het ontstaat van verificaties door de Bedrijfsvereniging bij GBA/VAS zal het in beginsel niet mogelijk zijn met fictieve en/of onbekende personalia en/of sofinummers toegang te krijgen tot een aantal voorzieningen. Het ontstaan van deze verificaties zal personen afschrikken die gebruik maken of zouden willen maken van een (gedeeltelijk) verzonnen identiteit. Illegale tewerkstelling zal hierdoor worden teruggedrongen.
- De Koppelingswet richt zich in beginsel op het beperken van een aantal mogelijkheden voor vreemdelingen. De invoering heeft ook invloed op situaties waarin uitkeringsgerechtigden door het gebruik van afwijkende identiteitsbepalende persoonsgegevens kunnen frauderen met inkomsten uit arbeid. Door de te verwachten verificaties lopen ook zij immers het risico op vroegtijdige ontdekking.

4.4.2 Sancties

In de memorie van toelichting bij de Koppelingswet wordt aangegeven dat de regering van mening is dat er in reeds bestaande wetgeving voldoende sanctiemaatregelen bestaan om de koppelingsweg te handhaven en eventueel concurrentievoordeel voor werkgevers weg te nemen. Deze mening is gebaseerd op de sanctierisico's die de werkgever loopt wanneer bij controle wordt geconstateerd dat hij illegaal in Nederland verblijvende werknemers in dienst heeft. Mogelijke sancties bestaan uit:

- Wet op de Loonbelasting: toepassing van het zogenaamde 'anoniementarief' ==> naheffing bij de werkgever, zonodig met verhoging;
- Wet arbeid vreemdelingen: verhoogde boete/hechtenis, van fl. 2000,- tot maximaal fl. 10.000,-- per werknemer en/of maximaal 6 maanden hechtenis per werknemer (Wet op de economische delikten);
- Wet arbeid vreemdelingen: de mogelijkheid van een illegale werknemer om bij de werkgever een loonvordering in te stellen over een periode van 6 maanden;

1866529 00730

- Wetboek van Strafrecht: gevangenisstraf van ten hoogste 1 jaar of een geldboete van de vijfde categorie (max. fl. 100.000,- per illegale werknemer);
- Vreemdelingenwet: het voornemen hierin de bepaling op te nemen dat een werkgever aansprakelijk wordt voor de kosten van bewaring en uitzetting van illegalen.

De hiervoor bedoelde wetgeving biedt inderdaad een aantal controle-, opsporings- en vervolgingsmogelijkheden om in ongewenste situaties op te kunnen treden. De pakkans blijkt in de praktijk echter gering terwijl de feitelijke toepassing van de sancties niet altijd even eenvoudig is. Enige kanttekeningen kunnen geplaatst worden bij toepassing van het anoniementarief.

Uit de tekst van de memorie van toelichting kan worden opgemaakt dat slechts sprake is van toepassing van het anoniementarief wanneer bij controle door de fiscus wordt vastgesteld dat een werkgever niet aan de verplichtingen van de WID heeft voldaan. Dit kan alleen worden vastgesteld door het uitvoeren van een onderzoek waarbij de WID-administratie van de werkgever wordt betrokken. Dergelijke controles vinden op dit moment plaats op basis van de door de Belastingdienst gehanteerde onderzoeks- en prioriteitscriteria en zijn mede afhankelijk van de beschikbare capaciteit.

Voorts dient vermeld te worden dat toepassing van het anoniementarief betekent dat er een percentage van 60% dient te worden geheven. Dit percentage betreft echter zowel Loonbelasting als premies Volksverzekeringen. Wanneer het wordt toegepast heeft het gezien de hoogte mogelijk een afschrikkend effect. Wanneer premie wordt betaald kan de persoon in kwestie waarschijnlijk wel aanspraak doen gelden op de voorzieningen waarvoor premie werd betaald (EG-verdrag rechten van de mens).

Het is op dit moment nog onduidelijk welke acties de Belastingdienst zal ondernemen om de laatstbedoelde situatie te voorkomen. Het feit dat bij de Belastingdienst pas achteraf kan worden geconstateerd of van premieheffing zou moeten worden afgezien vanwege de 'status' van een persoon vormt daarbij het belangrijkste struikelblok.

4.4.3 Mogelijke negatieve effecten

Door de invoering van de Koppelingswet zal een aantal werkgevers ervoor waken nog langer personen in dienst te nemen met onjuiste identiteitsbepalende persoonsgegevens. De kans op ontdekking wordt immers groter en er ontstaat op zijn minst de dreiging van sancties.
Personen die er belang bij hebben om met een zekere mate van anonimiteit dienstverbanden aan te gaan zullen daarom hun heil gaan zoeken in alternatieve methoden. Onderstaand een korte beschrijving van de risico's die dan ontstaan:

1. Het aantal werknemers dat reeds bij indiensttreding anoniem zal worden geregistreerd zal toenemen. Tijdens het onderzoek is veelvuldig gebleken dat (met name illegale) werknemers bereid zijn het anoniementarief voor lief te nemen om anoniem te kunnen blijven.

1866529 00730

Evenmin hechten zij een groot belang aan de verzekering voor de Sociale Verzekeringswetten. Door reeds vooraf te kiezen voor toepassing van het anoniementarief zijn de financiële gevolgen vooraf voor rekening van de werknemer en niet achteraf voor rekening van de de werkgever (al dan niet met boete).

Het versterken van de handhaving van de WID kan hierop een remmend effect hebben.

2. Een groter aantal werkgevers zal zijn/haar heil zoeken in het volledig 'zwart' betalen van werknemers. Daarmee worden deze werknemers volledig aan iedere vorm van verificatie onttrokken. Vanzelfsprekend zal dit mede afhangen van de mogelijkheden die werkgevers hebben om 'zwarte' inkomsten te genereren. Tegelijkertijd roept het de vraag op in hoeverre werkgevers 'zwarte' inkomsten zullen gaan verwerven teneinde werknemers 'zwart' te kunnen gaan betalen.

3. In het rapport wordt beschreven dat het regelmatig voorkomt dat personen onder de gehele of gedeeltelijke identiteit van een derde werkzaamheden verrichten. Deze vorm kwam zowel voor bij 'illegale' werknemers als bij frauderende uitkeringsgerechtigden. Naar verwachting zal de invoering van de koppelingswet een toename van deze constructie teweeg brengen.
Het gebruik van de volledige identiteit van een persoon zal het risico op ontdekking immers doen afnemen. Ook hier geldt dat is gebleken dat (illegale) werknemers bereid zijn een substantieel deel van hun inkomen af te staan om gebruik te kunnen maken van andermans identiteit.

Door het realiseren van signalering van 'onverenigbare dienstverbanden' vanuit de systemen van de Bedrijfsverenigingen en de Belastingdienst zou, bij het vermoeden van een dergelijke constructie onderzoek kunnen worden ingesteld.

4. Ook werkgevers kunnen situaties creëren waarbij zij nieuwe werknemers registreren onder de identiteit van personen die in het verleden bij hen bekend waren. Hier ontstaan de administratieve 'look-a-likes' door toedoen van de werkgever. Uit het onderzoek zijn werkgevers bekend waar dit op grote schaal gebeurde. De aldus geregistreerde werknemers waren over het algemeen illegaal in Nederland verblijvende personen.

Het versterken van de handhaving van de WID kan hierop een remmend effect hebben.

5. Mede als gevolg van bovenstaande constructies zal het gebruik van valse/vervalste identiteitsdocumenten ook een verschuiving ondergaan.
Waar men, tot de invoering van de Koppelingswet, kon volstaan met papieren gebaseerd op de fictieve gegevens van iedere willekeurige identiteit zal nu behoefte ontstaan aan documenten die zijn gebaseerd op de gegevens van een bestaande identiteit.

Dit betekent dat in het illegale circuit de behoefte aan originele documenten zal toenemen. Gezien het belang van de verblijfsrechtelijke positie zullen met name identiteitsdocumenten van Nederlanders en EG- onderdanen in de belangstelling komen te staan. Wanneer in toenemende mate gebruik zal worden gemaakt van gestolen/verloren Nederlandse identiteitsdocumenten is het overigens maar de vraag of het verstandig is het sofinummer op deze documenten af te drukken.
Door de schaarste aan illegaal bruikbare documenten die ontstaat door de invoering van de Koppelingswet zal de prijs van valse/vervalste documenten stijgen. Het risico op diefstal van paspoorten e.d. zal toenemen. Dit kan betekenen dat de georganiseerde criminaliteit zal overwegen in het (ver)valsen te investeren. Daarbij is het niet ondenkbaar dat de georganiseerde criminaliteit niet alleen actiever wordt op het terrein van het aanpassen of vervaardigen van documenten voor illegaal gebruik maar ook dat men wegen zal zoeken om te kunnen beschikken over complete 'sets' van identiteitsbepalende persoonsgegevens van bestaande personen.

Samenvattend kan worden gesteld dat de Koppelingswet het risico op ontdekking van ongewenste situaties vergroot. Ten aanzien van de handhaving zullen echter maatregelen moeten worden genomen, waarbij door intensievere samenwerking en gerichte uitwisseling van gegevens doeltreffend opgetreden kan worden. Vooral de Arbeidsinspectie zou hierbij een grote rol kunnen spelen.

Hierbij is de mate waarin de Bedrijfsverenigingen en de Belastingdienst bereid en in staat zijn misstanden te signaleren van groot belang. Om gerichte handhaving door samenwerking en uitwisseling van gegevens te kunnen realiseren zijn aanpassingen nodig van de wet en regelgeving rond privacy, het koppelen van bestanden en het ongevraagd verstrekken van gerichte informatie.

1866529 00730

Bijlagen: Oorzaakanalyse en preventievoorstellen per organisatie

1.1 Conclusie per organisatie

In de volgende bijlagen geven we per organisatie de conclusies over de oorzaken en preventiemogelijkheden aan. Voor zover mogelijk en noodzakelijk zijn deze oorzaken en preventievoorstellen verdeeld over de onderwerpen wet- en regelgeving, procedures en systemen.[1] Sommige oorzaken en preventievoorstellen hebben zo'n sterke samenhang met elkaar dat het wegnemen ervan inspanningen kan vragen die de verantwoordelijkheden en mogelijkheden van individuele organisaties overstijgen. Hieraan is in de hoofdstukken 3 en 4 al aandacht besteed.

1.2.1 Oorzaken Gemeentelijke Basis Administratie (GBA)

Wet- en regelgeving

Een groot deel van de, in het onderzoek gevonden, verschillen in persoonsgegevens tussen bestanden van uitvoeringsorganen en GBA worden veroorzaakt door factoren in de Wet- en regelgeving. Dat geldt bijvoorbeeld voor het advies van de Sociale Verzekeringsraad om de fictieve geboortedatum 01-07-19.. te gebruiken bij de uitvoering van de Sociale Verzekeringswetten wanneer van de aanvrager alleen een geboortejaar bekend is. Dit advies is tot stand gekomen omdat voor een groot aantal uitkeringen de leeftijd een rol speelt en de systemen per se een geboorte*datum* willen weten. Op zich vormt deze manier van registreren geen probleem. De instantie die het eigen bestand raadpleegt ondervindt hiervan geen direct nadeel. Het probleem ontstaat pas bij koppeling van bestanden. Als in de gekoppelde bestanden de geboortedata niet op elkaar zijn afgestemd ontstaan er immers verschillen. Dit veroorzaakt problemen bij de bestandskoppeling tussen verschillende organisaties met bijvoorbeeld loonbelastinggegevens.
Tweede voorbeeld is het zogeheten 'Beginsel van rechtsbescherming' waarmee de GBA te maken heeft bij de uitvoering van adresonderzoeken.

Dat beginsel houdt het volgende in: De GBA is verplicht iemand aan te schrijven en kennis te geven van het voornemen deze persoon uit de GBA te schrijven. Wanneer deze persoon zich dan alsnog meldt en bewijzen overlegt wel op het adres woonachtig te zijn, heeft de GBA maar zeer beperkte mogelijkheden om toch tot uitschrijving over te gaan.
Het Bevolkingsregister Amsterdam is in zulke situaties bijvoorbeeld afhankelijk van andere instanties zoals de Stedelijke Woningdienst.

---

[1] Overigens heeft het Netherlands Normalisation Institute onder meer aanbevelingen gedaan voor de verwerking van persoonsgegevens in al dan niet geautomatiseerde bestanden. Gezien het specialistische karakter van deze regels en de problemen die zich bij het toepassen ervan voordoen, kunnen er in het kader van dit project geen uitspraken over deze NEN-normen gedaan worden. Of en in hoeverre de onderzochte instanties zich houden aan de NEN-normen is geen onderwerp van onderzoek geweest. Er is slechts feitelijk geconstateerd, dat registratie van persoonsgegevens verschillen.

1866529 00730

Op grond van onderzoek door bijvoorbeeld deze dienst kan een situatie ontstaan waarin de GBA wel de bevoegdheid krijgt een persoon uit te schrijven.

In andere gevallen zorgt de wettelijke bescherming van de burger er soms indirect voor dat 'calculerende personen' misbruik kunnen maken van de beperkingen die de wetgeving en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur het Bevolkingsregister opleggen. De burger krijgt immers de gelegenheid om op een bepaald adres in de GBA ingeschreven te staan en op een ander adres te wonen.

Een geval apart is artikel 67 wet GBA. Dat artikel bepaalt dat een bewoner van een instelling die is aangewezen door de minister of het gemeentebestuur in plaats van een woonadres (in die instelling) elders een briefadres mag kiezen. Het briefadres kan door de betrokken gemeente uitsluitend worden opgenomen, indien de instelling hiervoor een schriftelijke verklaring afgeeft ten bewijze dat betrokkene aldaar daadwerkelijk woont. Deze regeling is uit privacy overwegingen opgenomen in de wet GBA. Een briefadres is niet alleen een adres waar post aankomt, maar waar ook zorg wordt gedragen dat de post de betrokkene bereikt. Een postbus voldoet dus niet aan deze eis.
Het betreft hier instellingen op het gebied van gezondheidszorg, kinderbescherming, maatschappelijk en sociaal-cultureel welzijn of penitentiaire instellingen. Er zijn instanties - waaronder diverse Penitentiaire Inrichtingen - die de betrokken persoon niet als bewoner ingeschreven willen hebben, noch een verklaring afgeven t.b.v. een briefadres.
Het is echter van groot belang dat de betrokken persoon op een juiste manier in de GBA is ingeschreven. Het is immers mogelijk, door het ontbreken van een juiste inschrijving, dat een burger woonruimte en/of uitkering behoudt waar hij/zij geen recht meer op heeft.

Procedures

Andere oorzaken van fraude zijn te vinden in de gevolgde procedures. Soms ontstaan verschillen in bestanden door afwijkingen in de identiteitspapieren (paspoort, verblijfsvergunning) die getoond worden aan de balie bij diverse instanties en werkgevers (voor de loonbelastingverklaringen). Het komt regelmatig voor - zeker in het verleden - dat personen met een vreemde nationaliteit zich ooit hebben aangemeld met documenten die voor de GBA leidend zijn. Elders legitimeren zij zich met bijvoorbeeld een paspoort waarin de persoonsgegevens afwijken van de bij de GBA getoonde documenten. De medewerker van de instantie waar het paspoort getoond wordt, gaat dan uit van het getoonde identiteitsbewijs, en niét van de GBA-gegevens. Niet alle front-officemedewerkers zijn zich er voldoende van bewust dat de persoonsgegevens van de GBA leidend zijn.

Ook ontbreekt in sommige wetten en regelgeving de verplichting om bij de uitvoering de GBA-gegevens als brongegevens te hanteren.
Ondanks het feit dat bij de inrichting van de GBA alle zorgvuldigheid in acht is genomen om ervoor te zorgen dat de juiste gegevens worden geregistreerd, is de GBA niet volkomen waterdicht.
Het komt bijvoorbeeld voor dat personen vertrekken naar het buitenland (en dus uitgeschreven zijn) en zich na enige tijd weer inschrijven met een andere naam (bijvoorbeeld door wijziging van de naam in die van de echtgenoot).

Wanneer betrokkene de eerdere inschrijving in Nederland verzwijgt, komt een koppeling met de oude gegevens niet of maar moeizaam tot stand.

1.2.2 Preventievoorstellen Gemeentelijke Basis Administratie (GBA)

Op het terrein van wet- en regelgeving is de eerder beschreven 'geboortedatum- en naamproblematiek' een van de belangrijkste oorzaken van de geconstateerde onregelmatigheden. Een goede mogelijkheid om deze onregelmatigheden te voorkomen is om van de inhoudingsplichtigen te eisen dat ze de loonbelastingverklaringen aanleveren met persoonsgegevens conform de GBA. Daartoe zou een 'GBA-pas' ontwikkeld kunnen worden, waarbij op eenvoudige wijze persoonsgegevens kunnen worden gekoppeld aan de juiste persoon (handafdruk, sofinummer, NAW, geboortedatum, nationaliteit, verblijfsstatus). De vraag is echter hoe een werkgever deze gegevens op eenvoudige wijze kan verifiëren zonder speciale apparatuur om deze pas te lezen.
Voorlopig zal de eenvoudigste oplossing zijn om bij een bestaand of nieuw dienstverband, de werkgever te verplichten een recent uittreksel uit de GBA te vragen aan de werknemer. Vervolgens kunnen de NAW-gegevens, de geboortedatum, het sofinummer en de verblijfsstatus van dat uittreksel vergeleken worden met de identiteitspapieren en/of het verblijfsdocument. In ieder geval kan de werkgever op de loonbelastingkaart de juiste persoonsgegevens aanleveren. Als de werkgever bovendien verplicht wordt een kopie van het WID-bewijs en het originele uittreksel van de GBA in het personeelsdossier te bewaren, vormt dat tevens een goede aanvulling op WID-controle bij de werkgever.

Veel gemeenten maken bij het verstrekken van uittreksels uit de GBA al gebruikt van fraudebestendig papier. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten raadt dat ook aan. Een landelijke verplichting lijkt geen overbodige luxe. Er dient dan wel een aantal procedures voor het gebruik van dit fraudebestendige papier ingesteld te worden om ontvreemding te voorkomen.

Dit betekent dat het moet worden verheven tot 'waardepapier'. In de diverse beveiligingsplannen bij de afdelingen Burgerzaken zullen deze papieren als zodanig moeten worden opgenomen.
Wanneer financiële gegevens op een eenduidige manier worden aangeleverd zullen diverse afnemers van de Belastingdienst (zoals Uitvoeringinstellingen en de Sociale Dienst) beter in staat zijn witte fraude op te sporen.

Ook op het gebied van systemen en procedures zijn verbeteringen mogelijk. Het GBA projektbureau geeft periodiek kwaliteitsbrochures uit aan alle partners van het GBA projekt. In deze brochures worden alle partners op de hoogte gebracht van de ontwikkelingen en aanbevelingen om de kwaliteit van de GBA optimaal te houden en eventueel te verbeteren. In een samenwerkingsverband tussen het GBA-projektbureau, de VNG en de Nederlandse vereniging voor burgerzaken zijn een aantal kwaliteitsbevorderende maatregelen van het GBA stelsel geformuleerd. Deze maatregelen zijn medio 1996 aangeboden aan de Ministerraad.

1866529 00730

Tevens is al regelmatig contact tussen de Gemeentelijke Dienst voor het Bevolkingsregister Amsterdam met diverse afnemers van de GBA, tevens binnengemeentelijke afnemers en instanties die belang hebben bij een goede adresregistratie van hun klanten.
Er worden met hen afspraken gemaakt over terugkoppeling van gegevens en eventuele knelpunten worden opgelost. Tevens participeert het Bevolkingsregister in diverse projecten om de kwaliteit van adresgegevens te optimaliseren en consistent te houden.
Deze samenwerking zou kunnen worden uitgebreid met risico-analyses om te achterhalen hoe eventuele fraude voorkomen kan worden. Dit zou gerealiseerd kunnen worden door zogeheten 'liaison-functionarissen' aan te stellen, die ieder vanuit hun eigen organisatie en expertise vermoedens van fraude integraal benaderen. Zij kunnen tevens direct contact onderhouden met de eigen organisaties om snel te kunnen anticiperen op fraude. Dit zou een continu proces kunnen worden en resulteren in bijvoorbeeld een Centraal Coördinerend Meldpunt Documentfraude. Een voorbeeld hiervan is het Centraal Meldpunt voor Paspoortfraude bij het bevolkingsregister Amsterdam, vanwaar men gegevens direct aan een aantal instellingen doorgeeft. Afnemers moeten meer mogelijkheden krijgen om gebruik te maken van dit Centraal Meldpunt bij het constateren van een vals reisdocument.

Nuttig kan verder een cursus zijn voor werkgevers of hun personeelsfunctionarissen over:
- het belang van goede registratie en alertheid op het maatschappelijk belang van de GBA als bron voor persoonsgegevens en de Belastingdienst als bron op financieel gebied.
- vreemd-namenrecht (huwelijksnaam);
- brondocumentenregistratie in de GBA;
- documentcontrole (uitbreiden met vreemde documenten)
- het inhuren van expertise bij het registeren van persoonsgegevens.

1.3.1 Oorzaken Gak Nederland bv[2]

Wet- en regelgeving

Een groot aantal Nigbase-signalen is ontstaan door de richtlijn van de Sociale Verzekeringsraad over het toekennen van een fictieve geboortedatum, waarop we al eerder ingingen. Een tweede oorzaak is de verplichting tot het gebruik van het sofinummer als registratienummer. Op grond van de Organisatiewet Sociale Verzekering (OSV) dient de bedrijfsvereniging er zorg voor te dragen dat de administratie door een Uitvoeringsinstelling wordt gevoerd. De Uitvoeringsinstellingen zijn verplicht administratie te voeren voor alle verzekerden. Hierbij speelt de verblijfsrechtelijke status en het al dan niet beschikken over een sofinummer in beginsel geen rol. Het sofinummer van de verzekerde vormt echter wel een belangrijk onderdeel van de registratie.

---

[2] De analyse in deze bijlagen heeft betrekking op de gang van zaken bij Gak Nederland bv. De andere Uitvoeringsinstellingen hanteren veelal vergelijkbare procedures bij de opbouw en het gebruik van hun gegevens. Daar zou dezelfde problematiek kunnen spelen.

1866529 00730

Aan personen zonder sofinummer wordt daarom een, op een sofinummer gelijkend, registratienummer toegekend.

Procedures/systemen

Andere Nigbase-signalen hadden te maken met de gehanteerde procedures en systemen, onder meer bij de verificatie van onduidelijke gegevens. De relatie tussen het Gak en een verzekerde begint wanneer een werkgever de verzekerde aanmeldt. Deze aanmelding wordt opgenomen in de zogeheten *Basisregistratie Dienstverbanden* (BRDV). De eerste verificatie van het sofinummer en de NAW-gegevens vindt plaats bij de *Basisregistratie Personen* (BRP). De gegevens van personen zijn in dit bestand bekend wanneer zij al eerder bij het Gak verzekerd zijn geweest. In principe zijn de gegevens dan al eerder geverifieerd. Als de aangemelde persoon niet bekend is in de BRP, vindt verificatie van de gegevens plaats bij de Belastingdienst en - indien nodig - bij de GBA.

Wanneer ook deze verificaties geen soelaas bieden, wordt met een administratief onderzoek - en zo nodig met een onderzoek door de inspectie van een districtskantoor - geprobeerd de juiste gegevens vast te stellen.
Die worden opnieuw geverifieerd bij de Belastingdienst en de GBA. Wanneer op geen enkele wijze de juiste personalia en/of het sofinummer kunnen worden vastgesteld, wordt een 'fictief' sofinummer toegekend. Tijdens deze gehele verificatieprocedure wordt tevens geprobeerd de juiste gegevens via de werkgever te achterhalen. In het uiterste geval kan dit leiden tot een sanctie voor de werkgever in de vorm van het betalen van 'dubbele' premies. Het gebruik van fictieve sofinummers leidt per definitie tot Nigbase-signalen bij de Belastingdienst.

Als het Gak de door de werkgever aangeleverde, onjuiste gegevens ambtshalve of naar aanleiding van een reactie van de verzekerde corrigeert, wordt dit (mede op basis van geldende richtlijnen of de geheimhoudingsplicht) niet altijd aan de werkgever gemeld. Als gevolg daarvan worden gegevens in de administratie bij de bedrijfsvereniging correct opgenomen, terwijl de jaaropgave van de werkgever bij de Belastingdienst leidt tot opname in de Nigbase.
Om ongewenste samenloop van inkomsten en uitkeringen te voorkomen is de GVI (Gemeenschappelijke Verwijs Index) opgezet. De GVI is een systeem van de Uitvoeringsinstellingen waarin alle daar bekende dienstverbanden en uitkeringen beknopt worden weergegeven. Het sofinummer vormt de enige gemeenschappelijke zoeksleutel in de GVI. Uit de onderzoeken bleek dat het regelmatig voorkomt dat een en hetzelfde sofinummer door meer personen wordt gebruikt. Doordat de namen in de GVI niet direct zichtbaar worden bestaat het risico dat aan de getoonde gegevens onjuiste conclusies worden verbonden. De waarde van de GVI als preventief instrument wordt hierdoor beperkt.
Tenslotte: bij het onderzoek bleek dat de behandelende beambten niet over voldoende basiskennis beschikten om te kunnen beoordelen of identiteitsdocumenten die op grond van de WID worden overlegd wellicht vals of vervalst waren.

1.3.2 Preventievoorstellen Gak Nederland bv

Om Nigbase-signalen te voorkomen zijn er verschillende mogelijkheden.

1866529 00730

Op het gebied van wet- en regelgeving dienen er oplossingen gevonden te worden die leiden tot uniform gebruik van fictieve geboortedata en/of het exclusieve gebruik van GBA-gegevens bij het communiceren tussen organisaties.
Ook in de toekomst zal aan een aantal verzekerden (meestal illegalen) een fictief sofinummer moeten worden toegekend.

Daarmee blijft een van de oorzaken van het ontstaan van Nigbase-signalen in stand. Intern gebruik van zo'n fictief sofinummer zal nauwelijks problemen opleveren. Een verbetering op het gebied van procedures zal echter zijn dat zo'n nummer in de communicatie met overige instellingen nooit wordt gebruikt.
Vaak is de administratie van de bedrijfsvereniging wel juist, maar komen de Nigbase-signalen voort uit onvolkomenheden bij de werkgevers. Om dat te voorkomen is het wellicht mogelijk de werkinstructies over terugkoppeling naar de werkgever aan te passen.
Op het gebied van de systemen is gebleken dat het GVI-systeem geschikt is om ongewenste samenloop van inkomsten en uitkeringen te voorkomen.
Door in de GVI voorzieningen te treffen waardoor niet alleen op basis van sofinummers, maar ook op basis van NAW-gegevens kan worden geregistreerd en geraadpleegd, kan reeds in vroegtijdig stadium worden onderkend dat gebruik of misbruik wordt gemaakt van onjuiste combinaties van identiteitsbepalende persoonsgegevens.
Vanzelfsprekend dienen de procedures voor de gebruikers hierop te worden aangepast.

1.4.1 Oorzaken Sociale Dienst

Tijdens het onderzoek is gebleken dat de Sociale Dienst tot een van de meest benadeelde organisaties behoort. Bij de oorzaken en preventievoorstellen die onderstaand worden beschreven dient de volgende kanttekening te worden geplaatst. De wet- en regelgeving die door de Sociale Dienst wordt uitgevoerd vormt het sluitstuk van de Sociale Zekerheid. De Sociale Dienst is de organisatie die bij de beoordeling van het recht op uitkering het sterkst afhankelijk is van door de cliënt zelf te verstrekken informatie. Dit betekent dat de risico's op het krijgen van onjuiste informatie en het toekennen van uitkeringen op basis van die informatie het grootst is.

Wet- en regelgeving

Factoren in de wet- en regelgeving leiden tot een groot aantal Nigbase-signalen. Een groot aantal onregelmatigheden werd veroorzaakt, doordat er een verschil bestaat tussen de wijze waarop de Sociale Dienst Amsterdam en de Belastingdienst persoonsgegevens registreren.
Een van de belangrijkste oorzaken is de zogenaamde geboortedatum-problematiek. Ook de Sociale Dienst volgt de circulaire van de Sociale Verzekeringsraad - waarop we al eerder ingingen. Wanneer de Sociale Dienst gegevens opvraagt uit het GBS wordt de geboortedag, wanneer deze niet bekend is, automatisch op 01-07 gezet.
Dit gebeurt op verzoek van de Sociale Dienst. Medewerkers die de systemen van de Sociale Dienst raadplegen, kunnen daardoor in de veronderstelling komen, dat de betrokken persoon ook in de GBA geregistreerd is met de geboortedag 01-07.

1866529 00730

Voor wat betreft de woonplaats van de bijstandsgerechtigde blijkt dat in de praktijk de Sociale Dienst Amsterdam controleert of men ingeschreven staat in de GBA van de gemeente Amsterdam.
Wanneer men niet ingeschreven staat, betekent dit niet dat men automatisch geen recht op een uitkering zou hebben.
Overigens is de belanghebbende op grond van zijn wettelijk inlichtingenplicht (art. 65 Abw) gehouden om duidelijkheid te verschaffen over zijn woonplaats.
Het ontbreken van de verplichting om ingeschreven te staan in de GBA, lijkt de mogelijkheid open te houden om in verscheidene gemeenten een bijstandsuitkering te ontvangen. Dit is overigens tijdens het onderzoek niet gebleken, omdat gebruik werd gemaakt van de Nigbase 1994 van Amsterdam. Hierin waren geen gegevens opgenomen van personen die in een andere gemeente een uitkering ontvingen.

Procedures/systemen

Ook bij de Sociale dienst waren gehanteerde procedures en systemen deels debet aan het ontstaan van Nigbase-signalen. Het probleem zat hem hier niet zozeer bij de verificatie van documenten. Recentelijk hebben een aantal medewerkers van de Sociale Dienst die contact hebben met cliënten, een cursus documentherkenning gevolgd. Bij het onderzoek zijn geen gevallen gebleken van uitkeringen die verstrekt waren op basis van valse of vervalste documenten.
Ook de verificatie van de huisadressen vormde geen probleem. In alle onderzochte gevallen had de Sociale Dienst gecontroleerd of de belanghebbende ingeschreven stond op het opgegeven adres. Deze controle vond plaats door inzage in de GBA via het computersysteem van de Sociale Dienst.

Bij het onderzoek zijn geen gevallen naar voren gekomen waarbij de Sociale Dienst een uitkering verstrekte op een ander adres dan het adres waarop belanghebbende was ingeschreven in de GBA.
Zoals gezegd hoeft men niet ingeschreven te staan in de GBA van de gemeente, waarvan men een bijstandsuitkering verlangt. In de praktijk wordt echter alleen de inschrijving in de GBA als bewijs van woonplaats binnen de betreffende gemeente geaccepteerd. De problematiek van ondernemers in de binnenvaart en personen die een zwervend bestaan leiden, laten we hier buiten beschouwing..

Wel een probleem vormde de zogeheten 'Selectieve mutatie rapportage'. Deze rapportage heeft tot doel dat bepaalde wijzigingen van gegevens van cliënten in de GBA aan de Sociale Dienst bekend worden gemaakt.
Dit gebeurt via het GCEI. Alle mutaties in de GBA worden gemeld aan het GCEI en het GCEI selecteert de gegevens die voor de Sociale Dienst van belang zijn en geeft deze door.
Aangezien de mutatie van invloed kan zijn op het recht op bijstand, kan de Sociale Dienst dan actie ondernemen.
Bij het onderzoek bleek dat deze onderzoeken niet altijd plaatsvinden.

Een volgend probleem was de verificatie van het sofinummer.
Bij aanvragen en hercontroles moet de Sociale Dienst het sofinummer van de cliënt verifiëren.

1866529 00730

In principe geschiedde dit tot voor kort door de GBA te raadplegen en/of op basis van een opgave van de cliënt door middel van een document van de Belastingdienst.
Bij het onderzoek bleek dat verificatie soms in het geheel niet plaatsvond, soms op basis van een door de cliënt overlegde salaris-specificatie of uitkeringsspecificatie van een andere organisatie (zoals het Gak). Tot 17 september 1995 werd bij het raadplegen gebruik gemaakt van het bestand van het Bevolkingsregister waarin per 1 januari 1994 eenmalig het sofinummer werd opgenomen. Hieraan zat nog een aantal onvolkomenheden. Sinds 1 oktober 1996 mogen medewerkers de verificatie van het sofinummer beperken tot het raadplegen van de GBA.

In de jaren na de invoering van het sofinummer heeft de Sociale Dienst ook cliënten van wie het sofinummer nog ontbrak, schriftelijk verzocht dit op te geven. Deze opgaven werden in eerste instantie niet nader geverifieerd.
Periodiek worden tapes met sofinummers en NAW-gegevens gecontroleerd bij de Belastingdienst. In een beperkt aantal gevallen bleek dat bij de Belastingdienst het juiste sofinummer niet kon worden gevonden. Uit het onderzoek is een aantal gevallen bekend waarbij cliënten onder een onjuist sofinummer uitkering ontvingen.
Bovenbedoelde verificatie bij de Belastingdienst heeft in deze gevallen kennelijk niet geleid tot correcties.

Tenslotte bleek dat medewerkers, in het computersysteem van de Sociale Dienst, de mogelijkheid hadden om sofinummers te overschrijven. Die mogelijkheid geeft een verhoogd risico op menselijke fouten.

Voorbeeld 9

Tijdens het onderzoek bleek een persoon in Den Haag het sofinummer te gebruiken van een persoon uit Amsterdam. Beide personen hadden dezelfde naam en voorletter en hetzelfde geboortejaar. De persoon uit Den Haag beweerde dat hij dit nummer van de Belastingdienst had gekregen. Aangezien er bij deze persoon vastgesteld is, dat hij dit sofinummer niet gebruikte om bij de Sociale Dienst te frauderen, leek er geen reden te zijn om aan zijn bewering te twijfelen.
Ook werd eenmaal geconstateerd, dat in het bijstandsdossier van een persoon een afschrift van de Belastingdienst zat met daarop de vermelding van het sofinummer en NAW-gegevens van een andere persoon. Deze andere persoon heeft een naam die voor een deel lijkt op de naam van de eerste persoon.
De geboortedata van beide personen zijn gelijk. De adresgegevens van beide personen verschillen wel en de persoon die een uitkering ontvangt heeft, voor zover bekend, nooit gewoond of ingeschreven gestaan op het adres vermeld op het formulier van de Belastingdienst. Hoe dit formulier in het dossier van de bijstandsgerechtigde is gekomen, moet nog onderzocht worden.

Opvallend was echter dat in hetzelfde bijstandsdossier een uitdraai uit het Bevolkingsregister zat, met daarop het juiste sofinummer van de betreffende persoon. In het systeem van de Sociale Dienst was echter het foute sofinummer ingevoerd. Kennelijk werd het sofinummer van de cliënt niet automatisch overgenomen uit de GBA. Evenmin is deze omissie naar aanleiding van de halfjaarlijkse verificatie bij de Belastingdienst gecorrigeerd.

1866529 00730

In beginsel worden de NAW-gegevens van cliënten van de Sociale Dienst overgenomen uit de GBA. Het komt echter voor dat cliënten de medewerker wijzen op een onjuiste spelling of schrijfwijze van hun naam. Ook is het mogelijk dat medewerkers zelf onjuistheden menen te constateren. Uit de onderzochte dossiers bleek dat dergelijke afwijkingen soms wel, maar soms ook niet werden gecorrigeerd.
De tijd tussen ontdekking en correctie was vaak opmerkelijk lang. Uit de dossiers werd niet altijd duidelijk waarom de correctie werd uitgevoerd en hoe de juistheid van de gegevens werd geverifieerd.

In beginsel kunnen slechts medewerkers van de GBA brondocumenten en de aspecten van vreemde-namenrecht op hun merites beoordelen. Het handmatig invoeren of corrigeren van gegevens door de medewerkers van de Sociale Dienst brengt risico's met zich mee.
Samenvattend kan worden gesteld dat de Sociale Dienstmedewerkers in alle gevallen de gegevens van de GBA moeten volgen. Alleen dan kunnen de bestanden van de Belastingdienst en de Sociale Dienst, probleemloos gekoppeld worden en kan er sprake zijn van een optimale controle van eventuele inkomsten van cliënten.

1.4.2 Preventievoorstellen Sociale Dienst

De controle van de juiste uitvoering van de Abw door de Sociale Dienst, kan gezien de omvang van het cliëntenbestand, niet meer handmatig geschieden. Er zal dus gebruik gemaakt moeten worden van de koppeling van geautomatiseerde bestanden.

Met name de bestanden van de Belastingdienst en de Sociale Dienst zijn, ter controle, gekoppeld. De gegevens van de Sociale Dienst worden rechtstreeks aangeleverd bij de Belastingdienst, die deze weer koppelt aan eventuele andere inkomstengegevens, die de uitkeringsgerechtigden als belastingplichtige hebben.

Op gelijksoortige wijze vinden koppelingen plaats met andere bestanden, zoals het bestand van de Informatiseringsbank.
In alle gevallen zal er verificatie van de door cliënt aangeleverde gegevens moeten plaatsvinden door controle in de GBA. Als de cliënt gegevens presenteert die afwijken van de GBA, zal gekeken moeten worden naar de aard van de afwijking. In alle gevallen moet de cliënt geconfronteerd worden met de afwijking en zijn reactie daarop zal in de rapportage moeten worden opgenomen.
Wanneer op basis van de geconstateerde afwijkingen aan de identiteit van de persoon getwijfeld wordt, zal uitkering geweigerd moeten worden. Nader onderzoek door bijvoorbeeld de afdeling Sociale Recherche is dan noodzakelijk.

Geboortedatum

Wanneer een cliënt geen volledige geboortedatum heeft, maar er alleen een geboortejaar bekend is, kent de Sociale Dienst een fictieve geboortedatum toe. In het gegevensbestand van de Sociale Dienst zou kenbaar gemaakt moeten worden wanneer het gaat om zo'n fictieve geboortedatum. Verder zou de fictieve geboortedatum bij bestandskoppelingen niet moeten worden gehanteerd. Koppelingen moeten plaatsvinden op basis van de GBA-gegevens.

1866529 00730

Juiste naam

Volgens het nationale recht van sommige vreemdelingen verandert de naam van de, aan dat recht onderworpen vrouw, die huwt. Deze naamswijziging wordt op grond van Nederlands recht in de GBA geregistreerd en zal door de Sociale Dienst gevolgd moeten worden. Veelal is verwarrend, dat vóór een huwelijk afgegeven vreemdelingendocumenten, niet gewijzigd worden. Belangrijk is dat het Nederlands recht voorschrijft, dat de naam van vreemdelingen bepaald wordt door het nationale recht van die vreemdeling.
Ook moet men alert zijn op naamswijzigingen van cliënten als gevolg van verandering van nationaliteit.

Spelling

Bij de spelling van namen moet altijd de schrijfwijze van de GBA worden gehanteerd. Voor het vaststellen van de voorletters en het onderscheid maken tussen voor- en achternaam geldt het zelfde.
Het gaat daarbij niet zozeer om de juiste schrijfwijze van een bepaalde naam als wel om een uniforme schrijfwijze. Bij de GBA richt men zich op het op de juiste wijze inschrijven van personen ten behoeve van andere organisaties. De medewerkers van de GBA hebben veelal reeds onderzoek gedaan naar wat de juiste schrijfwijze van een bepaalde naam is. Dit onderzoek gebeurt veelal aan de hand van meer documenten dan de medewerker van de Sociale Dienst onder ogen krijgt.
De procedure voor het behandelen van door het Bevolkingsregister aan de Sociale Dienst opgegeven mutaties met betrekking tot de schrijfwijze van namen, maar ook andere wijzigingen in de GBA dient te worden aangescherpt.

Sofinummer

Het juiste sofinummer van cliënten staat in de GBA. Wanneer een cliënt een ander nummer presenteert, zal onderzocht moeten worden welk nummer juist is. Met het *juiste* sofinummer zal opgave gedaan moeten worden aan de Belastingdienst.
Gezien de bestanden die gebruikt werden om in het verleden sofinummers te verifiëren en de wijze waarop frontoffice-medewerkers sofinummers hebben opgenomen, lijkt het noodzakelijk dat de Sociale Dienst zijn cliëntenbestand eenmalig doorlicht op het voorkomen van onjuiste combinaties van identiteitsbepalende persoonsgegevens en sofinummers.
Tevens dienen procedures te worden ingevoerd die voorzien in nader onderzoek naar sofinummers die bij de halfjaarlijkse verificatie bij de Belastingdienst niet konden worden gevonden.

Medewerkers

Van geconstateerde afwijkingen en de daarop eventueel aangebrachte correcties, - moet melding worden gemaakt. Front-office-medewerkers moeten dan ook voldoende gelegenheid hebben om de afwijkingen te constateren, de noodzakelijke vragen hierover te stellen en te rapporteren. Tevens dienen zij over voldoende kennis te beschikken om op adequate wijze met de voorgeschreven verificaties om te gaan.

1866529 00730

Tenslotte: medewerkers moeten zich voldoende bewust zijn van het belang van goede verificatie. Hierbij wordt niet alleen gedoeld op verificatie ten behoeve van de uitvoering van de Abw, maar ook op het belang dat andere organisaties hebben bij deugdelijke en eenduidige verificatie.

1.5.1 Oorzaken Sociale Verzekeringsbank Distriktskantoor Amsterdam (SVB)

Bij de SVB werd bij het onderzoek geen fraude geconstateerd. Wel werd geconstateerd dat de SVB veel loonbelastingkaarten inzendt zonder vermelding van het sofinummer. Van de kaarten in de Nigbase die met de SVB te maken hadden, bevond zich de overgrote meerderheid (209) daar vanwege de toekenning van de fictieve geboortedatum van 1 juli.
Achteraf bleek de Nigbase als vertrekpunt voor het opsporen van documentfraude voor de Sociale Verzekeringsbank Distriktskantoor Amsterdam echter geen gelukkige keuze. Kinderbijslaggegevens vindt men in de Nigbase niet terug. In alle gevallen waarin sprake was van gebruik van valse of vervalste documenten is in het project nagegaan of deze documenten tevens gebruikt zijn om in aanmerking te komen voor kinderbijslag. Hiervan is echter niets gebleken.

Ook is het met de huidige regelgeving voor iemand die vanwege in dienstverband verrichte arbeid aan de loonbelasting is onderworpen mogelijk om zonder geldige verblijfsstatus in aanmerking te komen voor kinderbijslag.
De Sociale Verzekeringsbank Distriktskantoor Amsterdam is aangesloten op de GBA en heeft via een conversie in principe bij iedere gerechtigde het sofinummer conform de GBA opgenomen. Via de GBA krijgt de SVB meldingen van emigratie en VOW automatisch aangeleverd.
Op dit moment worden gegevens uit de bestanden van de kinderbijslag nog vergeleken met de gegevens van het project.

1.5.2 Preventievoorstellen Sociale Verzekeringsbank Distriktskantoor Amsterdam (SVB)

Ook bij de SVB zal een oplossing moeten worden gevonden voor de zogeheten - geboortedatumproblematiek.
Hiermee kan worden voorkomen dat de loonbelastingkaarten van de SVB Nigbase-signalen veroorzaken. In beginsel zou de SVB voor de externe communicatie van identiteitsbepalende persoonsgegevens gebruik moeten maken van de GBA-gegevens.
Voor intern gebruik kunnen de regels als vervat in de circulaire van de SVR worden gehandhaafd.

Procedures

Het is bij kinderbijslagaanvragen in beginsel niet gebruikelijk dat de identiteit van de aanvrager wordt vastgesteld aan de hand van identiteitsdocumenten. Dit gebeurt alleen bij personen aan wie kinderbijslag wordt verstrekt voor kinderen die in het buitenland verblijven. Deze personen hebben een periodieke meldingsplicht. In beginsel wordt echter verificatie van de identiteit bij de GBA voldoende geacht.

1866529 00730

Op dit moment kan nog niet worden beoordeeld of het noodzakelijk is deze procedure te wijzigen. Mogelijk geeft het onderzoek naar de 'hits' uit de recente bestandskoppeling (2.4.5) hiertoe nog aanleiding.

1.6.1 Oorzaken Belastingdienst

Wet- en regelgeving

Primaire taakstelling Belastindienst

De Belastingdienst heft en int (loon)belastinggelden en premies ongeacht de status van de inkomsten of de dienstbetrekking in relatie tot de persoon.
Deze wijze van heffen is ontstaan door de primaire taakstelling van de Belastingdienst, nl. belastingheffing. Als belastingheffing echter plaatsvindt zonder rekening te houden met de verblijfsstatus kan een inconsistentie onstaan met de taken en doelstellingen van andere organisaties.
Niet alleen bij alle andere organisaties maar ook bij de Belastingdienst moet het belang doordringen dat bij de uitvoering van de eigen taken rekening gehouden wordt met de belangen en taakstelling van de verschillende ambtelijke organisaties.
Gedurende de uitvoering van het project is gebleken dat in een multidisciplinair samenwerkingsverband optimaal rekening gehouden kan worden met de huidige taakstellingen van de verschillende organisaties. Vergaande informatieuitwisseling is hierbij een vereiste. Als de verschillende taakstellingen op elkaar aangepast kunnen worden zal de slagvaardigheid van de verschillende organisaties geoptimaliseerd kunnen worden.

Anoniementarief

Het anoniementarief is het loonbelastingtarief van 60% dat geldt voor personen die werken en waarvan de identiteit niet bekend is of mag worden.
Bij fiscale onderzoeken wordt daar waar het anoniementarief wordt toegepast altijd getracht de juiste persoon of persoonsgegevens te achterhalen. Er blijft een groep personen die er voor kiest anoniem te blijven. Zij nemen het 60% tarief, zonder belastingvrijesom, op de koop toe. Het belang hiervan kan zowel voor de werkgever als de werknemer gelden.

Hierdoor onstaat een gelegenheidsstructuur waardoor mensen:

- naast een uitkering, kunnen werken en
- die geen recht hebben om hier te lande te werken toch looninkomsten kunnen genieten.

Doordat anoniem werken wordt toegestaan blijft het, ongeacht de hoge inhouding, aantrekkelijk voor de laatst genoemde groep personen om hier te komen werken. Hiervoor bestaat (nog) geen ontmoedigingsbeleid.
Door het anoniementarief kan de fiscus in ieder geval haar primaire taakstelling, namelijk het heffen van belasting, uitvoeren.
Bij toepassing van het anoniementarief wordt veelal geen rekening gehouden met mogelijke benadeling voor andere instellingen.
Het blijft echter discutabel of de maatregelen t.a.v. anonieme werknemers zodanig moeten worden ingericht dat het onaantrekkelijk wordt om anoniem te blijven werken of deze in dienst te nemen.

1866529 00730

Het risico ontstaat dat anonieme werknemers zwart gaan werken. Dit zou wel bestreden kunnen worden door de controle- en opsporingsmethoden naar 'anoniemen' aan te scherpen en uit te breiden.
Daarnaast zou een oplossing gevonden kunnen worden in het optimaliseren van gegevensuitwisseling en samenwerking tussen de verschillende organisaties.

Sofinummer

Oneigenlijk gebruik

De invoering van het sofinummer in 1986 had een tweeledig doel.
In de eerste plaats administratieve vereenvoudiging. Daarnaast werd met de invoering beoogd misbruik en oneigenlijk gebruik van sociale voorzieningen gemakkelijker te bestrijden.
Het sofinummer werd aldus geïntroduceerd als een uniek identificerend registratienummer.
Inmiddels zijn diverse organisaties hun registraties gaan inrichten met het sofinummer als voornaamste zoek- en/of registratie-argument. Om wildgroei tegen te gaan is op 1 april 1996 het 'Besluit gebruik sofinummer' in werking getreden.
In dit Koninklijk Beluit wordt geregeld wanneer het sofinummer in een persoonsregistratie mag worden gebruikt indien dat nodig is voor de uitvoering van specifieke wettelijke regelingen, dan wel ten behoeve van een goede uitvoering van wettelijke voorschriften.
Sinds 1990 zijn organisaties, werkgevers en andere belanghebbenden aan het sofinummer ook andere waarden gaan toekennen dan alleen als registratienummer. Zo wordt bijvoorbeeld vaak verondersteld dat, wie een sofinummer heeft ook wel een geldige verblijfsstatus zal bezitten.

Door in sommige situaties het sofinummer wel toe te kennen, maar niet meer te verstrekken, wordt geprobeerd personen toch uit te sluiten van de arbeidsmarkt. Personen die niet in het bezit zijn van een sofinummer proberen nu, op welke manier dan ook, aan een sofinummer te komen om zich toch bepaalde vermeende 'rechten' toe te eigenen.
Tijdens het onderzoek is gebleken dat veel personen hun sofinummer bij een inhoudingsplichtige bekend maken middels een vervalst of valselijk opgemaakt formulier vs-601 (formulier waarmee het persoonlijk sofinummer wordt verstrekt). Doordat inhoudingsplichtigen dit sofinummer vermelden op de ingezonden loonbelastingkaarten ontstaan foutmeldingen en komen de loonbelastingkaarten terecht in de Nigbase. Als naast het valse sofinummer tevens gebruik wordt gemaakt van een valse of aangenomen identiteit, is het (bijna) onmogelijk de juiste persoon bij de loongegevens te vinden.

Aan het sofinummer mag daarom geen andere waarde gehecht worden dan als registratienummer. Alleen dan kan het optimaal zijn functie vervullen, namelijk: 'op eenvoudige en snelle wijze, verzamelen, registreren en kunnen muteren van persoonsgegevens'.

Misbruik

Tijdens het onderzoek werd regelmatig geconstateerd dat op één van onderstaande wijzen misbruik werd gemaakt van het sofinummer:

1866529 00730

- handel in valse/vervalste formulieren waarop het sofinummer wordt toegekend (hierop kunnen voorkomen sofinrs. van overledenen, emigranten, valse sofinrs, sofinrs. van willekeurige derden en eenmaal is gekonstateerd dat gebruik wordt gemaakt van sofinummers van ex-werknemers);
- (r)emigranten die hun sofinummer verkopen;
- personen die hun (kopie)identiteitspapieren (tegen betaling) ter beschikking stellen van anderen;
- personen die zelf een dienstverband aangaan maar anderen laten werken.

In de Wet- en regelgeving is niets geregeld over het gebruik van het sofinummer door natuurlijke personen. Tegenover misbruik van sofinummers zijn geen specifieke administratiefrechtelijke of strafrechtelijke sancties gesteld.

Misbruik van een sofinummer gaat vaak samen met strafrechtelijke overtredingen, zoals valsheid in geschrifte (art. 225 Wetboek van Strafrecht) en het zich presenteren met valse, vervalste of op andere wijze gemanipuleerde documenten (art. 226, 227en 231 Wetboek van Strafrecht).
De fiscus in de hoedanigheid van de FIOD kan op deze misdrijven actie ondernemen. Echter op grond van de bepalingen in de frauderichtlijnen zal het Openbaar Ministerie niet snel tot vervolging overgaan.

Loonbelastingkaarten

Bij betalingen voor verrichte werkzaamheden die door de Wet Loonbelasting niet worden beschouwd als dienstbetrekking dient een afwijkende loonbelastingkaart (IB-47) ingevuld te worden. Op deze loonbelastingkaarten is geen rubriek voor het sofinummer opgenomen. De 'werkgever' is ook niet verplicht om het sofinummer te registreren van deze zogenaamde 'uitgezonderden'. Hier ontstaat de situatie dat geen gebruik gemaakt wordt van het sofinummer als registratiemiddel. Dat bemoeilijkt het verzamelen van inkomensgegevens van een persoon en veroorzaakt veel Nigbase-signalen.

Procedures

Verificatie:

Als een werkgever personeel in dienst neemt is hij verplicht een persoon te vragen naar de identiteitsgegevens en het sofinummer. Er rust bij de werkgever echter geen verplichting om deze gegevens te verifiëren. Er zijn ook geen verificatiemogelijkheden voor de werkgever. Op grond van de WID is de werkgever verplicht een kopie van een voorgeschreven identiteitsbewijs bij zijn loonadministratie te bewaren.
De opgegeven persoonsgegevens kunnen wel vergeleken worden met het identiteitsbewijs. De werkgever heeft in het algemeen niet genoeg expertise in het herkennen van de echtheid van identiteitsdocumenten. Sinds 1 januari 1996 wordt op nieuw uit te geven identiteitsbewijzen ook het sofinummer vermeld. De werkgever heeft nu de mogelijkheid om het opgegeven sofinummer te vergelijken.
Door middel van valse, vervalste of op enigerlei wijze gemanipuleerde documenten kunnen de verschillende vergelijkingsmogelijkheden nog steeds omzeild worden.

Herkenning echtheid documenten:

In enkele situaties dient aan de loketten van de Belastingdienst een identiteitsdocument overlegd te worden, bijvoorbeeld bij aanvraag sofinummer of aanvraag van nieuw formulier waarop het sofinummer bekend wordt gemaakt.
Bij diverse controles -waarbij gebruik wordt gemaakt van de WID- worden identiteitsdocumenten van de werknemers bekeken. Zo zijn er meer werkzaamheden waarbij identiteitsdocumenten een rol spelen. Bij belastingambtenaren ontbreekt echter de kennis in het herkennen van onregelmatigheden bij identiteitsdocumenten. Om tot juiste en volledige belastingheffing te komen is het noodzakelijk dat de ambtenaren kunnen vaststellen of het document correct is en of de persoon die zich identificeert met het document ook daadwerkelijk diegene is die hij zegt te zijn. Tevens heeft documentenherkenning weer belangen voor andere organisaties, bv. de Arbeidsinspectie, Sociale Diensten en Uitvoeringsinstellingen.
Samenwerking en actieve gegevensuitwisseling zijn ook hier weer van essentieel belang.

Formulier uitreiking sofinummer:

Het formulier waarop het sofinummer bekend wordt gemaakt (vs-601) aan de betreffende belastingplichtige is zeer eenvoudig na te maken. Het formulier heeft geen veiligheidskenmerken en het heeft geen officiële status. Het wordt dan ook veelvuldig vervalst, valselijk opgemaakt of nagemaakt.

Tevens bleek bij het onderzoek dat inhoudingsplichtigen, zowel werkgevers als overige instanties, het formulier nauwelijks ter inzage vragen. Men neemt genoegen met een mondeling opgegeven of op een kladblaadje genoteerd sofinummer. Dat biedt alle mogelijkheden tot frauderen.

Systeem

De verschillende vormen van fraude zoals werken onder sofinummer van overledenen, (r)emigranten, personen die VOW zijn, personen met meerdere sofinummers of met onverenigbare dienstverbanden, enz, worden niet automatisch herkend door de computersystemen van de Belastingdienst. Door bestandskoppelingen zouden deze fraudesignalen al bij de invoer van loonbelastingkaarten herkend kunnen worden. Door het vroegtijdig signaleren kan er direct actie ondernomen worden.

1.6.2 Preventievoorstellen Belastingdienst

Om het misbruik van sofinummers tegen te gaan zijn al verschillende maatregelen ingevoerd, zoals: de verplichting het formulier te tonen waarop het sofinummer kenbaar wordt gemaakt (VS 601), de Wet op de identificatieplicht en de vermelding van het sofinummer op identiteitsbewijzen (sinds 1-1-1996).
Om het misbruik verder te beteugelen, zou aan het volgende kunnen worden gedacht:

1. Het formulier waarop het sofinummer kenbaar wordt gemaakt zou vervangen kunnen worden door een fraudebestendig formulier of een pasje.
   Zowel dit formulier of pasje als het identiteitsdocument met daarop afgedrukt het sofinummer moeten bij de inhoudingsplichtige overgelegd worden.

1866529 00730

Deze moet van beide kopieën bij zijn loonadministratie bewaren.

2. Inhoudingsplichtigen zouden verplicht kunnen worden bij de Belastingdienst te verifiëren of het sofinummer correct is en overeenstemt met de NAW-gegevens. Deze verificatie kan via de telefoon (zij het dat dat gevaar oplevert voor de privacy), maar ook schriftelijk (met als voordeel dat de verificatie vast ligt, maar met het nadeel dat er hogere kosten aan verbonden zijn). Een derde mogelijkheid biedt RINIS, een in ontwikkeling verkerend geautomatiseerd samenwerkingsverband dat op een centraal punt gegevens haalt uit de authentieke bronnen.
3. De GBA zou leidend moeten worden. Bij het aannemen van personeel, het aanvragen van een uitkering of subsidie, enzovoort zou men verplicht moeten worden tot het overleggen van een recent uittreksel uit de GBA met daarop vermeld het sofinummer.
   Bij het baliepersoneel van de gemeenten dient een geldig identiteitsbewijs getoond te worden. Bij de gemeenten is immers expertise in het herkennen en controleren van identiteitsdocumenten. De inhoudingsplichtigen dienen het origineel uittreksel bij hun loonadministratie te bewaren. Dit uittreksel moet uiteraard wel fraudebestendig zijn. De inhoudingsplichtige moet verantwoordelijk worden gesteld als niet voldaan wordt aan de bepalingen.
4. De Belastingdienst zou regelmatig de Nigbase-signalen moeten toetsen op valse sofinummers en onderzoek instellen naar de gebruikers. Hierbij moeten tevens de belangen van andere organisaties in het oog worden gehouden.
5. Uitvoeringsinstellingen in de sociale zekerheid moeten het 'fictieve sofinummer' alleen gebruiken voor de eigen registratiesystemen. Het fictieve nummer zou nooit gebruikt mogen worden in berichtenverkeer met andere organisaties of de betreffende verzekerde.
6. Er zou meer specifieke wet- en regelgeving moeten komen - inclusief sancties - over wat een natuurlijk persoon wel of niet mag doen met zijn sofinummer. De aanpak van overtredingen zou onafhankelijk moeten zijn van de omvang van de financiële benadeling.
7. Bij de Belastingdienst zou automatisch gesignaleerd moeten worden als een verzekerde wordt aangemeld met het sofinummer van een overledene, een (r)emigrant, een minderjarige of een persoon die als VOW geregistreerd is. Dat automatisch signaleringssysteem zou ook moeten gaan rinkelen als op een dergelijk nummer loonheffing wordt afgedragen.
   Actieve samenwerking en gegevensuitwisseling tussen de Uitvoeringsinstellingen en de Belastingdienst is daarbij noodzakelijk.
8. Ambtenaren die bij onderzoeken of bij baliewerkzaamheden met identiteitsdocumenten in aanraking kunnen komen moeten worden opgeleid in het herkennen van onregelmatigheden bij identiteitsdocumenten.
9. Het bevorderen van informatieuitwisseling met organisaties die andere belangen hebben bij de mogelijke overtreders (bv. Arbeidsinspectie, Politie, Uitvoeringsinstellingen, Sociale Dienst).
10. Uitvoering van primaire taken moet zoveel mogelijk in overeenstemming gebracht worden met taak- en doelstellingen van andere organisaties.

1866529 00730

Geboortedatum

Ook op het gebied van de al eerder besproken geboortedatum-problematiek is een aantal preventieve voorstellen te doen:

1. Op de loonbelastingkaart kan naast de geboortedatum een code worden opgenomen die aangeeft of er sprake is van een geboortedatum conform de GBA, een bestandstoekenning van de geboortedatum, een willekeurige geboortedatum of een geboortedatum conform de opgave door de werknemer.
2. De Belastingdienst kan bij de toetsing van loonbelastingkaarten (voordat deze worden opgenomen in de Fi- of Nigbase) de geboortedata van kennelijke bestandstoekenningen lezen als 00-00-19XX.
3. Er moeten eisen worden gesteld aan de wijze van registratie van geboortedata in de administratiesystemen van werkgevers.
4. De Belastingdienst kan regelmatig (bijvoorbeeld jaarlijks) selecties maken - van mogelijk frauduleuze handelingen bij de geboortedatum-problematiek. Deze signalen kunnen dan (interdisciplinair) onderzocht worden.
5. Werkgevers die veel Nigbase-signalen veroorzaken zouden moeten worden geselecteerd, zodat de Belastingdienst gepaste actie kunnen ondernemen.

1.7.1 Oorzaken Documenten

In de laatste paragraaf van deze analyse van oorzaken gaan we in op fraude met documenten die niet rechtstreeks te maken heeft met één van de bij dit onderzoek betrokken organisaties.

Aan fraude met documenten liggen diverse oorzaken ten grondslag. Te denken valt aan:

- de geboortedatumproblematiek;
- verschillen in schrijfwijze van namen van vreemdelingen;
- het gebrek aan eenduidige wet- en regelgeving hieromtrent;
- het ontbreken van een verificatieplicht en mogelijkheid van sofinummers.

Dit kan onder andere resulteren in het toekennen van dubbele sofinummers en samenloop van uitkering en inkomsten zonder dat dit wordt onderkend bij de koppeling van bestanden. Ook de wijze waarop uitvoeringsorganisaties in het verleden omgingen met geconstateerde onregelmatigheden heeft ertoe geleid dat fraude met documenten niet wordt onderkend.
Tijdens het onderzoek is bijvoorbeeld gebleken dat medewerkers van de Belastingdienst gegevens van Nigbase-signalen hebben 'gecorrigeerd' en overgebracht naar de Fibase.

Mede omdat verwacht wordt dat door het gebruik van valse of vervalste documenten een verschuiving zal plaatsvinden van 'witte' naar 'zwarte' fraude dienen correcties op onregelmatigheden uitsluitend te worden toegepast na een grondig onderzoek.
Voorts ontbreekt bij de werkgevers de expertise om valse of vervalste documenten te herkennen. Vaak ontbreekt ook de mogelijkheid om de gegevens bij bijvoorbeeld de Vreemdelingenpolitie te verifiëren. Ook de WID biedt in deze geen uitkomst. De WID is een momentopname bij indiensttreding. Er vinden geen vervolgcontroles plaats op de geldigheid van documenten.

1866529 00730

De controle op de naleving van de WID is onvoldoende, omdat deze een instrumenteel karakter heeft. Bij controles op grond van de OSV, de WAV en dergelijke is de WID slechts een middel om uitvoering van deze andere regelingen mogelijk te maken. Controle zal daardoor altijd plaatsvinden vanuit de belangen en mogelijkheden van de organisaties die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van deze regelingen.

Tenslotte dient vermeld te worden dat er een conflict lijkt te komen tussen de WAV en het ontslagrecht, wanneer een werkgever vaststelt dat een vreemdeling onrechtmatig bij hem werkzaam is. Ook wordt onrechtmatige arbeid na vijf jaar 'beloond' met het verlenen van een legale verblijfsstatus. Deze legalisatie is overigens slechts mogelijk indien de werknemer geen valse documenten heeft overlegd.

1.7.2 Preventievoorstellen Documenten

Het definitief oplossen en voorkomen van documentfraude zal een uiterst intensieve en moeilijke opgave worden. Dit probleem kan alleen worden teruggedrongen indien op een aantal punten belangrijke veranderingen plaatsvinden.

- goede wet- en regelgeving voor naam- en geboortedatumproblematiek;
- een goed authentiek bronbestand (GBA) leidend te laten zijn voor alle betrokkenen;
- verificatiemogelijkheden en -plicht van het sofinummer;
- verificatiemogelijkheden bij de Vreemdelingenpolitie;
- goede controles op naleving van de WID en de WAV;
- mogelijkheden om in gebreke blijvende werkgevers direct sancties op te leggen;
- betere overdracht van expertise over (vreemde) documenten;
- aanpassen ontslagrecht en WAV bij geconstateerde onrechtmatigheden.
- correcte authentieke bronbestanden en basisbestanden.
  De Nigbase kan een goed instrument zijn om de eerste fraudesignalen te constateren. Vervolgens dienen mogelijke fraudezaken, al dan niet landelijk, door een multidisciplinair team onderzocht te worden.

1.8.1 Oorzaken Illegale tewerkstelling

In tegenstelling tot de voorgaande bijlagen heeft dit onderdeel betrekking op een onderwerp n.l. Illegale tewerkstelling en niet op een organisatie n.l. de Arbeidsinspectie. Van de RIF participanten heeft de Arbeidsinspectie een wat andere rol. De andere organisaties zijn verantwoordelijk voor de *volledige uitvoering* van een aantal sociale zekerheids/belastingwetten. Zij voeren hiervoor uitgebreide registraties van identiteitsgebonden persoonsgegevens. Regelmatig vindt raadpleging en uitwisseling van deze gegevens plaats. De Arbeidsinspectie is een organisatie die in beginsel is *belast met het toezicht op de uitvoering* van een groot aantal wetten. Dit toezicht richt zich met name op ondernemingen/werkgevers. De beschrijving van oorzaken en preventievoorstellen richt zich derhalve op de ondernemingen/werkgevers waarop toezicht wordt gehouden en niet op de Arbeidsinspectie. Een van de wetten waarop toezicht wordt gehouden is de WAV. Vanuit de Wet arbeid vreemdelingen (WAV) is onderzocht in hoeverre de werkgevers hadden voldaan aan hun verplichtingen op grond van de Wet op de identificatieplicht (WID).

1866529 00730

Hierbij is in het bijzonder gekeken naar de verificatieverplichtingen. In alle gevallen kon het onderzoek gedaan worden aan de hand van kopieën van documenten. In alle onderzochte gevallen werd de WID-administratie bij de loonadministratie aangetroffen.
Uit de onderzoeken kwam naar voren dat problemen zich concentreren op werknemers met een andere dan de Nederlandse nationaliteit. De werkgevers zelf gaven als redenen daarvoor op, dat bij personeel met de Nederlandse nationaliteit alleen de identiteit hoeft te worden vastgesteld, de documenten redelijk bekend en in het Nederlands gesteld zijn.
Bovendien zijn deze werknemers doorgaans op de hoogte van de regelgeving en houden ze daarmee bij sollicitaties rekening.
Daarbij komt dat vreemdelingen in lagere functies oververtegenwoordigd zijn.
Werkgevers bleken het vaststellen van de verblijfsrechtelijke positie en de toegang tot de arbeidsmarkt complex te vinden. Ze zagen het niet als hun taak om documenten te beoordelen op hun echtheid.

Werkgevers bleken zeker belang te hechten aan naleving van wet- en regelgeving, maar hun prioriteit ligt bij productie en bekwaam personeel. De verplichtingen met betrekking tot de WID zijn 'een noodzakelijk kwaad'. Het ontbrak de werkgever aan prikkels om alle mogelijkheden tot een goede verificatie te benutten. In de dagelijkse praktijk bleek vaak dat de arbeidsovereenkomst formeel al gesloten was voordat de verificatie feitelijk was verricht. Aan de vraag of de overlegde documenten echt zijn werd dan weinig zorg besteed omdat die vraag dan niet meer actueel was.

De afschriften van de identiteitsbewijzen werden opgeborgen en behoudens een uitzondering was de wettelijke proeftijd reeds ruim verstreken voordat door enig signaal de onzorgvuldigheid aan het licht kwam. De combinatie van angst voor slepende ontslagprocedures, een geringe pakkans en het primaire belang van de werkgever was vervolgens vaak de raadgever tot het continueren van het dienstverband.
In enkele gevallen waren de documenten, met toestemming van de werknemer, achteraf bij de Vreemdelingenpolitie geverifieerd. Die had geconstateerd dat de werknemer illegaal in Nederland verbleef. De resultaten van deze verificatie waren vervolgens uitsluitend als gegeven in het dossier opgenomen. Op de schriftelijke arbeidsovereenkomst was de aantekening 'paspoort klopt niet' gezet.

In veel van de onderzochte gevallen had de werknemer vermoedelijk originele documenten overlegd. Regelmatig was aan de kwaliteit van de afschriften te zien dat de documenten als kopie waren aangeleverd of zelfs als kopie van een kopie.

Vaak had de werkgever niet gemerkt dat hij te doen had met valse documenten of dat de betrokken werknemer niet de eigenaar was van de getoonde documenten. Opvallend hierbij was dat de werkgever vrijwel alleen oog had voor het 'hebben' van het afschrift en nauwelijks voor de aard en de inhoud van het document. Zelfs in het oog springende onvolkomenheden - zoals grove taalfouten en het ontbreken van een handtekening of zelfs een pasfoto - waren bij de verificatie kennelijk niet opgevallen. De werkgevers gaven zelf aan dat zij op grond van privacy-regels bij verschillende organisaties geen mogelijkheden tot verificatie hadden. Politie, Belastingdienst en Bedrijfsvereniging werden hierbij genoemd.

1866529 00730

Als oorzaken voor 'onvermoede' illegale tewerkstelling kwamen nog naar voren:

- de onbekendheid met het gegeven omtrent de vermelding van de positie ten opzichte van de arbeidsmarkt van de vreemdeling op de achterzijde van het 'nieuwe' verblijfsdocument;
- de strekking van de vermelding: 'Arbeid is uitsluitend toegestaan als de werkgever beschikt over een tewerkstellingsvergunning';
- eindigen van de verblijfsvergunning;
- wijzigen van het doel van de verblijfsvergunning;
- wijzigen van burgerlijke staat in relatie tot de verblijfsvergunning.

1.8.2 Preventievoorstellen Illegale tewerkstelling

De meest voorkomende oorzaak van onjuistheden in de WID-administratie is, dat werkgevers het belang onderschatten om vóór het aangaan van een arbeidsovereenkomst een deugdelijke verificatie te doen. Ze realiseren zich vaak onvoldoende dat de private overeenkomst tussen werkgever en werknemer volkomen rechtsgeldig is, ongeacht of de werknemer legaal in Nederland verblijft. Bovendien realiseert de werkgever zich vaak niet dat daarbij ook het normale ontslagrecht volledig van toepassing is. Vaak heerst de misvatting dat de overeenkomst met iemand 'die hier niet mag zijn' nietig zou zijn.
Financiële gevolgen van productie-verlies door personeelstekort worden vaak over-gewaardeerd; de geldelijke gevolgen van een ontslagprocedure, resulterend in hetzelfde personeelstekort, worden vaak onderschat.
Gerichte voorlichting in woord en geschrift aan werkgeversorganisaties en bij bezoeken aan ondernemingen en individuele werkgevers, kan deze oorzaak beinvloeden en een mentaliteitsverandering teweeg brengen. Het kan dan gaan om het zichtbaar maken van de pakkans en de publicatie van geanonimiseerde resultaten van onderzoeken in het kader van de WAV (inclusief de bereikte resultaten door uitwisseling van gegevens met de Belastingdienst en de Bedrijfsvereniging).

Daarnaast is het zinvol een (telefonische) informatiedesk in te richten voor werkgevers met als doel hen op hun verzoek te informeren omtrent welke informatie waar en onder welke voorwaarden te verkrijgen is.
Intensiveren van de uitwisseling van gegevens en de samenwerking met onder meer de Belastingdienst, Bedrijfsverenigingen, Sociale Diensten en de Arbeidsinspectie kunnen leiden tot een gerichter toezicht.

Veel oude fraudegevoelige vreemdelingendocumenten zijn inmiddels vervangen - door nieuwe, beter beveiligde. Dat geldt onder meer voor de zeer fraudegevoelige Verklaring Wet Arbeid Buitenlandse Werknemers. Deze vervanging heeft echter geen invloed op reeds in dienst getreden werknemers, voor wie reeds is voldaan aan de WID-verplichting.
Dat probleem kan worden voorkomen door de oude vreemdelingendocumenten (A tot en met E) vervallen te verklaren.
Overwogen zou kunnen worden de verplichting voor de werkgever tot het actueel houden van de gegevens met betrekking tot identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie van werknemers op te nemen in de WID.

1866529 00730

Vrij veel vervalsingen hebben immers te maken met het ten onrechte aannemen van de status van begunstigd EG-onderdaan en de zogeheten 'vrije termijn' van drie maanden, waarbinnen het zoeken naar en het verrichten van arbeid in loondienst is toegelaten. Steeds opnieuw bewijsstukken eisen voor verlenging van deze verblijfsrechtelijke positie werpt belemmeringen op voor vervalsingen. Het vervalste document kan dan nauwelijks door anderen (fotoverwisseling) gebruikt worden en de kans op ontdekking door de werkgever neemt toe.

1866529 00730

Begrippen en afkortingen

11-proef	Rekenkundige methode om te toetsen of een (sofi)nummer aan vooraf gestelde voorwaarden voldoet.
Aangewezen afnemers	In de wet GBA aangewezen afnemers. Verplichte afnemers met terugmeldingsplicht van afwijkingen in gegevens.
Administratienummer	Registratienummer bij bedrijfsverenigingen, vertoont veel overeenkomsten met het sofinummer.
AKW	Algemene Kinderbijslag Wet.
Anoniementarief	Loonbelastingtarief van 60% voor personen die werken en waarvan de identiteit niet bekend is of mag worden.
AOW	Algemene Ouderdomswet.
AWW	Algemene Weduwen- en Wezenwet.
Basisbestand	Een bestand van een instelling die geen afnemers heeft, zodat dit bestand alleen aan de eisen en behoeften van de betreffende instelling hoeft te voldoen.
Biometrie	Het vaststellen van meetbare eigenschappen van levende wezens, b.v. om de identiteit vast te stellen.
BR	Bevolkingsregister.
Bronbestand	Een bestand met gegevens van een instelling die afnemers heeft en dat dus aan kwaliteitseisen moet voldoen.
BRP	Basisregistratie Personen.
BRDV	Basisregistratie Dienstverbanden.
BVR	'Beheer Van Relaties', een bestand waarin gegevens zijn opgenomen op basis waarvan relaties van de Belastingdienst geïdentificeerd kunnen worden. BVR bevat gegevens als naam, adres, woonplaats, geboortedatum, sofinummer, loonbelastingnummer e.d. van zowel natuurlijke als rechtspersonen.
Cadans	Uitvoeringsinstelling sociale verzekeringen voorheen Detam/BVG.
Documentfraude sec	Documentfraude waarbij geen direct benadeelde organisatie aan te wijzen valt.
Fibase	een bestand waarin per persoon de loonbelastingkaartgegevens worden opgeslagen. Deze gegevens worden jaarlijks aangeleverd door de inhoudingsplichtigen (zoals werkgevers en uitkeringsinstellingen).
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst.
Gak	Gak Nederland bv.
GBA	Gemeentelijke Basis Administratie.
GBS	Gemeentelijk Bevolkings Systeem Amsterdam.
Geboortedatum-problematiek	Het toekennen van fictieve geboortedata, wanneer slechts een geboortejaar bekend is. Richtlijn hieromtrent is vastgelegd in circulaire 896 d.d. 12 december 1986, nummer 86/7919 van de SVR.
Gelegenheidsstructuur	Omstandigheden die situaties kunnen veroorzaken waarin een verhoogd risico op fraude bestaat: 'De gelegenheid maakt de dief'.

1866529 00730

GCEI	Gemeentelijk Centrum voor Electronische Informatieverwerking.
GUO	Gemeenschappelijk Uitvoerings Orgaan.
GVI	Gemeenschappelijke Verwijs Index.
LB-nummer	Loonbelastingnummer waarmee de Belastingdienst werkgevers registreert.
NAW-gegevens	Naam (geboortedatum), adres woonplaats.
Nigbase	een bestand waarin per loonbelastingkaart de gegevens worden opgeslagen die niet voldoende kunnen worden geïdentificeerd om correct in de Fibase te kunnen worden opgeslagen.
OSV	Organisatiewet Sociale Verzekering.
SFB	Sociaal Fonds Bouwnijverheid
Renseignementen	Interne verstrekking van signalen die van belang kunnen zijn voor de belastingheffing.
RIF	Regionaal Interdisciplinair Fraudeteam.
Sofinummer	Uniek identificerend registratienummer van de Belastingdienst.
Progressienadeel	Te lage heffing inkomstenbelasting door indeling van het inkomen in het onjuiste belastingspercentage (schijf).
SVB	Sociale Verzekeringsbank Distriktskantoor Amsterdam.
SVR	Sociale Verzekeringsraad.
Tariefgroepen	Loonbelastingtarieven afhankelijk van het inkomen 35, 50 of 60 procent.
VAS	Vreemdelingen Administratiesysteem.
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten.
VOW	Vertrokken Onbekend Waarheen.
VS-601	Formulier waarop het sofinummer wordt verstrekt aan de houder.
WAV	Wet arbeid vreemdelingen.
WID	Wet op de identificatieplicht.
Witte fraude	Fraude, waarbij een persoon onterecht twee inkomstenbronnen naast elkaar geniet en die terug te vinden is in de reguliere bestanden (voorbeeld: bijstandsuitkering naast inkomen uit arbeid).
Zwarte fraude	Fraude die niet in enig bestand terug te vinden is.
ZAO	ZAO zorgverzekeringen Amsterdam.

1866529 00730

Aan	Stuurgroep RIF
Van	Redactiecommissie Kleipool en Van Zoeren
Datum	17 april 1997
Kenmerk	9700524

Bijgaand treft u aan de afgeronde versie van het Ganzeveer-rapport. Binnen de schrijfgroep en de redactiecommissie zijn geen punten voor discussie in de stuurgroep blijven hangen. Daarbij moet wel worden vermeld dat de schrijfgroep al snel werd uitgedund door het vertrek van de medewerkers van het RIF-team. Daardoor bleven helaas alleen mensen van de Belastingdienst over.

Het rapport is herschreven vanuit de basisgedachte dat recht moest worden gedaan aan de onderliggende onderzoeksresultaten en de inhoudelijke rapportage van de beheersgroep. Er is dus geen beleidsmatige rapportage geschreven los van het oorspronkelijke stuk. In plaats daarvan is een bewerking van de rapportage gemaakt waarbij getracht is zoveel mogelijk aan de levende bezwaren tegemoet te komen. De stuurgroep heeft immers bepaald dat er een integraal rapport moet komen dat extern kan worden vrijgegeven. Het rapport moet voldoen aan de volgende criteria:
- acceptabele toonzetting;
- geen feitelijke onjuistheden (bv aannamen, a-selecte steekproeven, extrapolaties);
- geen onbedoelde gevolgen op nauwkeurig weergegeven fraudepatronen;
- vermelden van de huidige stand van zaken betreffende de voorgestelde preventievoorstellen.

In de samenvatting is met name getracht het beleidsmatige aspect een plaats te geven. Ook de aard van het RIF als samenwerkingsverband van organisaties met als doel het verbeteren van de afstemming daartussen door middel van preventievoorstellen is onderstreept.

Voor een benadering aansluitend bij de aanvankelijk rapportage is gekozen om de volgende redenen.
- Het draagvlak voor het rapport binnen het RIF moet vergroot worden.
- Het rapport mag inhoudelijk geen handvatten bieden aan de RIF-deelnemers om afstand te nemen op concrete punten.
- Het rapport moet een gezamenlijk (RIF)rapport zijn en blijven.

De gekozen insteek heeft ertoe geleid dat het rapport integraal is nagelopen op inconsistenties, doublures, tendentieus taalgebruik en instructieve voorbeelden en suggestieve grafieken. Ook de landelijke extrapolatie van de bevindingen bij de Sociale Dienst is verdwenen.

Vervolgens zijn vele stukken grondig herschreven. Daarbij is het sofinummer beschouwd als onderdeel van de set identiteitsbepalende persoonsgegevens waarnaar onderzoek is verricht. Er heeft echter geen witwasoperatie plaatsgevonden. Als er dingen mis zijn dan staan ze ook in de rapportage.

Stukken van de diverse instellingen zijn zoveel mogelijk naar de bijlagen van het rapport verschoven en zijn slechts marginaal getoetst. In de bijlage staan dus ook nu nog stukken die qua toonzetting en inhoud afwijken van de overige teksten, maar gelet op het feit dat het RIF een samenwerkingsverband is en geen organisatie leek het goed om deze stukken onder de verantwoordelijkheid van de deelnemende organisaties te laten.

RAPPORT

GANZEVEER

Een onderzoek naar gebruik en misbruik van identiteits-bepalende persoonsgegevens

INHOUDSOPGAVE 1

Begrippen en afkortingen 3

Samenvatting 5

1. Het onderzoek 9
1.1 Inleiding 9
1.2 Aanleiding en doelstelling 10
1.3 Aanpak van het onderzoek 11

2. Bevindingen en resultaten 13
2.1 Algemeen 13
2.2 Identiteitsbepalende persoonsgegevens 13
2.3 Inhoudingsplichtigen 16
2.3.1 Werkgevers 16
2.3.2 Uitvoeringsinstellingen 18
2.3.3 Sociale Dienst 20
2.3.4 Sociale Verzekeringsbank Districtskantoor Amsterdam (SVB) 22
2.4 Overige Instellingen 25
2.4.1 Ziekenfondsen 25
2.4.2 Arbeidsinspectie 25
2.4.3 Belastingdienst 26

3. Oorzaakanalyse 28
3.1 Algemeen 28
3.1.1 Wet- en regelgeving 28
3.1.2 Systeem; administratieve vastleggingen 29
3.1.3 Procedures 30
3.2 Werkgevers 30
3.3 Wet op de identificatieplicht 31

4. Preventievoorstellen 33
4.1 Inleiding 33
4.2 Algemene preventievoorstellen 33
4.2.1 Eerste invoer 33
4.2.2 Uniformering 35

1866529 00730

Bijlagen 36

1. Conclusie per organisatie 36

2 Gak Nederland BV 36
2.1 Oorzaken 36
2.2 Preventievoorstellen Gak Nederland BV 37

3 Sociale Dienst 38
3.1 Oorzaken 38
3.2 Preventievoorstellen 39

4 Sociale Verzekeringsbank Districtskantoor Amsterdam (SVB) 41
4.1 Oorzaken 41
4.2 Preventievoorstellen 41

5 Belastingdienst 41
5.1 Oorzaken 41
5.2 Preventievoorstellen Belastingdienst 43

6 Documenten 44
6.1 Oorzaken 44
6.2 Preventievoorstellen 44

7 Illegale tewerkstelling 44
7.1 Oorzaken 44
7.2 Preventievoorstellen 46

8 Koppelingswet 47
8.1 Inleiding 47
8.2 Positieve effecten 47
8.3 Sancties 47
8.4 Mogelijke negatieve effecten 47

1866529 00730

Begrippen en afkortingen

AKW	Algemene Kinderbijslag Wet
AOW	Algemene Ouderdomswet
AWW	Algemene Weduwen- en Wezenwet
Basisbestand	Bestand van een instelling die geen afnemers heeft, waardoor dit bestand alleen aan de eisen en behoeften van de betreffende instelling hoeft te voldoen
Bronbestand	Een bestand met gegevens van een instelling die afnemers heeft en dat dus aan kwaliteitseisen moet voldoen
BRP	Basisregistratie Personen
BRDV	Basisregistratie Dienstverbanden
BVR	Beheer van Relaties, een bestand van de Belastingdienst waarin gegevens zijn opgenomen op basis waarvan relaties van de Belastingdienst kunnen worden geïdentificeerd. BVR bevat gegevens als naam, adres, woonplaats, geboortedatum, SoFinummer, loonbelastingnummer van zowel natuurlijke als rechtspersonen
Cadans	Uitvoeringsinstelling sociale verzekeringen, voorheen Detam/BVG
Fibase	een bestand van de Belastingdienst waarin per persoon de loonbelastingkaartgegevens worden opgeslagen. Deze gegevens worden jaarlijks aangeleverd door de inhoudingsplichtigen (zoals werkgevers en uitkeringsinstellingen)
Gak	Gak Nederland BV
GBA	Gemeentelijke Basis Administratie
GBS	Gemeentelijk Bevolkings Systeem Amsterdam
Geboortedatumproblematiek	De problemen door het toekennen van fictieve geboortedata, wanneer slechts een geboortejaar bekend is. Richtlijn hieromtrent is vastgelegd in circulaire 896 d.d. 12 december 1986, nummer 86/7919 van de SVR
GCEI	Gemeentelijk Centrum voor Elektronische Informatieverwerking
GUO	Gemeenschappelijk Uitvoeringsorgaan
GVI	Gemeenschappelijke Verwijsindex
LB-nummer	Loonbelastingnummer waarmee de Belastingdienst werkgevers registreert
NAW-gegevens	Naam (geboortedatum), adres en woonplaatsgegevens
Nigbase	Bestand waarin per loonbelastingkaart de gegevens worden opgeslagen die niet voldoende kunnen worden geïdentificeerd om correct in de Fibase te kunnen worden opgeslagen
OSV	Organisatiewet Sociale Verzekeringen
SFB	Sociaal Fonds Bouwnijverheid
Renseigneren	Interne verstrekking van signalen die van belang kunnen zijn voor de belastingheffing
RIF	Regionaal Interdisciplinair Fraudeteam

1866529 00730

SoFinummer	Uniek identificerend registratienummer van belastingplichtigen
60% tarief	Loonbelastingtarief van 60% zonder belastingvrije som voor werkende personen waarvan de identiteit bij de Belastingdienst niet bekend is
Progressienadeel	Te lage heffing inkomstenbelasting door indeling van het inkomen in het onjuiste belastingtarief
SVB	Sociale Verzekeringsbank Districtskantoor Amsterdam
SVR	Sociale Verzekeringsraad
Tariefgroepen	Loonbelastingtarieven afhankelijk van het inkomen 35, 50 of 60 procent
VAS	Vreemdelingen Administratiesysteem
VOW	Vertrokken onbekend waarheen
WAV	Wet arbeid vreemdelingen
WID	Wet op de identificatieplicht
ZAO	ZAO zorgverzekeringen Amsterdam

Samenvatting

Inleiding
Het Regionaal Interdisciplinair Fraudeteam (RIF) Amsterdam is een samenwerkingsverband waarin de Belastingdienst Ondernemingen Amsterdam, Gak Nederland BV, Sociale Dienst Amsterdam, Regiopolitie Amsterdam-Amstelland en het Openbaar Ministerie arrondissement Amsterdam samenwerken. De aansturing van de RIF-activiteiten gebeurt door een Stuurgroep waarin alle deelnemende organisaties zitting hebben.
Doel van de samenwerking is om te komen tot een betere afstemming van de uitvoering van verschillende overheidsregelingen en daarbij toegepaste werkwijzen. Met het oog hierop wordt naar aanleiding van gevonden onderzoeksresultaten een oorzaakanalyse verricht, waarna vervolgens preventievoorstellen worden gedaan.

In het najaar van 1995 heeft de Stuurgroep van het RIF besloten een projectmatig onderzoek in te stellen naar documentfraude. Daartoe is het RIF versterkt met medewerkers van de Arbeidsinspectie, de Gemeentelijk dienst voor het Bevolkingsregister Amsterdam, de Sociale Verzekeringsbank Districtskantoor Amsterdam en het Ministerie van Binnenlandse Zaken, projectbureau Gemeentelijke Basisadministratie (GBA).

Verloop van het project
Bij het besluit van de Stuurgroep tot het onderzoek naar documentfraude zijn geen nadere kaders gesteld. Aangezien documentfraude een ruim begrip is, heeft dit tot een zeer breed onderzoeksgebied geleid, waarbinnen gedurende het onderzoek door de Stuurgroep een nadere keuze is gemaakt. Daarbij is het onderzoek toegespitst op fraude met identiteitsbepalende persoonsgegevens. Daaronder wordt een gegevensset verstaan bestaande uit naam, adres, woonplaats, geboortedatum en *SoFinummer*.[1]

Het onderzoek is niet beperkt tot de constatering van het feit dat een bepaald paspoort of een werkvergunning niet deugt. Ook is gekeken naar de gevolgen van het gebruik van valse of vervalste documenten en naar de wijze waarop dit in bepaalde gevallen tot fraude kon leiden. In de oorzaakanalyse is vervolgens overheidsbreed en per organisatie bekeken welke factoren binnen de betrokken organisaties de fraude mogelijk hebben gemaakt of detectie ervan hebben belemmerd.

De essentie van de RIF-samenwerking is het kijken in de keuken van verschillende organisaties met als doel het formuleren van voorstellen tot verbetering.

---

1 Cursief gedrukte woorden worden verklaard in de lijst van begrippen en afkortingen, blz. 3

1866529 00730

Daar waar het onderzoek is gestuit op strafbare feiten en verdachten zijn deze zaken - op enkele uitzonderingen na - overgedragen aan de bevoegde instanties buiten het RIF-verband.

Een aantal van de gesignaleerde onvolkomenheden in het functioneren van de betrokken organisaties is al in een vrij vroeg stadium van het onderzoek geconstateerd. Naar aanleiding hiervan hebben de Stuurgroep en deze organisaties geconcludeerd dat het niet wenselijk was om met het implementeren van verbeteringen te wachten tot het gehele onderzoek was afgerond. De organisaties hebben daarom vooruitlopend op de preventievoorstellen reeds de nodige maatregelen tot verbetering van de werkwijze genomen. Hierdoor lijken bepaalde preventievoorstellen wellicht achterhaald, terwijl zij in feite juist hun schaduw vooruit hebben geworpen. De kracht van het RIF-onderzoek naar misbruik en oneigenlijk gebruik van identiteitsbepalende persoonsgegevens is dat bepaalde preventievoorstellen een zodanige impact bleken te hebben dat zij al vóór het verschijnen van dit rapport zijn overgenomen.

In verband hiermee is tevens besloten om de oorzaakanalyse naar voren te halen en de preventievoorstellen reeds in het onderzoeksrapport mee te nemen.

Oorzaakanalyse en preventievoorstellen
In de afgelopen jaren is het beleid rond identiteitsbepalende persoonsgegevens op een aantal punten belangrijk verbeterd. Te denken valt daarbij aan de invoering van de GBA, de Wet op de identificatieplicht (WID) en de koppeling van het Vreemdelingen administratiesysteem (VAS) en de GBA.
Desondanks zijn de systemen van de verschillende organisaties voor verbetering vatbaar. Nog niet in alle gevallen wordt gebruik gemaakt van een uniforme wijze van registratie van identiteitsbepalende persoonsgegevens die vóór de gegevensuitwisseling tussen de verschillende overheidsinstanties onontbeerlijk is. Het gegeven dat daarbij voor de belangrijkste structurele verschillen tussen de overheidsbestanden zorgt is de geboortedatum. Door geconstateerde onvolkomenheden wordt misbruik van voorzieningen soms niet of niet tijdig ontdekt.

De invoering van de WID beoogde betere identificatiemogelijkheden te scheppen aan de toegangspoort tot de arbeidsmarkt en tal van overheidsvoorzieningen. Vooral ten aanzien van personen met een buitenlands identiteitsbewijs heeft de WID nog niet het gewenste resultaat opgeleverd. De identificatie van deze personen door de werkgevers bij indiensttreding geeft problemen, onder meer omdat hen de kennis ontbreekt om de voorgelegde documenten op echtheid te toetsen. Dit probleem speelt overigens ook bij overheidsinstanties die de identiteit van personen moeten beoordelen in het kader van bijvoorbeeld het verstrekken van een uitkering. Aangezien de GBA het leidende overheidsbestand is waar het gaat om identiteitsbepalende persoonsgegevens, is ook bij de preventievoorstellen het zwaartepunt bij de GBA komen te liggen, hoewel de GBA zelf geen onderwerp van onderzoek is geweest.

1866529 00730

De bovenstaande conclusies hebben, samengevat, geleid tot het formuleren van de volgende algemene preventievoorstellen.

Ten aanzien van de eerste invoer van identiteitsbepalende persoonsgegevens:
- de verificatiemogelijkheden van identiteitsbepalende persoonsgegevens voor front-office medewerkers en werkgevers moeten worden uitgebreid,
- daartoe zou de GBA een centrale rol toebedeeld moeten krijgen in het beheer van de identiteitsbepalende persoonsgegevens, vooral bij het uitgeven van SoFinummer-nummers en het verstrekken van fraudebestendige uittreksels uit het bevolkingsregister.

Ten aanzien van de uniformering van identiteitsbepalende persoonsgegevens:
- de uniforme schrijfwijze van identiteitsbepalende persoonsgegevens conform de GBA moet, onder meer door middel van een verbreding van de verplichte afname van de GBA tot werkgevers, worden bevorderd.
- de *geboortedatumproblematiek* zal op eenduidige wijze moeten worden geregeld en vastgelegd in het GBA.

Door zorg te dragen voor registratie met een uniforme set identiteitsbepalende persoonsgegevens kunnen koppelingen van bestanden en communicatie tussen organisaties zo optimaal mogelijk plaats vinden.
Een uitgebreide oorzaakanalyse met preventievoorstellen per organisatie is opgenomen in de bijlagen bij dit rapport.

Het onderzoek
Bij de keuze van het onderwerp van onderzoek, in eerste instantie documentfraude, is de vraag gerezen waar het onderzoek op zinvolle wijze kon worden gestart. Het lag daarbij voor de hand om te beginnen met identiteitsbepalende persoonsgegevens die niet zonder meer in de overheidsbestanden konden worden opgenomen.
Aan de hand van dit criterium is als beginpunt voor het onderzoek gekozen voor de zogenoemde *NIG-base* van de Belastingdienst in Amsterdam, waarin niet-identificeerbare gegevens van loonbelastingkaarten over 1994 zijn opgenomen. Loonbelastingkaarten worden door inhoudingsplichtigen (werkgevers en uitkeringsinstanties) aangeleverd en hebben betrekking op één werknemer of uitkeringsgerechtigde.
In de Nigbase gaat het om kaarten waarbij de opgegeven identiteitsbepalende persoonsgegevens niet geautomatiseerd te verwerken zijn, doordat zij afwijken van het basisbestand Beheer van relaties (BVR) van de Belastingdienst. Voorbeelden variëren van administratieve aard tot opgave van misleidende gegevens door de inhoudingsplichtige.

Vanuit de NIG-base is onderzoek verricht naar de herkomst van de foute gegevens en de aard van die fouten om zo te achterhalen in welke gevallen mogelijk sprake was van fraude. Vervolgens is geanalyseerd wat de oorzaken waren en zijn verbeteringsvoorstellen geformuleerd. Daarbij is steeds per deelnemende organisatie het hele proces nagetrokken. Daarna zijn verbanden tussen de ver-

1866529 00730

schillende processen in kaart gebracht. Deze werkwijze is ook in de voorliggende rapportage terug te vinden. Naast de onderzoeken per organisatie zijn drie deelonderzoeken verricht: naar identiteitsbepalende persoonsgegevens zonder specifieke relatie met een van de organisaties, naar de WID en - vooruitblikkend- naar de Koppelingswet. Dit laatste onderzoek is, vanwege het ontbreken van concrete onderzoeksgegevens, in meer beschouwende vorm opgenomen in de bijlagen.

Resumerend kan gezegd worden dat organisaties in toenemende mate een steeds groter wordend belang hebben en krijgen bij het gebruik van een uniforme set identiteitsbepalende persoonsgegevens. Het belang komt vooral tot uiting bij koppeling van bestanden en communicatie tussen organisaties onderling welke van belang zijn voor controle op de naleving en juist gebruik van wettelijke regelingen en sociale voorzieningen. De huidige registratie- en administratiestelsels blijken goed doorgrond te zijn en redelijk beïnvloedbaar. Ook als misbruik van identiteitsbepalende persoonsgegevens niet direct leidt tot financiële benadeling kan gesteld worden dat het rechtsgevoel en de rechtsorde worden aangetast. Geconcludeerd moet worden dat registratiesystemen verder geoptimaliseerd dienen te worden zodat misbruik teruggedrongen wordt en uitbreiding kan worden voorkomen.

1866529 00730

1. Het onderzoek

1.1 Inleiding

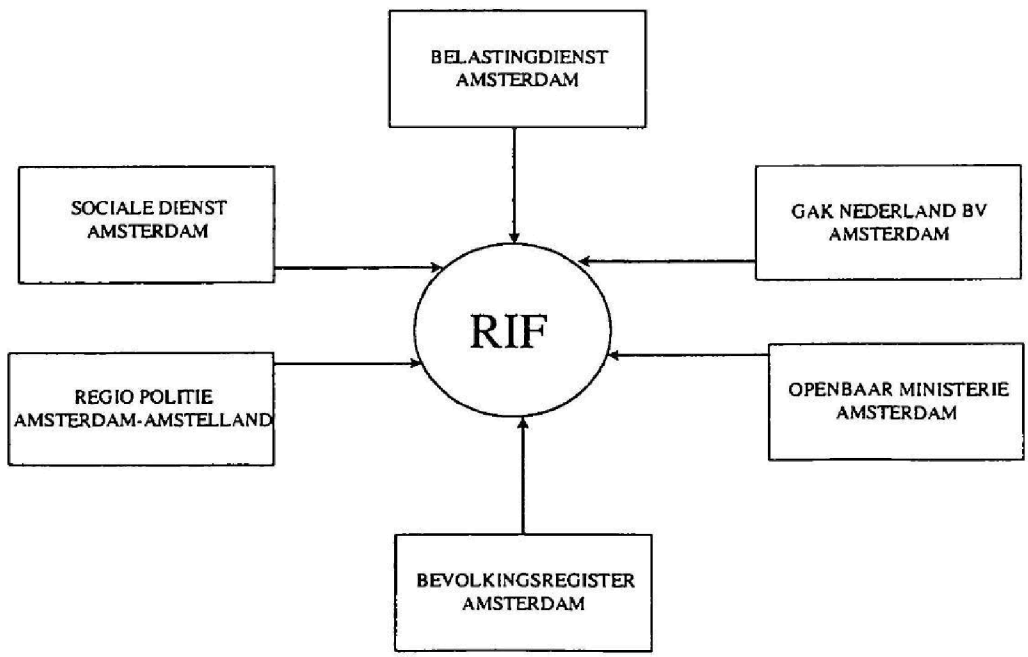
Het Regionaal Interdisciplinair Fraudeteam (RIF) is een samenwerkingsverband dat onderzoek doet naar fraude. De samenwerking heeft ten doel onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van de participanten:

- het (overheids)optreden dat is gericht op de rechtshandhaving doelmatiger en doeltreffender te maken;
- van de zijde van de deelnemende partijen de vigerende wet- en regelgeving te handhaven;
- bij te dragen aan de kwaliteit van de integrale fraudebeheersing op het gebied van sociale zekerheid, sociale verzekeringen en belastingen.

De samenwerking richt zich in zijn algemeenheid op de doelgroep die fraude pleegt op de gebieden van de sociale zekerheid, sociale verzekeringen en belastingen. De samenwerkende diensten beogen het doel te bereiken door:

- het genereren van informatie;
- het analyseren van informatie;
- het versterken van de (onderzoeks)resultaten middels afstemming en combinatie van:
  * werkzaamheden (controleren, opsporen en surveilleren)
  * maatregelen, sancties, heffingen;
- het genereren van preventieve maatregelen.

De participanten in het RIF zijn:



1866529 00730

1.2 Aanleiding en doelstelling

In 1995 heeft de Stuurgroep besloten onderzoek te doen naar documentfraude. De Stuurgroep heeft daarbij geen nadere kaders aangegeven en aldus is er geen stappenplan vastgesteld. Een projectteam van het RIF Amsterdam heeft het onderzoek uitgevoerd tussen 1 november 1995 en 1 december 1996. In de eerste fase van het onderzoek is gebleken dat een onderzoek naar documentfraude te omvangrijk zou worden. Daarom is besloten het onderzoek meer te richten op de gevolgen van documentfraude. Dit heeft geleid tot de uiteindelijke keuze voor een onderzoek naar fraude met identiteitsbepalende persoonsgegevens.

Dit hoofdstuk behandelt de vragen waarop een antwoord moest worden gegeven en geeft inzicht in de opzet van het onderzoek.

Aan dit onderzoek hebben meegewerkt:
- Gak Nederland BV;
- Sociale Dienst Amsterdam;
- Arbeidsinspectie;
- Sociale Verzekeringsbank Districtskantoor Amsterdam;
- Belastingdienst Amsterdam;
- Regiopolitie Amsterdam Amstelland en
- Bevolkingsregister Amsterdam.

De participanten in het RIF hebben belang bij het onderzoek vanwege de gevolgen van het gebruik van onjuiste identiteitsbepalende persoonsgegevens, bijvoorbeeld door middel van valse, vervalste of valselijk verkregen persoonsdocumenten of door misbruik van op zich geldige documenten van een ander.

Persoonsdocumenten zijn, soms in combinatie met andere documenten, vereist voor onder meer:
- het realiseren van inschrijving in de Gemeentelijke Basis Administratie;
- het verkrijgen van toegang tot de arbeidsmarkt;
- het verkrijgen van uitkeringen;
- het verkrijgen van kinderbijslag;
- het verkrijgen van subsidies;
- het verkrijgen van werkvergunningen;
- het verkrijgen van een permanente of tijdelijke verblijfsstatus;
- het verkrijgen van medische hulp via het ziekenfonds;
- deelname aan het bankverkeer.

Enkele wetten en regelingen die hierop zien, zijn:
- Wet Studiefinanciering;
- Wet Individuele Huursubisidie;
- Diverse subsidies;
- Ziekenfondswet;
- Bemiddeling Arbeidsvoorzieningen.

Deze voorzieningen heeft de projectgroep niet nader onderzocht.

1866529 00730

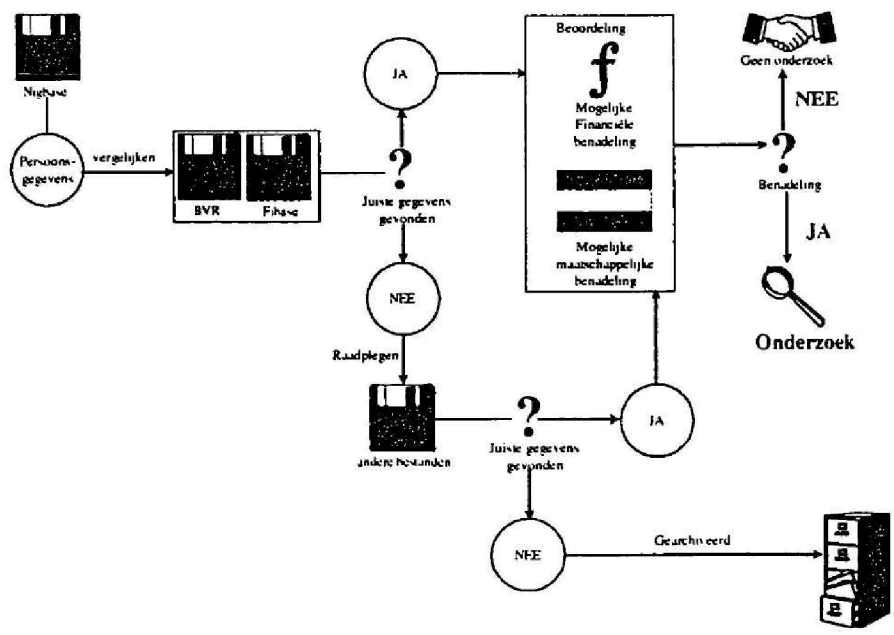
Iemand die niet beschikt over een persoonsdocument en toch gebruik wil maken van genoemde regelingen of faciliteiten kan overgaan tot het gebruik van valse, vervalste of valselijk verkregen (persoons)documenten, of het gebruik van (persoons)documenten van een ander. Indien de combinatie van identiteitsbepalende persoonsgegevens en documenten niet (meer) overeenstemt met de verschillende basisbestanden kan dat er toe leiden dat personen niet of moeilijk te traceren zijn. Het vaststellen van de juistheid, de volledigheid en de rechtmatigheid van opgelegde belastingaanslagen, premieheffing, verstrekte uitkeringen, toegekende subsidies en diverse andere voorzieningen wordt hierdoor bemoeilijkt of zelfs onmogelijk gemaakt.

De doelstelling van het project was:
onderzoek doen naar en verbeteringsvoorstellen aandragen ten behoeve van de juistheid en de consistentie van geregistreerde of te registeren identiteitsbepalende persoonsgegevens (te weten: naam, adres, woonplaats, geboortedatum en SoFinummer) om daarmee de voorwaarden te optimaliseren voor een recht- en doelmatige uitvoering van wetten waarin identiteitsgebonden rechten en plichten worden geregeld.

1.3 Aanpak van het onderzoek

Om inzicht te verkrijgen in mogelijke fraude met identiteitsbepalende persoonsgegevens is gezocht naar gegevensverzamelingen waarin potentieel frauduleuze identiteitsbepalende persoonsgegevens te vinden zouden zijn. Daarbij is gebruik gemaakt van het restbestand van, in eerste aanleg geautomatiseerd, niet-identificeerbare gegevens van de Belastingdienst (*Nigbase*). De gegevens uit de Nigbase zijn eerst vergeleken met de andere bestanden van de Belastingdienst (*BVR en Fibase*).

Met deze bestandsvergelijking is beoogd vast te stellen:
- of de identiteitsbepalende persoonsgegevens door de inhoudingsplichtigen consistent geregistreerd en aan de Belastingdienst aangeleverd werden;
- of bij gebleken onjuistheden de juiste gegevens achterhaald konden worden;
- of kon worden vastgesteld of er op enigerlei wijze sprake was van maatschappelijke en/of financiële benadeling.



1866529 00730

Na deze verder gaande confrontatie zijn de Nigbasekaarten aan een risicoanalyse onderworpen. Bij deze beoordeling is steeds per Nigbasekaart aangegeven voor welke organisatie(s) mogelijk sprake was van een onderzoek waardig signaal. De Nigbasekaarten zijn na risicoanalyse ingevoerd in een geautomatiseerd bestand om het mogelijk te maken de bevindingen cijfermatig te onderbouwen, de onderzochte signalen samen te voegen en selecties te maken.
Na deze eerste fase van het onderzoek bleef er een groot aantal kaarten over die voor nader onderzoek in aanmerking kwamen. Bij deze kaarten kon op grond van de bevindingen mogelijk sprake zijn van fraude. Bij een deel van deze kaarten is onderzocht of sprake was van fraude en zo ja, wat de omvang en de oorzaken van de fraude waren.

De te onderzoeken gegevens van de andere participanten zijn gebruikt om te bevestigen of aan te vullen wat op basis van het onderzoek naar de Nigbasekaarten al was geconstateerd. Voor zover de fraudesignalen niet verder zijn onderzocht door het RIF zijn deze overgedragen aan de desbetreffende organisaties. Vervolgens is op basis van deze resultaten een analyse gemaakt van de oorzaken van de geconstateerde verschillen. Naar aanleiding van deze analyse zijn preventievoorstellen gegenereerd.

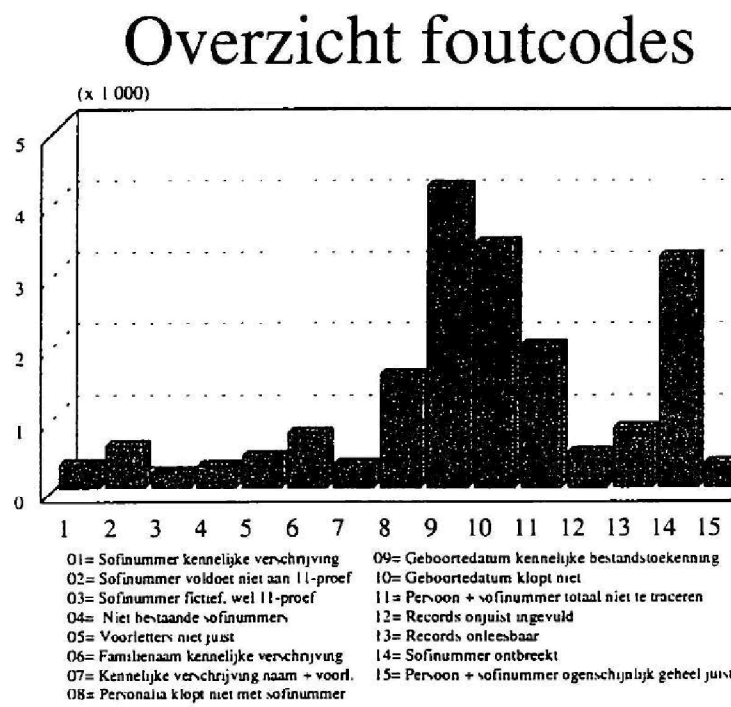
De resultaten van de onderzoeken per onderwerp/organisatie worden beschreven in hoofdstuk 2. De oorzaakanalyse wordt beschreven in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 worden de algemene preventievoorstellen beschreven. Een uitgebreide beschrijving van de oorzaken en preventievoorstellen per organisatie is terug te vinden in de bijlagen.

1866529 00730

2. Bevindingen en resultaten

2.1 Algemeen

De eerste fase van het onderzoek leverde een beeld op van de redenen waarom de Nigbasekaarten onvoldoende identificeerbaar waren. Het betrof 18.948 signalen uit 1994. In het schema hieronder staat welke soorten fouten er zijn onderkend en in welke aantallen ze voorkwamen.



Ongeveer 9000 Nigbasekaarten bleken een nader onderzoek waard te zijn. Naar slechts een deel van deze onderzoekswaardige Nigbasekaarten is feitelijk onderzoek verricht. De resultaten hiervan zijn weergegeven in de volgende paragrafen:

- Identiteitsbepalende persoonsgegevens,
- Inhoudingsplichtigen,
- Overige instanties.

2.2 Identiteitsbepalende persoonsgegevens

In de eerste selectie van Nigbasekaarten leek in 4500 gevallen sprake van onjuist gebruik van identiteitsbepalende persoonsgegevens, waaronder het volgende:

- het SoFinummer is vals/fictief/niet toegekend;
- de NAW-gegevens en/of geboortedatum horen niet bij het SoFinummer;
- het SoFinummer ontbreekt geheel;
- de persoon is niet te traceren;
- de gegevens zijn niet te lezen (onjuist of slecht ingevuld).

1866529 00730

Omdat niet alle gevallen onderzocht konden worden, zijn in een a-selecte steekproef 109 zaken nader onder de loep genomen. De resultaten worden onder "Bevindingen" weergegeven.

Wijze van onderzoek
Bij het nadere onderzoek is gebruik gemaakt van de bestanden van de Belastingdienst, de Sociale Dienst Amsterdam, de Sociale Verzekeringsbank Districtskantoor Amsterdam en van de verschillende uitvoeringsinstellingen.

Zo nodig is ook informatie opgevraagd bij het Bevolkingsregister, de Regiopolitie, de Vreemdelingenpolitie en het ZAO. Om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen zijn 89 werkgevers bezocht in een grote diversiteit aan branches. Het grootste deel van de Nigbasekaarten bleek betrekking te hebben op schoonmaakbedrijven, horeca, uitzendbureaus, agrarische sector (glastuinbouw) en confectiebedrijven. In het onderzoek is tevens nagegaan op welke manier deze werkgevers aan de WID-verplichtingen hebben voldaan.

Bevindingen
In 20 van de 109 gevallen was geen sprake van misbruik, maar van verschrijvingen in SoFinummer of van administratieve onvolkomenheden. In 20 andere gevallen konden de onderzoeken niet of niet volledig afgerond worden. Dat kwam doordat de betreffende werkgevers onvoldoende medewerking verleenden, inmiddels failliet waren of de betrokken persoon niet in hun bestand konden vinden.

In één zaak is een strafrechtelijk onderzoek ingesteld naar de ware identiteit van drie betrokken personen. In tien gevallen is gebleken dat één en hetzelfde SoFinummer werd gebruikt door meerdere personen. Dit gebeurde op twee manieren: enerzijds stelde iemand zijn volledige personalia inclusief SoFinummer beschikbaar, anderzijds werd een bestaand SoFinummer gebruikt door personen die werkten onder hun eigen of een valse naam. In veel gevallen werd dan gebruik gemaakt van valse of vervalste identiteitsdocumenten en van formulieren waarop het SoFinummer wordt verstrekt.
In het extreemste geval is gebleken dat in de afgelopen jaren op één SoFinummer 103 personen werkzaam zijn geweest, waarvan er slechts vier stonden ingeschreven bij het bevolkingsregister van de door hen opgegeven woonplaats. 31 personen stonden niet ingeschreven in de door hen opgegeven woonplaats en de overige 68 waren niet direct te traceren. Bij de onderzochte zaken zijn 34 kopieën van valse documenten aangetroffen waaronder paspoorten, werkvergunningen en vervalsingen van formulieren die de Belastingdienst gebruikt voor de verstrekking van een SoFinummer.

In 1996 bleken bij werkgevers nog 15 openstaande dienstverbanden onder het bewuste SoFinummer te bestaan. Deze werkgevers zijn bezocht en er is getracht om de werknemers te interviewen. Tijdens deze onderzoeken zijn opnieuw 13 kopieën van valse documenten aangetroffen waaronder valse of vervalste paspoorten en verblijfsvergunningen en valse formulieren. In elf gevallen, van de eerder genoemde 109, is vastgesteld dat personen over meer dan één SoFinummer beschikten.

1866529 00730

Deze zaken zijn gerenseigneerd aan de Belastingdienst en - indien er sprake was van fraude - tevens overgedragen aan de betrokken organisatie. In negen gevallen is geconstateerd dat de persoon in kwestie naast inkomsten uit arbeid een uitkering ontving. In zeven gevallen was dat een uitkering van de Sociale Dienst, in één geval een uitkering via het Gak en in één geval een uitkering via Cadans. Veelal werkte men onder een valse naam of een vals SoFinummer en kreeg men onder de eigen naam een uitkering. Het vermoeden bestaat dat dit vaker gebeurt. Doordat binnen het RIF geen nader onderzoek ingesteld kon worden, zijn de juiste personalia van verschillende personen nooit achterhaald.

In zeven gevallen - die overigens niet uit de Nigbasekaarten voortkwamen, maar voortvloeiden uit de onderzoeken bij werkgevers - is gebleken dat er vermoedelijk onder een valse naam gewerkt werd. In enkele gevallen is daarbij vermoedelijk gebruik gemaakt van valse of vervalste documenten. In een aantal van deze gevallen waren er via de gebruikte rekeningnummers aanknopingspunten voor nader onderzoek. Er is hier geen nader onderzoek naar gedaan, omdat:

- de gehanteerde onderzoeksmethode (controle) een aantal beperkingen met zich mee bracht;
- niet in alle gevallen de actuele werkgever of verblijfplaats kon worden achterhaald;
- afspraken met de werkgever of de werknemer niet werden nagekomen (de werknemer was met de noorderzon vertrokken).

Het restant van de 109 onderzochte zaken betreft het gebruik van SoFinummers van allang geëmigreerde personen. Tijdens de controles bij diverse werkgevers zijn er in totaal 111 kopieën opgedoken van vermoedelijk valse of vervalste identiteitsdocumenten en valse formulieren waarop het SoFinummer wordt verstrekt. De bovengenoemde aantallen zijn exclusief de valse of vervalste documenten die tijdens de werkgeversonderzoeken zijn aangetroffen (zie 2.3.1).

Controle Wet op de identificatieplicht (WID)

Tijdens het onderzoek naar documentfraude is het RIF ervan uitgegaan dat de werkgever de WID juist toepaste wanneer de vereiste documenten in zijn administratie waren terug te vinden. Het is de werkgever daarbij niet aangerekend wanneer die documenten vals of vervalst waren. Diverse werkgevers verklaarden dat ze de expertise niet hadden om de juistheid van de verschillende documenten vast te stellen. Ook merkten ze op, dat er weinig mogelijkheden zijn om de juistheid van verschillende gegevens te verifiëren.

Bij alle werkgevers is op deze basis gecontroleerd of de WID, bij de te onderzoeken zaken, op de juiste wijze werd toegepast. In 30 gevallen werd de WID op de juiste wijze toegepast, in 44 gevallen niet of onvolledig. Direct na de invoering van de WID bleek er een groot verloop in personeel te hebben plaatsgevonden.

1866529 00730

Valse documenten
Uit de onderzoeken is gebleken dat er een levendige handel bestaat in de diverse documenten. De prijzen lopen uiteen van f 50 voor een vals formulier waarop het sofinummer wordt verstrekt tot f 14.000 voor een complete set documenten.
Uit de interviews is gebleken dat het vrij gemakkelijk is om in het bezit te komen van de verschillende documenten. In enkele interviews werd steeds eenzelfde adres genoemd. Hoewel er een vermoeden bestaat dat er sprake is van een zekere organisatie, kan hier op grond van het onderzoek geen duidelijke uitspraak over worden gedaan. De informatie over dit adres is aan de bevoegde instanties doorgegeven.

2.3 Inhoudingsplichtigen

2.3.1 Werkgevers

Tijdens het onderzoek (Nigbase 1994) is gebleken dat de aanlevering van onjuiste of onvolledige gegevens door inhoudingsplichtigen een belangrijke oorzaak was voor de voeding van de Nigbase. Uit het tijdens het project opgebouwde bestand van circa 4900 verschillende LB-nummers van werkgevers, zijn daarom diverse selecties gemaakt. Deze selecties hadden tot doel zicht te krijgen op:
- de belangrijkste veroorzakers,
- welke foutcodes het betreft en
- welke foutcodes aan welke veroorzaker toe te schrijven zijn.

In veel gevallen was de reden van opname in de Nigbase terug te voeren op 'administratieve onvolkomenheden' en de *'geboortedatumproblematiek'*. De resultaten van deze selectie zijn voorgelegd aan de stuurgroep.

Conform het Stuurgroepbesluit van 17 september 1996 is vervolgens een selectie van werkgevers gemaakt. Daarbij is beoordeeld of er redenen waren om aan te nemen dat de situatie in 1996 een nader onderzoek zou rechtvaardigen. Om zoveel mogelijk te komen tot een spreiding van onderzoek over verschillende bedrijfstakken zijn drie werkgevers geselecteerd uit de Nigbase 1994, aangevuld met drie werkgevers op basis van risico-inschatting.

Selectie werkgevers gespreid over verschillende bedrijfstakken

Selectie op basis van Nigbasekaarten:

1.	Uitzendbureau	(BV 26 Gak)
2.	Schoonmaakbedrijf	(BV 18 Cadans)
3.	Loonconfectiebedrijf te Amsterdam	(BV 27 Gak)

Selectie op basis van bedrijfstak:

4.	Horeca-onderneming	(BV 22 Gak)
5.	Onderaannemer in horeca-schoonmaak	(BV 18 Cadans)
6.	Agrarisch bedrijf	(BV 1 GUO)

Bij alle onderzochte werkgevers is op basis van de Wet arbeid vreemdelingen en de Organisatiewet Sociale Verzekeringen in combinatie met de Wet op de identificatieplicht (WID) een onderzoek ingesteld naar de actuele situatie. Hierbij zijn de werknemersgegevens verzameld en naderhand gerubriceerd. De onderzoeken zijn beperkt tot de werknemers die op de dag van onderzoek een actueel dienstverband met de onderneming hadden. In totaal zijn de gegevens van 355 werknemers gecontroleerd.

1866529 00730

De WID-administraties van de werkgevers, die behoren te worden gevormd door kopieën van documenten zoals paspoorten, verblijfsvergunningen en werkvergunningen, zijn beoordeeld op de volgende onderdelen.

1. Aanwezigheid van kopieën van de in de wet voorgeschreven documenten.
2. De kwaliteit van de, door de werkgever, opgenomen kopieën van documenten (echtheid, geldigheid).

Bij het beoordelen van de kopieën tijdens de werkgeversonderzoeken is als uitgangspunt gekozen dat de kopie zonder hulpmiddelen of specialistische kennis eenvoudig als vervalsing herkenbaar moet zijn, hetzij bij beschouwing van de kopie van het document op zich, hetzij door de combinatie van gegevens uit het personeelsdossier of de verschillen daarin.

Indien er sprake was van vervalsingen is de oorspronkelijke nationaliteit van de gebruiker bij benadering vastgesteld door, voor zover mogelijk, de gegevens uit het personeelsdossier van betrokkene te beoordelen. In die gevallen waarin met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid tot een bepaalde nationaliteit gekomen kon worden is deze nationaliteit opgenomen. In die gevallen waarin deze waarschijnlijkheid niet bereikt kon worden is volstaan met een indeling in de groepen 'Engels- Frans-, of Spaanstalig'.

Resultaten

Voor 219 werknemers (circa 62%) bleek voldaan te zijn aan de Wet op de identificatieplicht (WID). Voor 136 werknemers (circa 38%) is daaraan niet voldaan.

In een beperkt aantal gevallen (minder dan 4%) kon gesteld worden dat formeél wel is voldaan aan de WID, doch dat het opgenomen gegeven in de administratie weinig informatie bevatte, vooral de verblijfsrechtelijke positie. In die gevallen was uitsluitend de aanvraag tot verkrijging van een verblijfsvergunning als gegeven opgenomen. In andere gevallen werd bij herindiensttreding volstaan met de afschriften behorende bij een eerder dienstverband, waarbij de verblijfsvergunning inmiddels zijn geldigheid had verloren door het verstrijken van de geldigheidsduur. Van de 355 werknemers hadden er 108 de Nederlandse nationaliteit en hadden 247 werknemers een andere dan de Nederlandse nationaliteit. Van de werknemers met de Nederlandse nationaliteit bleek voor 88 werknemers (ruim 80%) aan de verplichtingen voor de WID te zijn voldaan. 25 werknemers hadden de status van begunstigd EG-onderdaan. Voor deze groep werknemers is volledig aan de verplichtingen WID voldaan.

De groep van buiten de EG omvatte 222 werknemers. Voor 106 werknemers uit deze groep (circa 48%) is voldaan aan de verplichtingen van de WID.

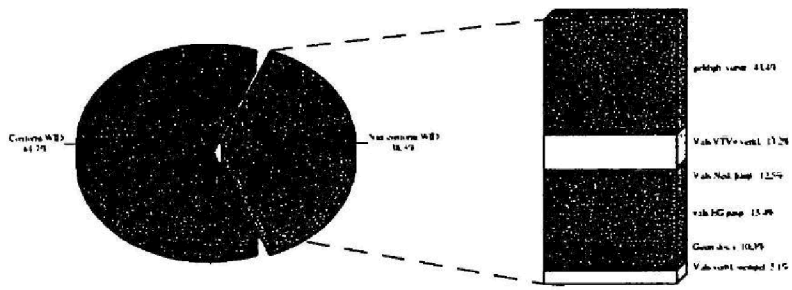
Binnen de groep vreemdelingen zijn op basis van de geadministreerde kopieën 63 vervalsingen aangetroffen (circa 28%). Het betrof vervalsingen van Nederlandse paspoorten, EG-paspoorten en verblijfsvergunningen ex artikel 10 Vreemdelingenwet, in hoofdzaak de vergunning tot vestiging, steeds in combinatie met een valse 'Verklaring', ex artikel 3 van de Wet Arbeid Buitenlandse Werknemers. Alle vervalsingen kwamen in min of meer gelijke mate voor (10 à 15%).

1866529 00730

In 25% van de gevallen waarbij een kopie van een vervalst of vals identiteitsdocument werd aangetroffen, is tevens een kopie van een kennelijk vervalst formulier gevonden waarop het SoFinummer wordt verstrekt. In een aantal gevallen is een vals verblijfsstempel geplaatst in een ogenschijnlijk geldig grensoverschrijdingsdocument.

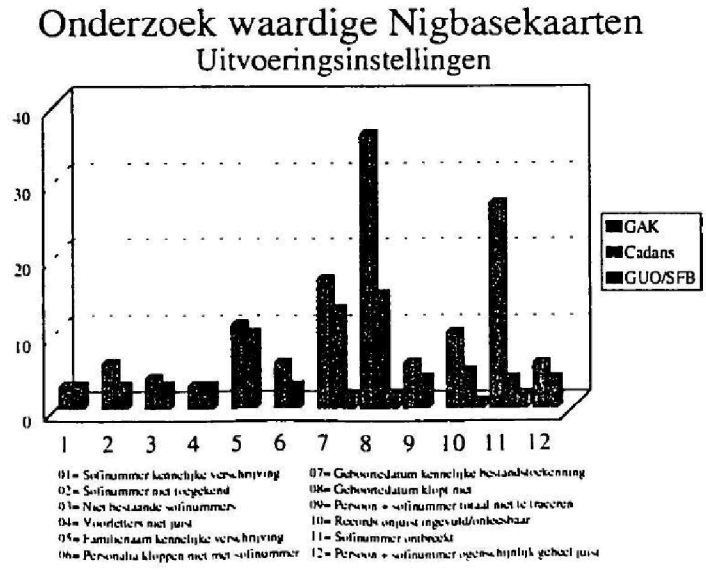
Naar twee betrokken werkgevers zal buiten RIF-verband een onderzoek worden ingesteld. Bij een derde werkgever was sprake van illegale tewerkstelling bij negen van de 28 werknemers. (Het betrof vreemdelingen zonder geldige verblijfsvergunning en zonder tewerkstellingsvergunning). Tegen deze onderneming zal na overdracht van de gegevens aan de Arbeidsinspectie een onderzoek in het kader van de Wet arbeid vreemdelingen worden ingesteld.

Overzicht controle WID bij werkgevers



2.3.2 Uitvoeringsinstellingen

Bij 212 Nigbasekaarten werd vastgesteld dat er mogelijk sprake was van inkomsten in samenloop met één of meer uitkeringen van een van de uitvoeringsinstellingen. In het schema hieronder zijn de bij de Nigbasekaarten voorkomende foutcodes per uitvoeringsinstelling vermeld. Een aantal foutcodes zijn samengevoegd, zodat er niet 15, maar slechts 12 foutcategorieën voorkomen (vergelijk 2.1).



De resultaten van het vervolgonderzoek zijn voor Gak Nederland BV en de overige uitvoeringsinstellingen hierna apart opgenomen.

Gak Nederland BV (Gak)
Zijn de 135 signalen van samenloop van inkomsten met uitkeringen via het Gak terecht geselecteerd? In zes gevallen bleek dit niet zo te zijn. De overige zaken zijn binnen het RIF onderzocht. Dit hield in dat de Fibase- en Nigbase-gegevens van overige beschikbare jaren zijn opgevraagd, evenals de specificaties van de door het Gak verstrekte uitkeringen.

Vervolgens konden 36 zaken terzijde worden gelegd, omdat er géén of slechts in geringe mate sprake was van uitkeringsfraude (minder dan f 500).
Daarna is per zaak beoordeeld of nadere looninformatie noodzakelijk was. Op grond van de verkregen loon-informatie bleek in 21 gevallen nader onderzoek onnodig.

Van de 72 overgebleven zaken zijn er 66 voorgelegd aan de uitkeringsafdelingen van de uitvoeringsinstellingen met het verzoek om op basis van de aangeleverde informatie na te gaan of er mogelijk sprake was van uitkeringsfraude. In 6 gevallen heeft overdracht plaatsgevonden zonder aanvullende looninformatie. Uit de retour ontvangen informatie is gebleken dat er in 34 gevallen géén sprake was van fraude.

In 3 gevallen was er wel sprake van fraude, maar werd de bedrijfsvereniging niet benadeeld. In één geval kon geen beoordeling plaatsvinden, omdat het betreffende uitkeringsdossier tijdelijk niet beschikbaar was. De resterende 30 gevallen zijn aangemeld bij het Regionaal Meldpunt Fraude van het Gak te Amstelveen. Vier maal bleek op basis van eerdere signalen reeds een onderzoek te zijn ingesteld. Eénmaal is afgezien van een benadelingsberekening en verder onderzoek vanwege de medische toestand van betrokkene. Eénmaal kon zonder nader (medisch) onderzoek geen benadeling worden vastgesteld.
In 19 gevallen is gebleken dat er sprake was van fraude, waarbij benadeling van de uitvoeringsinstelling heeft plaatsgevonden. Daarbij is in 13 zaken al een voorlopig benadelingsbedrag vastgesteld. Dat liep uiteen van f 815 tot f 10.514 (totaal f 71.171).
Niet exact valt aan te geven hoe de fraudes verdeeld kunnen worden over de verschillende wetten. Wel is duidelijk dat de meeste fraudes te maken hebben met uitkeringen op grond van de Werkloosheidswet.

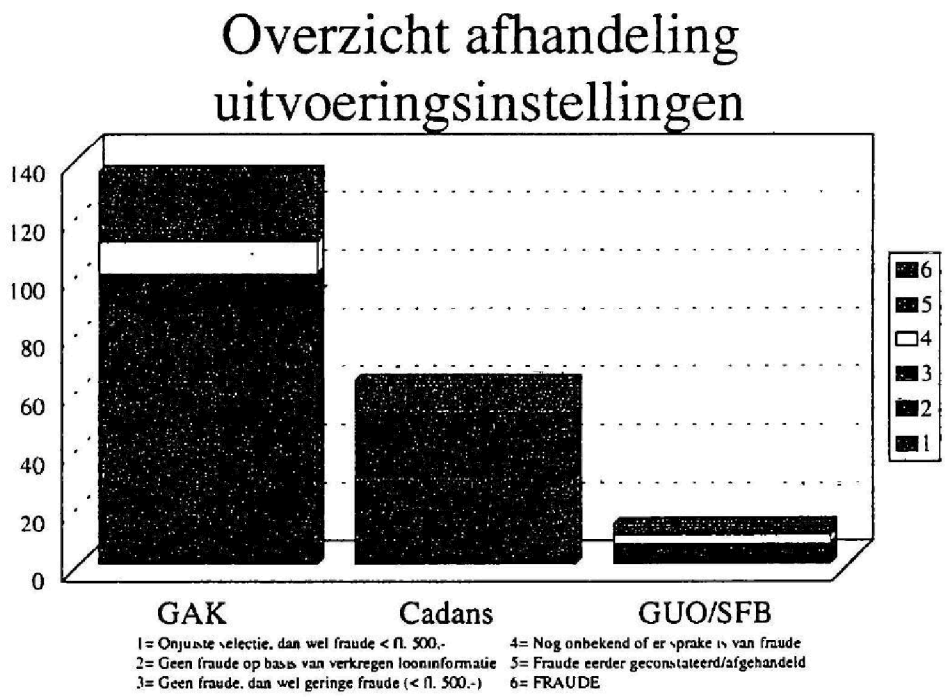
Overige uitvoeringsinstellingen
In eerste instantie is bezien of de 77 signalen die wegens samenloop van inkomsten met uitkeringen via de overige uitvoeringsinstellingen terecht waren geselecteerd. In zeven gevallen bleek dat niet zo te zijn.
Op basis van de onderliggende stukken kon in een aantal gevallen met zekerheid worden vastgesteld dat er géén of slechts in geringe mate sprake was van mogelijke uitkeringsfraude (< f 500).

1866529 00730

De overgebleven signalen van mogelijke samenloop van inkomsten met uitkeringen zijn zonder aanvullende informatie en onderzoek overgedragen aan de opsporingsdiensten van de respectievelijke uitvoeringsinstellingen.
In totaal zijn 40 signalen met het verzoek tot terugkoppeling verzonden aan Cadans (33 signalen), GUO (4) en SFB (3).

Uit de retour ontvangen informatie van Cadans bleek in 22 gevallen dat er geen sprake was van fraude. In 10 gevallen waren de mogelijke onregelmatigheden al bekend via reeds lopende projecten van Cadans. Eén geval bleek aanleiding voor een nader onderzoek.

Van het SFB is tot heden géén schriftelijke terugkoppeling ontvangen.
Uit de ontvangen informatie van het GUO is gebleken dat twee betrokkenen de inkomsten correct bij de uitvoeringsinstelling hadden opgegeven. Ook de verwerking had correct plaatsgevonden. Eenmaal was er sprake van zeer geringe fraude. In één geval waren de inkomsten niet opgegeven. Het GUO heeft daarnaar een onderzoek ingesteld.



2.3.3 Sociale Dienst

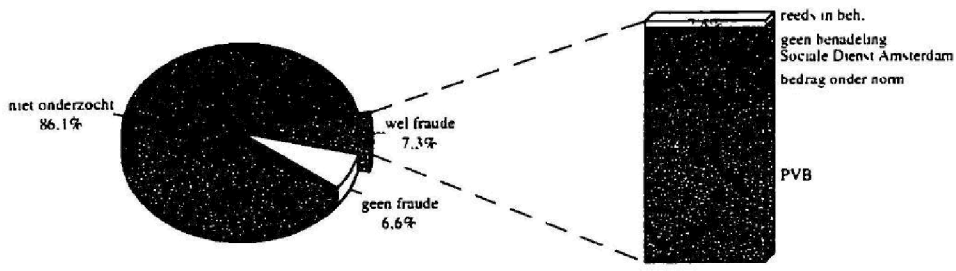
Uit de eerste fase van het onderzoek zijn 2352 signalen voortgekomen voor de Sociale Dienst Amsterdam. Na een eerste selectie bleken 534 signalen een onderzoek waard. Omdat niet alle gevallen onderzocht konden worden zijn na een aselecte steekproef 74 van die zaken nader onderzocht. De resterende 460 signalen zijn voor verdere behandeling overgedragen aan de Sociale Dienst. De Sociale Recherche heeft een plan opgesteld om al deze signalen verder af te handelen.

1866529 00730

Dat onderzoek hield in dat de Fibase- en Nigbasegegevens van overige beschikbare jaren zijn opgevraagd, evenals de dossiers van de uitkeringsgerechtigden. Vervolgens is per signaal bij verschillende werkgevers looninformatie verzameld. Voor deze methode is gekozen om inzicht te krijgen waarom identiteitsbepalende persoonsgegevens bij de Sociale Dienst en de werkgevers niet overeenstemden.

Nigbasekaarten Sociale Dienst

534 zaken onderzoek waardig; 74 a-select geselecteerd



In 39 van de 74 zaken is fraude geconstateerd. Het ging hierbij om twee vormen van fraude.

1. Cliënten waren bij de Sociale Dienst bekend met de juiste combinatie van identiteit en SoFinummer, maar hadden inkomsten uit een andere bron waar (een deel van) deze gegevens onjuist bleken te zijn.
2. Cliënten waren bij de Sociale Dienst bekend onder een onjuiste combinatie van identiteit en SoFinummer en hadden inkomsten uit een andere bron waar deze gegevens wel juist waren.

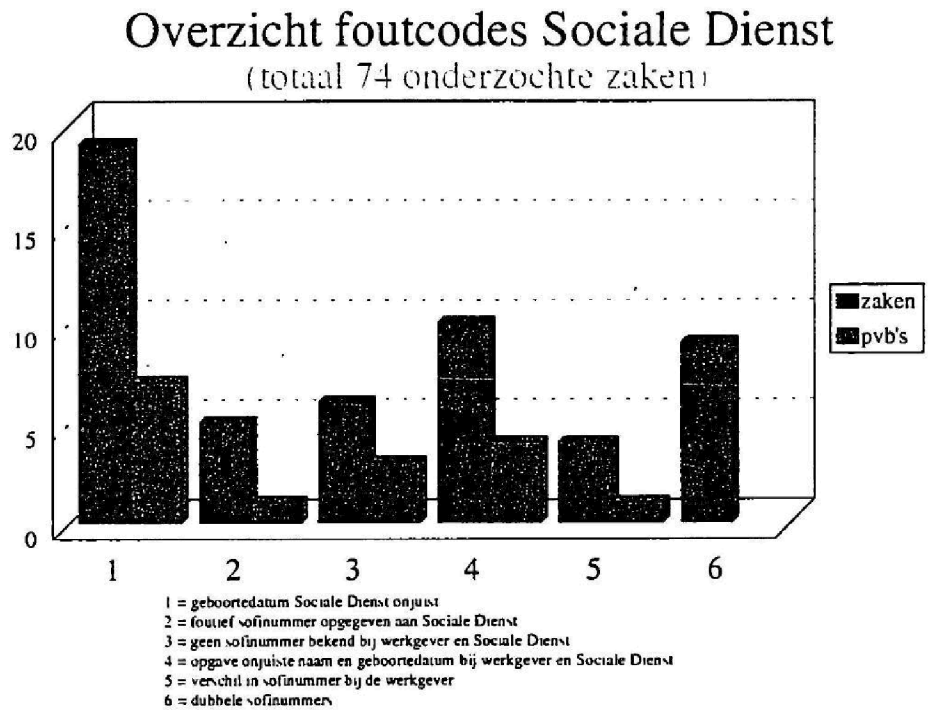
Binnen het kader van het RIF-project heeft de sociale recherche in 25 gevallen proces-verbaal opgemaakt; in zes zaken was er wel sprake van fraude, maar bleef het fraudebedrag onder de norm die het Openbaar Ministerie hanteert voor het opmaken van processen-verbaal. In één zaak had de afdeling sociale recherche reeds proces-verbaal opgemaakt, omdat al een juiste koppeling tussen Belastingdienst en Sociale Dienst had plaatsgevonden. In de overige zeven zaken is gebleken dat anderen dan uitkeringsgerechtigden misbruik maakten van identiteitsbepalende persoonsgegevens van een uitkeringsgerechtigde. Omdat er geen sprake was van uitkeringsfraude is geen proces-verbaal opgemaakt.

1866529 00730

In totaal leverden de zaken uit deze steekproef de Sociale Dienst Amsterdam een benadeling op voor een totaal bedrag van f 1.338.433, waarbij de periode waarover de schuld per individueel geval is berekend zich kan uitstrekken van 1988 tot en met 1996. Op basis van deze resultaten is, op verzoek van de Sociale Dienst Amsterdam, een extrapolatie gemaakt. Het totaal van de benadeling bedraagt ongeveer f 10 miljoen, met een onder- en bovengrens van f 5,3 respectievelijk f 14,5 miljoen. Als gevolg van het onderzoek zijn zes uitkeringen beëindigd en twee uitkeringen verlaagd. Dit levert de Sociale Dienst een jaarlijkse besparing op van f 150.000 netto.

Oorzaken

De 74 onderzochte zaken zijn door 29 verschillende oorzaken in de Nigbase terecht gekomen. Omdat bij de werkgever en bij de Sociale Dienst dezelfde oorzaken bleken te bestaan, zijn deze samengevoegd. Uiteindelijk bleven 24 oorzaken over. In de grafiek hieronder staan de zes belangrijkste oorzaken, waarbij tevens is aangegeven in welke gevallen proces-verbaal is opgemaakt.



2.3.4 Sociale Verzekeringsbank Districtskantoor Amsterdam (SVB)

In de Nigbase 1994 waren 599 loonbelastingkaarten van de Sociale Verzekeringsbank Districtskantoor Amsterdam aanwezig. Het betrof hier inkomsten uit uitkeringen AOW en AWW. De overgrote meerderheid van deze signalen bevonden zich in de Nigbase vanwege de fictieve geboortedatum die aan de uitkeringsgerechtigde was toegekend. Ook de Sociale Verzekeringsbank Districtskantoor Amsterdam volgt, indien alleen een geboortejaar van een gerechtigde bekend is, het advies van de Sociale Verzekerings Raad om 01-07-19.. te hanteren.

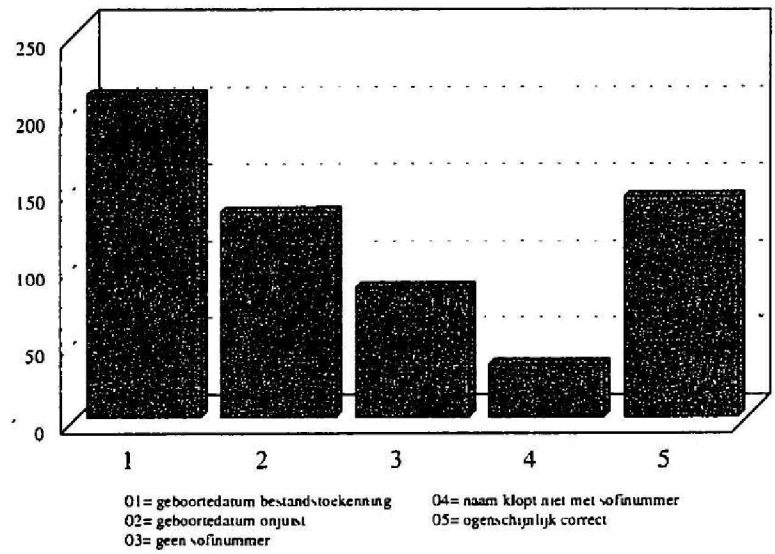
1866529 00730

Er zijn ook andere fouten gesignaleerd:

- vermelding van een verkeerde geboortedatum om andere redenen;
- geen vermelding van een SoFinummer;
- geen overeenstemming tussen naam en SoFinummer.

In sommige gevallen is niet duidelijk geworden waarom de loonbelastingkaarten in de Nigbase waren opgenomen. Bij nader inzien waren van deze kaarten de gegevens ogenschijnlijk correct. Een overzicht van deze foutcodes is te zien in onderstaand schema.

Overzicht foutcodes Sociale Verzekeringsbank



Gedurende het onderzoek van de Nigbasekaarten werden 34 gevallen bij de Sociale Verzekeringsbank Districtskantoor Amsterdam geconstateerd met één of meerdere foutcodes. Bij het onderzoek bleken de volgende resultaten:

- In acht gevallen betrof het personen die naast een uitkering AOW of AWW een andere uitkering (wegens arbeidsongeschiktheid of een aanvullende bijstandsuitkering) of inkomen uit arbeid hadden. Bij nadere beoordeling bleek deze samenloop van AOW/AWW met andere inkomsten juist. Deze gevallen zijn dus ten onrechte als mogelijke fraude geselecteerd.
- In zeven gevallen verstrekte de Sociale Verzekeringsbank Amsterdam een uitkering zonder vermelding van een SoFinummer. Inmiddels zijn van deze gevallen in het systeem van de SVB de SoFinummers bekend geworden, behalve van de gevallen waarin aan de gerechtigde nooit een SoFinummer was verstrekt (buitenlandse weduwen).
- In vijf gevallen was de uitkeringsgerechtigde niet actueel ingeschreven in de GBA. Het betrof hier in alle gevallen uitkeringsgerechtigden die hun verblijfplaats in het buitenland hadden. Om die reden waren zij niet ingeschreven in de GBA.

1866529 00730

- In vijf gevallen is de uitkering betaald met vermelding van een SoFinummer van een ander. Het betrof hier in alle gevallen het SoFinummer van een familielid. In deze gevallen is een correctie aangebracht in het systeem van de SVB.
- In vier gevallen betrof het een uitkering onder vermelding van de naam van de echtgenoot van de uitkeringsgerechtigde.
- In drie gevallen werd het fraudesignaal veroorzaakt door de eerder besproken geboortedatumproblematiek.
- In één geval was er sprake van een door de Belastingdienst dubbel verstrekt SoFinummer. De Belastingdienst is hiervan op de hoogte gebracht en heeft één van de SoFinummers afgevoerd.
- In één geval werd een uitkering verstrekt op een niet bestaand SoFinummer. De gebruiker van dit SoFinummer was in het bezit van een eigen SoFinummer waarvan volgens de gegevens van de Belastingdienst geen gebruik gemaakt werd. Inmiddels was het juiste SoFinummer reeds ingevoerd in het systeem van de SVB.

Het eindresultaat van dit onderzoek was derhalve dat in geen van de geselecteerde gevallen sprake bleek te zijn van fraude.

Bestandsvergelijking
Medio juli 1996 heeft er een bestandsvergelijking plaatsgevonden tussen het bestand van de Sociale Verzekeringsbank Districtskantoor Amsterdam en de Nigbase 1994. De SoFinummers in de Nigbase zijn bij deze vergelijking door het gehele landelijke actuele en historische bestand (AOW, AWW en AKW) van de SVB gehaald, ongeacht of het hier een lopende of afgesloten uitkering betrof.

Op basis van deze eerste vergelijking zijn 174 koppelingen ('hits') in behandeling genomen, te weten de SoFinummers uit de Nigbase die meerdere keren in het SVB-bestand voorkwamen. Meestal waren deze gevallen in de Nigbase terecht gekomen, omdat er kleine afwijkingen voorkwamen in de NAW-gegevens van de SVB en die van de Belastingdienst, of omdat de naam van de partner bij het SoFinummer werd gebruikt. Slechts in twee gevallen was sprake van mogelijke fraude met identiteitsbepalende persoonsgegevens, namelijk bij twee aanvragen om kinderbijslag door illegale werknemers die het SoFinummer van een derde gebruikten. In beide gevallen was echter nooit kinderbijslag verstrekt.

Daarna heeft er een tweede koppeling plaatsgevonden met de Kinderbijslagbestanden van de SVB. Hiervoor is een selectie gemaakt van 2540 Nigbasekaarten. Dit resulteerde in 734 'hits' (29%). Onder deze 'hits' bevonden zich negen gevallen waarvan het SoFinummer meer dan één keer voorkwam.
Het resultaat van deze koppeling is overgedragen aan de Sociale Verzekeringsbank Districtskantoor Amsterdam. In samenwerking met het RIF zal een onderzoek naar deze gevallen worden gestart. Hierbij zal vooral worden gekeken naar de vraag of ook bij het verkrijgen van kinderbijslag is gefraudeerd door manipulaties met identiteitsbepalende persoonsgegevens en/of documenten.

1866529 00730

2.4 Overige Instellingen

2.4.1 Ziekenfondsen

Het projectteam heeft geen onderzoek verricht naar de uitvoering van de Ziekenfondswet. ZAO Zorgverzekeringen heeft niet deelgenomen aan het project. Wel is ten behoeve van een aantal onderzoeken gebruik gemaakt van informatie van het ZAO. Het vermoeden bestond namelijk, dat met onjuiste identiteitsbepalende persoonsgegevens een ziekenfondsverzekering kon worden genoten. Dit vermoeden is bevestigd door informatie van het ZAO.

In een van de onderzoeken is een bezoek gebracht aan een werkgever (een uitzendbureau) in Tilburg. Een medewerker van deze werkgever vertelde dat zij bij inschrijving regelmatig valse of vervalste identiteitsbewijzen aangeboden kreeg. Ze had de Vreemdelingenpolitie hiervan op de hoogte gesteld. Het viel op dat een aantal van deze personen voor de ziekenfondswet verzekerd waren bij het ZAO. Tijdens een gesprek met het hoofd Bijzondere Controle van het ZAO is dit ter sprake gekomen. Hij heeft de werkgever om meer informatie verzocht. Daarop werd hem een lijst ter hand gesteld met de namen van 13 personen die zich hadden gelegitimeerd met een vermoedelijk vals of vervalst identiteitsbewijs. Van deze 13 personen kwamen er 10 voor in de administratie van het ZAO. Bij zeven van hen was er voldoende aanleiding om de inschrijving in het ziekenfonds te beëindigen.

2.4.2 Arbeidsinspectie

De Arbeidsinspectie heeft aan het project deelgenomen vanuit de wens relevante informatie te verzamelen voor beleidsmakers en uitvoering te geven aan de handhavingstaak op het terrein van de arbeidsmarkt en de arbeidsomstandigheden. De resultaten voor de Arbeidsinspectie zijn hoofdzakelijk weergegeven in de hoofdstukken 'identiteitsbepalende persoonsgegevens' en 'werkgevers'.
De in het onderzoek geconstateerde fraude doet zich voornamelijk voor bij laag- tot ongeschoolde arbeid in sectoren als de schoonmaak-, de uitzend-, de horeca- en de loonconfectiebranche, agrarische bedrijven en vlees- en pluimveeverwerkende bedrijven. In een aantal gevallen is de Wet arbeid vreemdelingen overtreden.

Uit het onderzoek bij werkgevers is gebleken dat illegale tewerkstelling zich in hoofdzaak in twee vormen voordeed.

- Vreemdelingen hadden zich door het gebruik van valse of vervalste documenten toegang tot de arbeidsmarkt verschaft. De vervalsingen waren gepleegd met identiteitsdocumenten, verblijfsdocumenten en met formulieren waarop SoFinummers worden verstrekt. In veel gevallen had de werkgever op de hoogte kunnen zijn.
- Er ontbraken documenten, vooral voor wat betreft de verblijfsrechtelijke status en de rechtmatige toegang tot de arbeidsmarkt. Bij deze vorm bleek vaak dat het SoFinummer vóór 1992[2] was afgegeven, ontbrak of onjuist was.

---

[2] Vóór 1992 werden SoFinummers verstrekt ongeacht de verblijfsstatus

1866529 00730

Uit het onderzoek is gebleken dat veel WID-administraties bij werkgevers niet op orde zijn. Op alle in de WID aangegeven onderdelen (identiteit, nationaliteit en verblijfsstatus) werden onregelmatigheden of onvolledigheden geconstateerd. Aangezien de rechtmatige toegang tot de arbeidsmarkt steeds een relatie heeft met de verblijfsvergunning, kan het verstrijken van de geldigheidsduur of het wijzigen van het doel van de vergunning dadelijk consequenties hebben voor de positie op de arbeidsmarkt. Bij drie werkgevers waren de overtredingen van wet- en regelgeving zo ernstig dat in het kader van de taakstelling van de Arbeidsinspectie tegen deze werkgevers (strafrechtelijke) vervolgonderzoeken zullen worden ingesteld.

2.4.3 Belastingdienst

Financiële benadeling

Bij de beoordeling van de Nigbasekaarten over 1994 en bij de onderzochte zaken is gebleken dat in verreweg de meeste gevallen geen sprake is geweest van financiële benadeling van de Belastingdienst, maar van onvolkomenheden in de aangeleverde gegevens.

Bij de financiële benadeling ging het voornamelijk om personen die nog geen aangiftebiljet hadden ingediend/aangevraagd en om personen die wel aangifte hadden gedaan, maar niet alle looninkomsten hadden aangegeven. Bij nagenoeg alle onderzochte signalen was de Belastingdienst Particulieren bevoegd om actie te ondernemen. Daarom is volstaan met het attenderen van de eenheid Particulieren op deze signalen. In een aantal situaties presenteerden personen zich bij de werkgever en/of uitkeringsinstantie met een andere identiteit om te voorkomen dat de uitkerende instantie door verificatie bij de Belastingdienst het dienstverband zou opmerken. Een andere oorzaak was onjuiste registratie (bewust of onbewust) bij verschillende werkgevers.

Slechts in een aantal zaken was sprake van financiële benadeling. Het betrof hier steeds zaken die in de overige deelonderzoeken van het project zijn onderzocht. Al deze zaken zijn individueel gerenseigneerd aan de competente belastingeenheden. De belangrijkste oorzaken voor deze onregelmatigheden zijn omschreven bij de betreffende onderdelen van het project. Het resultaat van de overige individueel verzonden renseignementen is niet bekend.

Financiële benadeling is voornamelijk veroorzaakt door belastingplichtigen die meerdere dienstverbanden en/of uitkeringen hadden, waardoor ze meerdere keren de belastingvrije som genoten en/of inkomens tegen een te laag tarief werden belast.

Beheer SoFinummer

Het *SoFinummer* is het unieke, identificerende registratienummer, dat deel uitmaakt van de identiteitsbepalende persoonsgegevens die door de Belastingdienst en andere organisaties worden gebruikt. De Belastingdienst voert het beheer over het SoFinummer. Uit de verschillende onderzoeken kwam ten aanzien van dit beheer naar voren dat 86 personen over meer dan één SoFinummer beschikten.

1866529 00730

Na overdracht van deze gevallen bleek het volgende:

* één geval was reeds bekend, dat SoFinummer was reeds ingetrokken;
* van vier gevallen was de oorzaak bekend: correcties waren niet nodig;
* in 81 gevallen zijn de dubbele nummers afgevoerd (uit BVR).

Soms melden personen zonder SoFinummer zich bij werkgevers met een door een bedrijfsvereniging toegekend administratienummer. Dit nummer heeft evenveel cijfers als het SoFinummer en voldoet aan de juistheidstoets van het SoFinummer. Werkgevers kunnen in dat geval niet zien dat dit administratienummer geen SoFinummer is.

1866529 00730

3. Oorzaakanalyse

3.1 Algemeen

De afgelopen vijf jaar zijn de mogelijkheden binnen de wet- en regelgeving om van belang zijnde gegevens voor uitkeringsverstrekking met elkaar te vergelijken en te verifiëren belangrijk verbeterd. Voorbeelden daarvan zijn: het verstrekken van het SoFinummer op voorwaarde van een geldige verblijfstitel, de invoering van de WID, de invoering van de GBA en de koppeling van deze administratie met diverse afnemers, de invoering van het Vreemdelingen Administratie Systeem en de invoering van de Gemeenschappelijke verwijs Index. Deze en andere maatregelen hebben ervoor gezorgd dat diverse gegevens beter op elkaar aansluiten of op toegankelijker wijze zijn geordend.

Bij de uitvoering van deze maatregelen wordt getracht om de kwaliteit van gegevens te waarborgen. Iedere organisatie die met de uitvoering van deze maatregelen is belast, is zich ervan bewust dat 'kwaliteit' een eerste vereiste is om een goede registratie te kunnen garanderen. Alleen met een deugdelijke registratie is de wet- en regelgeving op adequate wijze uit te voeren.
Er zijn echter omstandigheden, waarbinnen personen in de gelegenheid komen om wetten en regels, systemen en procedures te ontlopen en daar enig onrechtmatig (financieel) voordeel uit kunnen halen. Soms is hierbij sprake van fraude met identiteitsbepalende persoonsgegevens. Hierdoor kunnen er afwijkingen in de diverse gegevensbestanden ontstaan, die de kwaliteit van deze bestanden aantasten en daardoor detectie van fraude bemoeilijken.

Bij de oorzaakanalyse is gekeken naar wet- en regelgeving, systemen en procedures. Deze drie terreinen overlappen elkaar. Hieronder wordt op de hoofdlijnen van elk van deze drie terreinen ingegaan. Doordat tijdens het onderzoek is gebleken dat de aanlevering door werkgevers een belangrijke bron van onjuiste gegevens vormt wordt hierop apart ingegaan. Tevens worden de verschillende onderzoeksresultaten in relatie gebracht tot de werking van de WID. De oorzaken per organisatie worden voorts uitgebreider beschreven in de bijlagen.

Het onderzoek heeft geen betrekking gehad op de GBA. Dit bestand is echter als basis voor de registratie van identiteitsbepalende persoonsgegevens wel van groot belang voor de diverse instanties. Oorzaakanalyse en preventievoorstellen die verband houden met de GBA zijn daarom in de desbetreffende hoofdstukken opgenomen.

3.1.1 Wet- en regelgeving

Er bestaat geen wet die voor alle instanties een conforme registratie van identiteitsbepalende persoonsgegevens voorschrijft. Het belangrijkste voorbeeld van wet- en regelgeving die in belangrijke mate oorzaak is van verschillen in de wijze waarop personen worden geregistreerd, is de circulaire van de SVR met betrekking tot het toekennen van fictieve geboortedata. Binnen de uitvoeringsinstellingen Sociale Zekerheid wordt gewerkt conform deze circulaire van de (voormalige) Sociale Verzekeringsraad nr. 896 d.d. 12 december 1986. De circulaire schrijft voor dat 1 juli als geboortedag wordt gehanteerd en dag 16 wanneer alleen de geboortemaand en het jaar bekend is.

1866529 00730

Iemand die is geboren in 1958 wordt geregistreerd met geboortedatum 01-07-1958 en iemand die is geboren in november 1958 met 16-11-1958. Deze data zijn niet willekeurig gekozen, maar om financiële redenen bepaald op het midden van een periode.
In de wet GBA gelden andere voorschriften voor de wijze waarop geregistreerd moet worden wanneer de geboortedatum van een persoon niet volledig blijkt uit zijn/haar brondocument. Iemand die is geboren in 1958 wordt geregistreerd met de geboortedatum 00-XX-1958. De reden voor het verschil in registratie van de geboortedata tussen de wet GBA en het SVR-voorschrift is niet bekend.

Deze geboortedatumproblematiek is een van de belangrijkste oorzaken voor de mismatches bij bestandsvergelijkingen. Van een aantal van de maatregelen die de afgelopen jaren zijn genomen om deze verschillen terug te dringen of te voorkomen zijn tijdens het onderzoek de eerste effecten zichtbaar geworden, zoals:
- afdrukken SoFinummer op identiteitspapieren;
- koppeling GBA met VAS;
- niet verstrekken van SoFinummers aan mensen zonder geldige verblijfstitel.

De kwaliteit van bronbestanden en basisbestanden wordt echter niet alleen bepaald door de wijze waarop daar momenteel mee wordt omgegaan. Veel van de onregelmatigheden die zijn geconstateerd, dateren nog uit de periodes waarin werd gehandeld op basis van oude wet- en regelgeving. Deze was minder toegesneden op het voorkomen van onregelmatigheden. De gebruikers van informatie uit die bestanden bleken zich niet altijd bewust van de ruis die door deze historische opbouw wordt veroorzaakt.
Tenslotte dient opgemerkt te worden dat binnen de door de projectgroep onderzochte werkgevers is geconstateerd dat de toepassing van de WID een beperkte invloed heeft gehad op het verbeteren van registraties van identiteitsbepalende persoonsgegevens. Dit wordt in onderdeel 3.3 nader beschreven.

3.1.2 Systeem; administratieve vastleggingen

Technisch gezien is vrijwel elke koppeling tussen bestanden mogelijk. De afstemming van privacywetgeving, overige wet- en regelgeving en de technische vereisten en mogelijkheden bij koppeling van bestanden is echter een zeer ingewikkeld proces. Oplossingen in de sfeer van de automatisering vergen vaak flinke investeringen. Financiële overwegingen tellen zwaar mee bij de keuze voor technische oplossingen. Een systeem moet zo zijn ingericht dat het op eenvoudige wijze gegevens van de gewenste kwaliteit kan ontvangen, controleren, verwerken en verstrekken.
Om twee redenen is dat in de praktijk niet altijd het geval.
- De gebruikte systemen zijn niet in eerste instantie bedoeld om andere organisaties van informatie te voorzien. Waar dat wel het geval is prevaleren desondanks de eigen kwaliteitseisen boven de eisen of verwachtingen van de afnemers van informatie die zich later aandienen.
- Organisaties maken niet altijd een goede terugkoppeling na controle van de ontvangen gegevens. Bij terugkoppeling is de 'status' van de informatie vaak niet vermeld. Men legt prioriteit bij de eigen taakstellingen en de daaruit voortvloeiende werkzaamheden en staat niet altijd open voor kritiek op het eigen systeem.

1866529 00730

Wanneer een systeem uitgebreid is getest en al enige tijd naar ieders tevredenheid functioneert, gaat men er te vaak van uit, dat de informatie uit dat systeem ook daadwerkelijk klopt. Dat kan ertoe leiden dat men niet kritisch genoeg kijkt naar de informatie uit het systeem in relatie tot de gegevens die de belanghebbenden (cliënten) verstrekken. Daarnaast kunnen de verschillen in de wijze van vertalen en opslaan van gegevens de geautomatiseerde communicatie tussen systemen bemoeilijken.

3.1.3 Procedures

Iedere organisatie heeft haar eigen procedures om de wet- en regelgeving op een juiste wijze uit te voeren. De meeste instellingen en diensten vertalen de wetten en regels naar hun administratieve organisatie. De wijze waarop dit gebeurt wordt in het algemeen bepaald door de doelen en taken van de desbetreffende organisatie.

Sinds efficiency, klantgerichtheid en klantvriendelijkheid gevleugelde woorden zijn geworden, is men er in de uitvoering niet altijd even sterk op gericht de eigen procedures tot in de details te volgen. Hierdoor kan bestandsvervuiling optreden, zoals een gebrek aan uniformiteit van de wijze waarop gegevens worden geregistreerd, hetgeen leidt tot situaties waarin zij onvoldoende consistent zijn om koppelingen van bestanden op effectieve en efficiënte wijze te realiseren. Voorbeelden hiervan zijn:

- onvoldoende kennis van de schrijfwijze van vreemde namen;
- mogelijkheden om namen en geboortedata naar eigen inzicht te muteren;
- gebrek aan kennis van documentherkenning;
- onvoldoende verificatie van opgegeven SoFinummers.

3.2 Werkgevers

Door de onderzoeken bij werkgevers zijn de belangrijkste oorzaken bekend geworden van het niet juist registreren en aanleveren van identiteitsbepalende persoonsgegevens door die werkgevers. Deze oorzaken en redenen waren de volgende.

- Werkgevers hebben er soms belang bij om een werknemer snel in dienst te nemen. Zij maken een deugdelijke verificatie daaraan ondergeschikt. Pas achteraf worden ze geconfronteerd met problemen bij het beëindigen van een arbeidsovereenkomst met een vreemdeling die geen werkvergunning heeft.
- Identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie worden vrijwel altijd eenmalig getoetst, terwijl vooral de verblijfsrechtelijke positie in de tijd kan wijzigen. Een aantal verblijfsvergunningen heeft een korte geldigheidsduur, meestal drie maanden (verlenging mogelijk). Ook een wijziging in de burgerlijke staat kan gevolgen hebben voor de verblijfsstatus.
- Bij een nieuw dienstverband wordt niet altijd een hernieuwde registratie uitgevoerd in de WID-administratie. Er wordt vaak gebruik gemaakt van de oude gegevens die hun geldigheid hebben verloren.
- Werkgevers zijn vaak onbekend met echtheidskenmerken van documenten. In veel gevallen nemen ze genoegen met een door de werknemer aangeleverde kopie van een identiteitsbewijs.

1866529 00730

- Werkgevers hebben - zeker wanneer tijdsdruk een rol speelt - onvoldoende informatie over de daadwerkelijke uitvoering van de WID en de controlemogelijkheden.
- Bovendien geven werkgevers aan dat zij te weinig mogelijkheden hebben om de juistheid van aangeleverde gegevens te controleren bij bijvoorbeeld de Vreemdelingenpolitie, de Belastingdienst of de eigen bedrijfsvereniging.
- De controle op de uitvoering van wet- en regelgeving wordt beperkt door de capaciteit van de handhavingsorganisaties (bijvoorbeeld de Arbeidsinspectie). De pakkans lijkt dus klein.

3.3 Wet op de identificatieplicht

Op 1 juli 1994 is de Wet op de identificatieplicht (WID) ingevoerd voor werknemers die na die datum in dienst traden. Op 1 juli 1995 is de Wet, na een overgangstermijn van een jaar, in haar geheel ingevoerd. De wetgever heeft bij de invoering duidelijk aangegeven dat de WID een instrumenteel karakter had. Hiermee werd bedoeld dat de controle op de toepassing van de WID slechts plaats zou vinden in combinatie met andere wetten. Controles bij werkgevers vinden in het algemeen plaats op basis van de Wet arbeid vreemdelingen (WAV), de Organisatiewet SV en de Algemene wet inzake rijksbelastingen, door de organisaties die met de handhaving van die wetten zijn belast. Er is geen organisatie die zich bezig houdt met handhaving van de WID op zich.

Bij de bezoeken aan werkgevers tijdens het project zijn steeds alle gegevens met betrekking tot identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie beoordeeld. In onderstaande beschrijving worden deze bevindingen in relatie gebracht tot het effect van de WID op de betrouwbaarheid van de administraties van werkgevers/inhoudingsplichtigen. Dit leidt tot het beeld dat op het moment waarop het onderzoek werd afgesloten administraties van werkgevers voor ongeveer 50% voldoen aan de vereisten van de WID.

Bij het onderzoek was de beoordeling van de invloed van de WID om twee redenen van belang.

1. Personen met een uitkering bleken in de gelegenheid om bij werkgevers met onjuiste identiteitsbepalende persoonsgegevens in dienst te treden. Hierdoor waren zij in staat om inkomsten voor de uitkeringsverstrekkende organisatie verborgen te houden.
2. Vreemdelingen (die niet gerechtigd waren om in Nederland arbeid te verrichten) bleken, vaak door gebruik van valse/vervalste identiteitsdocumenten, in de gelegenheid een dienstverband aan te gaan.

In 74 gevallen werd een Nigbasesignaal onderzocht in verband met mogelijke fraude in relatie tot een uitkering van de Sociale Dienst. In 72 van deze 74 gevallen is na onderzoek gebleken dat de werkgever de in de WID voorgeschreven documenten in de administratie had opgenomen. Bij de helft bleken de door de Sociale Dienst en/of de werkgever geregistreerde identiteitsbepalende persoonsgegevens niet met elkaar overeen te komen. Voorts is in een aantal gevallen geconstateerd dat derden gebruik maakten van de identiteit van cliënten van de Sociale Dienst.

1866529 00730

Op de onderzochte gevallen was de WID, gezien het feit dat de dienstverbanden voor 1 juli 1994 reeds waren aangevangen, tot 1 juli 1995 nog niet van toepassing. Op het ogenblik van onderzoek was de WID wel van toepassing op alle gevallen. Toepassing van de WID heeft in deze gevallen niet kunnen voorkomen dat werd gefraudeerd met de bijstandsuitkering. Over het algemeen waren de WID-documenten in de administraties aanwezig. Door het gebrek aan een kwalitatieve beoordeling van de documenten en de opgegeven persoonsgegevens werden de fraudes mogelijk. Uit het onderzoek is niet gebleken dat de invoering van de WID veel invloed heeft gehad op de kwaliteit van de administraties.

Eveneens in 74 gevallen (werknemers) is bij werkgevers onderzoek gedaan op basis van Nigbasekaarten 1994, waarbij onregelmatigheden met identiteitsdocumenten werden vermoed, doch waarbij niet dadelijk een benadeelde organisatie benoemd kon worden. Bij 30 van de 74 werknemers (41%) is gebleken dat de werkgever de in de WID voorgeschreven documenten in zijn administratie had opgenomen. Voor de overige 44 werknemers werd niet of niet volledig aan de voorschriften van de WID voldaan. Tijdens het onderzoek zijn 111 kopieën van vermoedelijk valse/vervalste documenten aangetroffen. Ook hier is de conclusie gerechtvaardigd dat het heeft ontbroken aan een kwalitatieve beoordeling van de overgelegde documenten.

Bij de onderzoeken bij werkgevers naar de uitvoering van de WID is gebleken dat:

- de WID geen substantiële toename in het personeelsverloop heeft veroorzaakt (met uitzondering van een incidenteel effect bij de invoering van de wet);
- illegale tewerkstelling niet in belangrijke mate werd teruggedrongen;
- in 50% van de administraties bij onderzochte werkgevers niet conform de WID werd geadministreerd.

Resumerend kan gesteld worden dat de WID, in relatie tot dienstverbanden, bij haar invoering enig starteffect heeft gehad. Dit positieve effect heeft vooral plaatsgevonden bij grotere ondernemingen. Deze ondernemingen beschikten overigens in het algemeen reeds vóór invoering van de WID over een deugdelijke administratie.

Bij veel werkgevers, vooral in de branches waar veel laag- of ongeschoolde arbeid wordt verricht, is tijdens de onderzoeken gebleken dat de WID beperkte invloed heeft gehad. De pakkans bij overtreding is gering, mede als gevolg van het instrumentele karakter van de WID. Om het beoogde effect van de WID te verbeteren zal de mogelijkheid op controle van de verplichtingen moeten worden verbeterd. Gezien de redelijk beperkte personele capaciteit bij alle in dit veld betrokken diensten en instanties zal intensivering van de handhaving in eerste instantie gevonden moeten worden in de combinatie van een structurele uitwisseling van gegevens, gezamenlijk optreden en het op elkaar afstemmen van onderzoeksprogramma's.

1866529 00730

4. Preventievoorstellen

4.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is beschreven wat de gevolgen kunnen zijn wanneer de juistheid en consistentie van identiteitsbepalende persoonsgegevens niet voldoende gewaarborgd zijn. In dit hoofdstuk worden voorstellen geformuleerd om die ongewenste gevolgen te voorkomen die op grond van het onderzoek zijn geconstateerd.

In dit hoofdstuk komen de instellingoverstijgende preventievoorstellen aan de orde. In de bijlagen komen preventievoorstellen per individuele organisatie aan bod.

4.2 Algemene preventievoorstellen

Registratie van de juiste gegevens is een vereiste om de wet- en regelgeving op adequate wijze uit te voeren. In het onderzoek zijn vele gevallen achterhaald waarin op basis van verkeerde gegevens niet de juiste beslissingen konden worden genomen. De leidende vraag is, welke maatregelen moeten worden getroffen, zodat de betrokken organisaties tijdig over de juiste en volledige gegevens kunnen beschikken. Twee elementen komen hieronder aan de orde:

1. de wijze waarop (potentieel) geregistreerden gegevens aanleveren aan onder anderen werkgevers/inhoudingsplichtigen (de eerste invoer) en
2. de wijze waarop uitvoeringsorganisaties met gegevens omgaan (de uniformering).

4.2.1 Eerste invoer

In het onderzoek zijn vele voorbeelden van onjuiste gegevens aangetroffen die hun oorsprong vonden in het feit dat personen foutieve gegevens hadden opgegeven. Een belangrijke bron van onjuiste informatie wordt gevormd door de aanlevering van gegevens door werknemers aan hun werkgever en vervolgens door de werkgever aan de diverse uitvoeringsinstellingen, Belastingdienst en andere belanghebbende organisaties. In de onderzochte situaties reageerden de organisaties bovendien niet altijd adequaat op aanlevering van onjuiste gegevens.

Op grond van de WID (in combinatie met andere wetgeving zoals de Organisatiewet Sociale Verzekeringen, de Wet op de Loonbelasting en de Wet Arbeid Vreemdelingen) is de werkgever verplicht om de identiteit van een werknemer vast te stellen aan de hand van een geldig identiteitsbewijs. Tevens is de werkgever verplicht daarvan een kopie in de administratie op te nemen, dan wel aantekening te houden van de aard en het nummer van het document. Daarnaast zal de werkgever het SoFinummer van de werknemer in zijn administratie opnemen. Dat nummer heeft hij immers nodig om opgaaf te doen aan de Belastingdienst en de uitvoeringsinstellingen.

Het probleem is dat veel werkgevers niet de expertise hebben om vast te stellen of het overlegde identiteitsbewijs geldig is en of het door de werknemer opgegeven SoFinummer juist is. De werkgever heeft bovendien vrijwel geen mogelijkheid om de juistheid van deze documenten en gegevens te verifiëren.

1866529 00730

Ook uitvoeringsinstellingen zijn, wanneer zij opereren als uitkeringsverstrekker, leverancier van gegevens. Zo moet bijvoorbeeld de Sociale Dienst ten behoeve van de bijstandsgerechtigden administratieve handelingen verrichten om premie en belasting te kunnen afdragen. De Sociale Dienst levert dan als inhoudingsplichtige gegevens aan de Belastingdienst.
Het preventiescenario richt zich enerzijds op de wijze waarop werkgevers en uitvoeringsorganisaties elk voor zich omgaan met de verificatieplicht en anderzijds op het realiseren van samenwerking waardoor beter kan worden ingespeeld op het onderkennen, corrigeren en voorkomen van onjuiste gegevens.

Preventievoorstellen

1. Alle betrokkenen zullen bewust moeten worden gemaakt van het maatschappelijk belang van het correct registreren van de juiste gegevens. Vooral de verschillende uitvoeringsorganisaties dienen zich bewust te worden van het belang van verificatie en juiste registratie.
2. Zowel de werkgevers als de front-officemedewerkers van uitvoeringsorganisaties dienen over voldoende kennis en instrumentarium te beschikken om de aan hen getoonde identiteitsdocumenten op echtheid te kunnen controleren.
3. De mogelijkheden voor werkgevers/inhoudingsplichtigen om de relatie tussen en de juistheid van identiteitsdocumenten en SoFinummers te verifiëren moeten worden verbeterd en/of uitgebreid.
4. Het SoFinummer wordt momenteel toegekend, verstrekt en beheerd door de Belastingdienst. Dit unieke identificerende registratienummer moet worden verstrekt aan de unieke persoon die daarbij hoort. Daartoe moet de identiteit van die persoon worden vastgesteld. Gezien de centrale rol die in deze preventievoorstellen wordt toebedacht aan de GBA, zou de bevoegdheid tot de verstrekking (NB: niet de toekenning) van SoFinummers aan de gemeenten die de GBA voeren kunnen worden toebedeeld.
5. Het ontwikkelen en invoeren van een zogenaamde 'smartcard' voor een breed toepassingsgebied moet worden overwogen. Op een smartcard worden identiteitsbepalende persoonsgegevens opgeslagen. Met behulp van deze card zal verificatie van persoonsgegevens vereenvoudigd kunnen worden. Bekeken moet worden of een biometrisch gegeven (bijvoorbeeld vinger-, hand- of irisafdruk) aan de card kan worden toegevoegd.
6. De GBA zou leidend moeten worden. Bij het aannemen van personeel, het aanvragen van een uitkering of subsidie, enzovoort zou men verplicht moeten worden tot het overleggen van een recent uittreksel uit de GBA met daarop vermeld het SoFinummer. Bij het baliepersoneel van de gemeenten dient een geldig identiteitsbewijs getoond te worden. Bij de gemeenten is expertise aanwezig in het herkennen en controleren van identiteitsdocumenten. De inhoudingsplichtigen dienen het originele uittreksel bij hun loonadministratie te bewaren. Dit uittreksel moet uiteraard wel fraudebestendig zijn. De inhoudingsplichtige moet verantwoordelijk worden gesteld als niet voldaan wordt aan de bepalingen.

1866529 00730

4.2.2 Uniformering

De laatste jaren zijn steeds meer uitvoeringsorganisaties met elkaar hun bestanden gaan vergelijken met als doel de eigen identiteitsbepalende persoonsgegevens te verifiëren. In de oorzaakanalyse is naar voren gekomen dat onvoldoende afstemming tussen de verschillende uitvoeringsorganisaties plaatsvindt. Dit heeft tot gevolg dat eventuele inconsistenties tussen de administratieve vastleggingen van de verschillende uitvoeringsorganisaties niet of niet tijdig aan het licht komen.

Een betere consistentie van gegevens kan worden bereikt indien alle belanghebbende organisaties in hun communicatie met andere organisaties verplicht zijn om gebruik te maken van hetzelfde bronbestand voor de identiteitsbepalende persoonsgegevens. Wanneer organisaties uit dezelfde bronbestanden putten, is het van belang dat mutaties tijdig en volgens vooraf afgesproken richtlijnen onderling worden gecommuniceerd en verwerkt.

Indien consistentie van gegevens kan worden bereikt doordat de verschillende instanties in de communicatie verplicht zijn om gebruik te maken van dezelfde bron-/basisbestanden, ligt het om een aantal redenen voor de hand de GBA als uitgangspunt te nemen. De GBA immers:

- biedt volledige landelijke dekking;
- medewerkers burgerzaken hebben expertise in het herkennen van identiteits- en brondocumenten;
- medewerkers burgerzaken hebben expertise op het gebied van vreemd namenrecht.

Om de kwaliteit van de GBA verder te verbeteren kan worden overwogen het aantal aangewezen afnemers met een terugmeldingsverplichting uit te breiden. Deze afnemers zijn verplicht verschillen tussen hun eigen administratie en gegevens die ze uit de GBA hebben ontvangen, te melden. De GBA vervult thans als 'hofleverancier' van persoonsgegevens een belangrijke rol voor diverse afnemers.

Preventievoorstellen

1. Er zal een keuze moeten worden gemaakt voor een eenduidige wijze van vaststelling van de fictieve geboortedatum die voor alle belanghebbende instanties aanvaardbaar is.
2. De verplichte afname van de GBA zou moeten worden verruimd.
3. De schrijfwijze van identiteitsbepalende persoonsgegevens moet in alle bestanden worden geüniformeerd conform de GBA.
4. Ook werkgevers zouden ten behoeve van de communicatie binnen het SoFinummer-domein de GBA standaard moeten volgen.

1866529 00730

Bijlagen

Oorzaakanalyse en preventievoorstellen per organisatie

1. Conclusie per organisatie

In de volgende bijlagen geven we per organisatie de conclusies over de oorzaken en preventiemogelijkheden aan. Voor zover mogelijk en noodzakelijk zijn deze oorzaken en preventievoorstellen verdeeld over de onderwerpen wet- en regelgeving, procedures en systemen. Sommige oorzaken en preventievoorstellen hebben zo'n sterke samenhang met elkaar dat het wegnemen ervan inspanningen kan vragen die de verantwoordelijkheden en mogelijkheden van individuele organisaties overstijgen. Hieraan is in de hoofdstukken 3 en 4 al aandacht besteed.

2 Gak Nederland BV[3]

2.1 Oorzaken

Wet- en regelgeving

Een groot aantal Nigbasekaarten is ontstaan door de richtlijn van de Sociale Verzekeringsraad over het toekennen van een fictieve geboortedatum, waarop we al eerder ingingen. Een tweede oorzaak is de verplichting tot het gebruik van het SoFinummer als registratienummer. Op grond van de Organisatiewet Sociale Verzekering (OSV) dient de bedrijfsvereniging er zorg voor te dragen dat de administratie door een uitvoeringsinstelling wordt gevoerd. De uitvoeringsinstellingen zijn verplicht administratie te voeren voor alle verzekerden. Hierbij speelt de verblijfsrechtelijke status en het al dan niet beschikken over een SoFinummer in beginsel geen rol. Het SoFinummer van de verzekerde vormt echter wel een belangrijk onderdeel van de registratie. Aan personen zonder SoFinummer wordt daarom een, op een SoFinummer gelijkend, registratienummer toegekend.

Procedures/systemen

Andere Nigbasekaarten hadden te maken met de gehanteerde procedures en systemen, onder meer bij de verificatie van onduidelijke gegevens. De relatie tussen het Gak en een verzekerde begint wanneer een werkgever de verzekerde aanmeldt. Deze aanmelding wordt opgenomen in de zogeheten *Basisregistratie Dienstverbanden* (BRDV). De eerste verificatie van het SoFinummer en de NAW-gegevens vindt plaats bij de *Basisregistratie Personen* (BRP). De gegevens van personen zijn in dit bestand bekend wanneer zij al eerder bij het Gak verzekerd zijn geweest. In principe zijn de gegevens dan al eerder geverifieerd. Als de aangemelde persoon niet bekend is in de BRP, vindt verificatie van de gegevens plaats bij de Belastingdienst en - indien nodig - bij de GBA.

---

[3] De analyse in deze bijlagen heeft betrekking op de gang van zaken bij het Gak. De andere uitvoeringsinstellingen hanteren veelal vergelijkbare procedures bij de opbouw en het gebruik van hun gegevens. Daar zou dezelfde problematiek kunnen spelen.

1866529 00730

Wanneer ook deze verificaties geen soelaas bieden, wordt met een administratief onderzoek - en zo nodig met een onderzoek door de inspectie van een districtskantoor - geprobeerd de juiste gegevens vast te stellen.
Die gegevens worden opnieuw geverifieerd bij de Belastingdienst en de GBA. Wanneer op geen enkele wijze de juiste personalia en/of het SoFinummer kunnen worden vastgesteld, wordt een 'fictief' SoFinummer toegekend. Tijdens deze gehele verificatie-procedure wordt tevens geprobeerd de juiste gegevens via de werkgever te achterhalen. In het uiterste geval kan dit leiden tot een sanctie voor de werkgever in de vorm van het betalen van 'dubbele' premies. Het gebruik van fictieve SoFinummers leidt per definitie tot Nigbasekaarten bij de Belastingdienst.

Als het Gak de door de werkgever aangeleverde, onjuiste gegevens ambtshalve of naar aanleiding van een reactie van de verzekerde corrigeert, wordt dit (mede op basis van geldende richtlijnen of de geheimhoudingsplicht) niet altijd aan de werkgever gemeld. Als gevolg daarvan worden gegevens in de administratie bij de bedrijfsvereniging correct opgenomen, terwijl de jaaropgave van de werkgever bij de Belastingdienst leidt tot opname in de Nigbase.
Om ongewenste samenloop van inkomsten en uitkeringen te voorkomen is de GVI (Gemeenschappelijke verwijsindex) opgezet. De GVI is een systeem van de uitvoeringsinstellingen waarin alle daar bekende dienstverbanden en uitkeringen beknopt worden weergegeven. Het SoFinummer vormt de enige gemeenschappelijke zoeksleutel in de GVI. Uit de onderzoeken is gebleken dat het regelmatig voorkomt dat een en hetzelfde SoFinummer door meer personen wordt gebruikt. Doordat de namen in de GVI niet direct zichtbaar worden, bestaat het risico dat aan de getoonde gegevens onjuiste conclusies worden verbonden. De waarde van de GVI als preventief instrument wordt hierdoor beperkt.
Tenslotte is uit het onderzoek gebleken dat de behandelende Gak-medewerkers niet over voldoende basiskennis beschikken om identiteitsdocumenten op juistheid en echtheid te kunnen beoordelen.

2.2 Preventievoorstellen Gak Nederland BV

Op het gebied van wet- en regelgeving dienen er oplossingen gevonden te worden die leiden tot uniform gebruik van fictieve geboortedata en/of het exclusieve gebruik van GBA-gegevens bij het communiceren tussen organisaties.
Ook in de toekomst zal aan een aantal verzekerden (meestal illegalen) een fictief SoFinummer moeten worden toegekend. Uitvoeringsinstellingen in de sociale zekerheid zouden het 'fictieve SoFinummer' alleen moeten gebruiken voor de eigen registratiesystemen. Het fictieve nummer zou nooit gebruikt mogen worden in berichtenverkeer met andere organisaties of de betreffende verzekerde.

Vaak is de administratie van de bedrijfsvereniging wel juist, maar komen de Nigbasekaarten voort uit onvolkomenheden bij de werkgevers. Om dat te voorkomen is het wellicht mogelijk de werkinstructies over terugkoppeling naar de werkgever aan te passen.
Uit het onderzoek is gebleken dat het GVI-systeem geschikt is om ongewenste samenloop van inkomsten en uitkeringen te onderkennen. Door in de GVI voorzieningen te treffen waardoor niet alleen op basis van SoFinummers, maar ook op basis van NAW-gegevens kan worden geregistreerd en geraadpleegd, kan reeds in vroegtijdig stadium worden onderkend dat gebruik of misbruik wordt gemaakt van onjuiste combinaties van identiteitsbepalende persoonsgegevens.

1866529 00730

3 Sociale Dienst

3.1 Oorzaken

Tijdens het onderzoek is gebleken dat de Sociale Dienst tot de meest benadeelde organisaties behoort. Bij de oorzaken en preventievoorstellen die onderstaand worden beschreven dient de volgende kanttekening te worden geplaatst. De wet- en regelgeving die door de Sociale Dienst wordt uitgevoerd vormt het sluitstuk van de Sociale Zekerheid. De Sociale Dienst is de organisatie die bij de beoordeling van het recht op uitkering het sterkst afhankelijk is van door de cliënt zelf te verstrekken informatie. Dit betekent dat de risico's op het krijgen van onjuiste informatie en het toekennen van uitkeringen op basis van die informatie het grootst is.

Wet- en regelgeving

Factoren in de wet- en regelgeving leiden tot een groot aantal Nigbasekaarten. Een groot aantal onregelmatigheden werd veroorzaakt, doordat er een verschil bestaat tussen de wijze waarop de Sociale Dienst Amsterdam en de Belastingdienst persoonsgegevens registreren.
Een van de belangrijkste oorzaken is de *geboortedatumproblematiek*. De Sociale Dienst volgt de circulaire van de Sociale Verzekeringsraad waarop we al eerder ingingen. Wanneer de Sociale Dienst gegevens opvraagt uit het GBS wordt de geboortedag, wanneer deze niet bekend is, automatisch op 01-07 gezet.
Dit gebeurt op verzoek van de Sociale Dienst. Medewerkers die de systemen van de Sociale Dienst raadplegen, kunnen daardoor in de veronderstelling komen, dat de betrokken persoon ook in de GBA geregistreerd is met dezelfde geboortedatum.

Voor wat betreft de woonplaats van de bijstandsgerechtigde blijkt dat in de praktijk de Sociale Dienst Amsterdam controleert of men ingeschreven staat in de GBA van de gemeente Amsterdam. Wanneer men niet ingeschreven staat, betekent dit niet dat men automatisch geen recht op een uitkering zou hebben. Overigens is de belanghebbende op grond van zijn wettelijk inlichtingenplicht (art. 65 Abw) gehouden om duidelijkheid te verschaffen over zijn woonplaats. Het in de Abw ontbreken van de verplichting om ingeschreven te staan in de GBA, lijkt de mogelijkheid open te houden om in verscheidene gemeenten een bijstandsuitkering te ontvangen. Dit is overigens tijdens het onderzoek niet gebleken.

Procedures/systemen

Uit het onderzoek is niet gebleken dat uitkeringen zijn verstrekt op basis van valse of vervalste documenten.
In alle onderzochte gevallen heeft de Sociale Dienst gecontroleerd of de belanghebbende ingeschreven stond op het opgegeven adres. Bij het onderzoek zijn geen gevallen naar voren gekomen waarbij de Sociale Dienst een uitkering verstrekte op een ander adres dan het adres waarop belanghebbende was ingeschreven in de GBA.

Wel een probleem vormde de zogeheten 'Selectieve mutatie rapportage'. Deze rapportage heeft tot doel dat bepaalde wijzigingen van gegevens van cliënten in de GBA aan de Sociale Dienst bekend worden gemaakt.

1866529 00730

Dit gebeurt via het Gemeentelijk Centrum voor Elektronische Informatieverwerking (GCEI). Alle mutaties in de GBA worden gemeld aan het GCEI en het GCEI selecteert de gegevens die voor de Sociale Dienst van belang zijn en geeft deze door.
Doordat de mutatie van invloed kan zijn op het recht op bijstand, kan de Sociale Dienst actie ondernemen. Bij het onderzoek is gebleken dat deze onderzoeken niet altijd plaatsvinden.

Een volgend probleem was de verificatie van het SoFinummer. Bij aanvragen en hercontroles moet de Sociale Dienst het SoFinummer van de cliënt verifiëren. In principe geschiedde dit tot voor kort door de GBA te raadplegen en/of op basis van een opgave van de cliënt door middel van een document van de Belastingdienst. Bij het onderzoek is gebleken dat verificatie soms in het geheel niet plaatsvond, soms op basis van een door de cliënt overgelegde salaris-specificatie of uitkeringsspecificatie van een andere organisatie (zoals het Gak). Tot 17 september 1995 werd bij het raadplegen gebruik gemaakt van het bestand van het Bevolkingsregister waarin per 1 januari 1994 eenmalig het SoFinummer werd opgenomen. Hieraan kleefden nog een aantal onvolkomenheden. Sinds 1 oktober 1996 is verificatie van het SoFinummer beperkt tot het raadplegen van de GBA.

In de jaren na de invoering van het SoFinummer heeft de Sociale Dienst ook cliënten van wie het SoFinummer nog ontbrak, schriftelijk verzocht dit op te geven. Deze opgaven werden in eerste instantie niet nader geverifieerd.
Periodiek worden tapes met SoFinummers en NAW-gegevens van Sociale Dienst en Belastingdienst met elkaar vergeleken. In een beperkt aantal gevallen kon het juiste SoFinummer niet worden gevonden. Uit het onderzoek is een aantal gevallen bekend waarbij cliënten onder een onjuist SoFinummer uitkering ontvingen.

In beginsel worden de NAW-gegevens van cliënten van de Sociale Dienst overgenomen uit de GBA. Het komt echter voor dat cliënten de medewerker wijzen op een onjuiste spelling of schrijfwijze van hun naam. Ook is het mogelijk dat medewerkers zelf onjuistheden menen te constateren. Uit de onderzochte dossiers is gebleken dat dergelijke afwijkingen soms wel, maar soms ook niet werden gewijzigd.
Uit de dossiers werd niet altijd duidelijk waarom de gegevens werden gewijzigd en hoe de juistheid hiervan werd geverifieerd.
Slechts medewerkers van de GBA kunnen brondocumenten en de aspecten van vreemde-namenrecht op hun merites beoordelen. Het handmatig invoeren of corrigeren van gegevens door de medewerkers van de Sociale Dienst brengt risico's met zich mee.

3.2 Preventievoorstellen

In alle gevallen zal verificatie van de door cliënt aangeleverde gegevens moeten plaatsvinden door vergelijking met de GBA-gegevens. Als de cliënt gegevens presenteert die afwijken van de GBA-gegevens, zal gekeken moeten worden naar de aard van de afwijking. De cliënt moet altijd geconfronteerd worden met de afwijking. Wanneer op basis van de geconstateerde afwijkingen aan de identiteit van de persoon getwijfeld wordt, zal uitkering geweigerd moeten worden.

1866529 00730

De GBA is leidend; daar zou de Sociale Dienst zich aan moeten conformeren. Allereerst moeten de identiteitsbepalende persoonsgegevens worden geverifieerd aan de hand van de GBA. Gebleken onjuistheden moeten in de GBA worden gewijzigd. Pas daarna mogen andere bestanden op dezelfde wijze worden aangepast.

Geboortedatum
Wanneer een cliënt geen volledige geboortedatum heeft, maar er alleen een geboortejaar bekend is, kent de Sociale Dienst een fictieve geboortedatum toe. In het gegevensbestand van de Sociale Dienst zou kenbaar gemaakt moeten worden wanneer het gaat om zo'n fictieve geboortedatum. Verder zou de fictieve geboortedatum bij bestandskoppelingen niet moeten worden gehanteerd. Koppelingen moeten plaatsvinden op basis van de GBA-gegevens.

Juiste naam
Volgens het nationale recht van sommige vreemdelingen verandert de naam van de aan dat recht onderworpen vrouw die trouwt. Deze naamswijziging wordt op grond van Nederlands recht in de GBA geregistreerd en zal door de Sociale Dienst gevolgd moeten worden. Veelal is verwarrend, dat vóór een huwelijk afgegeven vreemdelingendocumenten, niet gewijzigd worden. Belangrijk is dat het Nederlands recht voorschrijft, dat de naam van vreemdelingen bepaald wordt door het nationale recht van die vreemdeling.

Spelling
Bij de spelling van namen moet altijd de schrijfwijze van de GBA worden gehanteerd. Voor het vaststellen van de voorletters en het onderscheid maken tussen voor- en achternaam geldt hetzelfde. Het gaat daarbij niet zozeer om de juiste schrijfwijze van een bepaalde naam als wel om een uniforme schrijfwijze. De procedure voor het verwerken van mutaties die het Bevolkingsregister aan de Sociale Dienst opgeeft, dient te worden aangescherpt, omdat uit het onderzoek is gebleken dat bij overname van gegevens door de Sociale Dienst fouten worden gemaakt.

SoFinummer
Het juiste SoFinummer van cliënten staat in de GBA, zoals het is toegekend door de Belastingdienst. Wanneer een cliënt een nummer presenteert dat niet het juiste SoFinummer is, of een SoFinummer van een ander, mag de Sociale Dienst geen uitkering verstrekken.
Gezien de bestanden die gebruikt werden om in het verleden SoFinummers te verifiëren en de wijze waarop frontoffice-medewerkers SoFinummers hebben opgenomen, lijkt het noodzakelijk dat de Sociale Dienst zijn cliëntenbestand eenmalig doorlicht op de aanwezigheid van niet-corresponderende combinaties van identiteitsbepalende persoonsgegevens.

Medewerkers
Front-officemedewerkers moeten voldoende toegerust zijn om documenten te herkennen, afwijkingen te constateren, de noodzakelijke vragen te stellen en hierover te rapporteren.

1866529 00730

4 Sociale Verzekeringsbank Districtskantoor Amsterdam (SVB)

4.1 Oorzaken

Tijdens het onderzoek is bij de SVB geen fraude geconstateerd. Wel is geconstateerd dat de SVB veel loonbelastingkaarten inzendt zonder vermelding van het SoFinummer. Van de kaarten in de Nigbase die met de SVB te maken hadden, bevond zich de overgrote meerderheid (209) daar vanwege de toekenning van de fictieve geboortedatum van 1 juli.

De Sociale Verzekeringsbank Districtskantoor Amsterdam is aangesloten op de GBA en heeft van iedere gerechtigde het SoFinummer conform de GBA opgenomen. Via de GBA krijgt de SVB meldingen van emigratie en VOW automatisch aangeleverd.

4.2 Preventievoorstellen

Ook bij de SVB zal een oplossing moeten worden gevonden voor de geboortedatumproblematiek.

5 Belastingdienst

5.1 Oorzaken

Wet- en regelgeving

De Belastingdienst heft en int belastingen en premies. Iedereen die inkomen verwerft moet zich bij de Belastingdienst melden en aangifte doen, tenzij de werkgever dit reeds doet. De Belastingdienst registreert de belastingplichtigen of door de werkgever opgegeven werknemers. Op die manier belandt iedereen die fiscaal relevant is in BVR, de relatiebase van de Belastingdienst. Ook iedereen die in de GBA wordt ingeschreven wordt opgenomen in BVR. De in BVR opgenomen personen krijgen allemaal een SoFinummer. Afhankelijk van de verblijfsstatus wordt dit nummer ook aan de belanghebbende meegedeeld.

60% tarief

De Belastingdienst heft en int belastingen ongeacht of de persoon met naam bekend is en ongeacht de aard van de inkomsten. Zou de Belastingdienst dit niet doen dan zouden mensen die hun naam niet opgeven geen belasting hoeven te betalen. Om de werkgevers ervan te weerhouden werknemers in dienst te nemen waarvan de persoonsgegevens niet bekend zijn wordt in die gevallen het hoogste progressieve tarief (60%) zonder belastingvrije voet geheven. Deze sanctie blijkt echter niet altijd te werken. Er zal al snel sprake zijn van een belangenafweging. Als de werkgever en de werknemer een gezamenlijk belang hebben om de anonimiteit te handhaven, bijvoorbeeld ingeval van een illegale werknemer en voor een korte periode, dan wordt toch gekozen voor de anonimiteit van de werknemer.

Een ander geval dat zich voor kan doen is dat iemand op eigen identiteit een uitkering geniet en door anoniem te werken een koppeling van de twee inkomens bij de Belastingdienst tracht te voorkomen. Daarbij moet wel worden bedacht dat het gaat om gevallen waarin de dienstbetrekking aan de Belastingdienst wordt opgegeven, terwijl het waarschijnlijk is dat veel uitkeringsfraudeurs of personen zonder werkvergunning in het zwarte circuit werkzaam zijn omdat de risico's van ontdekking daar geringer zijn.

1866529 00730

SoFinummer

Bij de invoering van het SoFinummer, toen nog Fi-nummer, door de Belastingdienst in 1986 was het nummer niet meer dan een numerieke schrijfwijze voor de persoonsgegevens ten behoeve van de verwerking binnen de geautomatiseerde systemen van de Belastingdienst.
In een latere fase werd het SoFinummer als uniek identificerend nummer binnen het gehele Sociale en Fiscale domein geïntroduceerd. Op dat moment was het SoFinummer nog steeds niet meer dan de numerieke schrijfwijze voor de persoonsgegevens.
In 1992 is besloten dat illegalen geen SoFinummer mochten krijgen, omdat dit de schijn van legaliteit zou opwekken. Als gevolg daarvan zijn organisaties, werkgevers, en andere belanghebbenden een andere waarde gaan toekennen aan het SoFinummer dan alleen registratienummer. Zo wordt regelmatig verondersteld dat iemand die een SoFinummer heeft ook wel een geldige verblijfsstatus zal bezitten.

Tijdens het onderzoek is gebleken dat veel personen een verkeerd SoFinummer opgeven bij de inhoudingsplichtige. Doordat inhoudingsplichtigen dit SoFinummer vermelden op de ingezonden loonbelastingkaarten ontstaan foutmeldingen en komen de loonbelastingkaarten terecht in de Nigbase. Als naast het verkeerde SoFinummer tevens gebruik wordt gemaakt van een valse of aangenomen identiteit, is het moeilijk om de juiste persoon bij de loongegevens te vinden.

Aan het SoFinummer zou daarom geen andere waarde gehecht mogen worden dan als registratienummer. Alleen dan kan het optimaal zijn functie vervullen, namelijk: 'op eenvoudige en snelle wijze, verzamelen, registreren en kunnen muteren van persoonsgegevens'.

Tijdens het onderzoek werd in een aantal gevallen geconstateerd dat op één van onderstaande wijzen gebruik werd gemaakt van onjuiste SoFinummers:

- handel in valse/vervalste formulieren waarop het SoFinummer wordt toegekend (hierop kunnen voorkomen SoFinummers. van overledenen, emigranten, valse SoFinummers, SoFinummers. van willekeurige derden en eenmaal is geconstateerd dat gebruik wordt gemaakt van SoFinummers van ex-werknemers);
- (r)emigranten die hun SoFinummer verkopen;
- personen die hun (kopie)identiteitspapieren (tegen betaling) ter beschikking stellen van anderen;
- personen die zelf een dienstverband aangaan maar anderen laten werken.

In de Wet- en regelgeving is niets geregeld over het gebruik van het SoFinummer door natuurlijke personen. Tegenover misbruik van SoFinummers zijn geen specifieke administratiefrechtelijke of strafrechtelijke sancties gesteld. Wél gaat het opgeven van een verkeerd SoFinummer vaak samen met strafrechtelijke overtredingen, zoals valsheid in geschrifte (art. 225 Wetboek van Strafrecht) en het zich presenteren met valse, vervalste of op andere wijze gemanipuleerde documenten (art. 226, 227 en 231 Wetboek van Strafrecht).

1866529 00730

Loonbelastingkaarten
Bij betalingen voor verrichte werkzaamheden die door de Wet Loonbelasting niet worden beschouwd als dienstbetrekking dient een afwijkende loonbelastingkaart (IB-47) ingevuld te worden. Op deze loonbelastingkaarten is geen rubriek voor het SoFinummer opgenomen. De 'werkgever' is ook niet verplicht om het SoFinummer te registreren van deze zogenaamde 'uitgezonderden'. in dit geval wordt dus geen gebruik gemaakt van het SoFinummer als registratiemiddel. Dat bemoeilijkt het verzamelen van inkomensgegevens van deze categorie en veroorzaakt veel Nigbasekaarten.

Herkenning echtheid documenten
In enkele situaties dient aan de loketten van de Belastingdienst een identiteitsdocument overgelegd te worden, bijvoorbeeld bij aanvraag SoFinummer of verzoek om mededeling van het SoFinummer.
Bij diverse controles - waarbij gebruik wordt gemaakt van de WID - worden identiteitsdocumenten van de werknemers bekeken. Zo zijn er meer werkzaamheden waarbij identiteitsdocumenten een rol spelen. Bij belastingambtenaren ontbreekt echter de kennis in het herkennen van onregelmatigheden bij identiteitsdocumenten.

Formulier verstrekking SoFinummer
Er bestaat geen verplichting om het formulier waarop het SoFinummer is meegedeeld te tonen. Een mondelinge opgave volstaat. Bovendien heeft het formulier geen veiligheidskenmerken en is het zeer eenvoudig na te maken; het heeft dan ook geen officiële status.

5.2 Preventievoorstellen Belastingdienst

Uit het voorgaande vloeien de volgende preventievoorstellen voort. Deze zijn inmiddels door de Belastingdienst overgenomen, waarbij een begin is gemaakt met het implementeren van de aanbevelingen in de desbetreffende werkprocessen.

1. De Belastingdienst zou de Nigbasekaarten regelmatig moeten toetsen en onderzoek instellen naar de veroorzakers van deze signalen. Hierbij moeten tevens de belangen van andere organisaties in het oog worden gehouden.
2. Bij de Belastingdienst zou automatisch gesignaleerd moeten worden als een persoon wordt aangemeld met het SoFinummer van een overledene, een (r)emigrant, een minderjarige of een persoon die als VOW geregistreerd is. Dat automatisch signaleringssysteem zou moeten gaan rinkelen als op een dergelijk nummer loonheffing wordt afgedragen.
   Actieve samenwerking en gegevensuitwisseling tussen de uitvoeringsinstellingen en de Belastingdienst is daarbij noodzakelijk.
3. Werkgevers die veel Nigbasekaarten veroorzaken zouden moeten worden geselecteerd, zodat de Belastingdienst gepaste actie kan ondernemen.

1866529 00730

6 Documenten

6.1 Oorzaken

In deze paragraaf wordt ingegaan op fraude met documenten die niet rechtstreeks te maken heeft met een van de organisaties die bij dit onderzoek zijn betrokken.

Aan fraude veroorzaakt door misbruik van documenten ligt onder andere het ontbreken van een verificatieplicht van identiteitsbepalende persoonsgegevens en van SoFinummers ten grondslag. De wijze waarop uitvoeringsorganisaties in het verleden omgingen met geconstateerde onregelmatigheden heeft ertoe geleid dat fraude die werd veroorzaakt door misbruik van documenten niet werd onderkend. Voorts ontbreekt bij inhoudingsplichtigen en uitvoerende instanties de expertise om valse of vervalste documenten te herkennen.
Vaak ontbreekt de mogelijkheid om de gegevens bij bijvoorbeeld de Vreemdelingenpolitie te verifiëren. Ook de WID biedt hier geen uitkomst. De WID geeft een momentopname bij indiensttreding. Er vinden geen vervolgcontroles plaats op de geldigheid van documenten. De controle op de naleving van de WID is onvoldoende, omdat deze een instrumenteel karakter heeft. Bij controles op grond van de OSV, de WAV en dergelijke is de WID slechts een middel om uitvoering van deze andere regelingen mogelijk te maken. Controle zal daardoor altijd plaatsvinden vanuit de belangen en mogelijkheden van de organisaties die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van deze regelingen.

6.2 Preventievoorstellen

Het voorkomen van documentfraude kan alleen worden teruggedrongen indien op een aantal punten belangrijke veranderingen plaatsvinden:

- een goed authentiek bronbestand (GBA) leidend te laten zijn voor alle betrokkenen;
- verificatiemogelijkheden en -plicht van het SoFinummer;
- verificatiemogelijkheden bij de Vreemdelingenpolitie;
- goede controles op naleving van de WID en de WAV;
- mogelijkheden om in gebreke blijvende werkgevers direct sancties op te leggen;
- betere overdracht van expertise over (vreemde) documenten;
- aanpassen ontslagrecht en WAV bij geconstateerde onrechtmatigheden.

7 Illegale tewerkstelling

7.1 Oorzaken

In tegenstelling tot de voorgaande bijlagen heeft dit onderdeel betrekking op een onderwerp, Illegale tewerkstelling, en niet op een organisatie, namelijk de Arbeidsinspectie. Van alle participanten in dit project heeft de Arbeidsinspectie een aparte rol. De andere organisaties zijn verantwoordelijk voor de volledige uitvoering van een aantal sociale zekerheids/belastingwetten. Zij voeren hiervoor uitgebreide registraties van identiteitsgebonden persoonsgegevens. Regelmatig vindt raadpleging en uitwisseling van deze gegevens plaats. De Arbeidsinspectie is een organisatie die in beginsel is belast met het toezicht op de uitvoering van een groot aantal wetten. Dit toezicht richt zich vooral op ondernemingen/werkgevers. De beschrijving van oorzaken en preventievoorstellen richt zich derhalve op de ondernemingen/werkgevers waarop toezicht wordt gehouden en niet op de Arbeidsinspectie. Een van de wetten waarop toezicht wordt gehouden is de WAV.

1866529 00730

Vanuit de Wet arbeid vreemdelingen (WAV) is onderzocht in hoeverre de werkgevers hadden voldaan aan hun verplichtingen op grond van de Wet op de identificatieplicht (WID).

Hierbij is in het bijzonder gekeken naar de verificatieverplichtingen. In alle gevallen kon het onderzoek gedaan worden aan de hand van kopieën van documenten. In alle onderzochte gevallen werd een WID-administratie bij de loonadministratie aangetroffen.
Uit de onderzoeken kwam naar voren dat problemen zich concentreren bij werknemers met een andere dan de Nederlandse nationaliteit. De werkgevers zelf gaven als redenen daarvoor op dat bij personeel met de Nederlandse nationaliteit alleen de identiteit hoeft te worden vastgesteld, de documenten redelijk bekend en in het Nederlands gesteld zijn.
Bovendien zijn deze werknemers doorgaans op de hoogte van de regelgeving en houden ze daar bij sollicitaties rekening mee.
Daarbij komt dat vreemdelingen in lagere functies oververtegenwoordigd zijn.
Werkgevers bleken het vaststellen van de verblijfsrechtelijke positie en de toegang tot de arbeidsmarkt complex te vinden. Ze zagen het niet als hun taak om documenten te beoordelen op hun echtheid.

Werkgevers bleken zeker belang te hechten aan naleving van wet- en regelgeving, maar hun prioriteit ligt bij productie en bekwaam personeel. De verplichtingen met betrekking tot de WID zijn 'een noodzakelijk kwaad'. Het ontbrak de werkgever aan prikkels om alle mogelijkheden tot een goede verificatie te benutten. In de dagelijkse praktijk is gebleken dat vaak de arbeidsovereenkomst formeel al gesloten was voordat de verificatie feitelijk was verricht. Aan de vraag of de overgelegde documenten echt zijn werd dan weinig zorg besteed omdat die vraag dan niet meer actueel was.

De afschriften van de identiteitsbewijzen werden opgeborgen en behoudens een uitzondering was de wettelijke proeftijd reeds ruim verstreken voordat door enig signaal de onzorgvuldigheid aan het licht kwam. De combinatie van angst voor slepende ontslagprocedures, een geringe pakkans en het primaire belang van de werkgever was vervolgens vaak de raadgever tot het continueren van het dienstverband.
In enkele gevallen waren de documenten, met toestemming van de werknemer, achteraf bij de Vreemdelingenpolitie geverifieerd. Die had geconstateerd dat de werknemer illegaal in Nederland verbleef. De resultaten van deze verificatie waren vervolgens uitsluitend als gegeven in het dossier opgenomen.
In veel van de onderzochte gevallen had de werknemer vermoedelijk originele documenten overgelegd. Regelmatig leek het alsof de documenten als kopie waren aangeleverd of zelfs als kopie van een kopie.

Vaak had de werkgever niet gemerkt dat hij te doen had met valse documenten of dat de betrokken werknemer niet de eigenaar was van de getoonde documenten. Opvallend hierbij was dat de werkgever vrijwel alleen oog had voor het 'hebben' van het afschrift en nauwelijks voor de aard en de inhoud van het document.

1866529 00730

Zelfs in het oog springende onvolkomenheden - zoals grove taalfouten en het ontbreken van een handtekening of zelfs een pasfoto - waren kennelijk niet opgevallen. De werkgevers gaven zelf aan dat zij op grond van privacy-regels bij verschillende organisaties geen mogelijkheden tot verificatie hadden. Politie, Belastingdienst en Bedrijfsvereniging werden hierbij genoemd.
Tenslotte dient te worden vermeld dat er een conflict lijkt te komen tussen de WAV en het ontslagrecht, wanneer een werkgever vaststelt dat een vreemdeling onrechtmatig bij hem werkzaam is. Ook wordt onrechtmatige arbeid na vijf jaar 'beloond' met het verlenen van een legale verblijfsstatus. Deze legalisatie is overigens slechts mogelijk indien de werknemer geen valse documenten heeft overgelegd.

7.2 Preventievoorstellen

De meest voorkomende oorzaak van onjuistheden in de WID-administratie is dat werkgevers het belang onderschatten om vóór het aangaan van een arbeidsovereenkomst een deugdelijke verificatie te doen. Ze realiseren zich vaak onvoldoende dat de privaatrechtelijke overeenkomst tussen werkgever en werknemer volkomen rechtsgeldig is, ongeacht of de werknemer legaal in Nederland verblijft. Bovendien realiseert de werkgever zich vaak niet dat daarbij ook het normale ontslagrecht volledig van toepassing is. Vaak heerst de misvatting dat de overeenkomst met iemand 'die hier niet mag zijn' nietig zou zijn.
Financiële gevolgen van productieverlies door personeelstekort worden vaak overgewaardeerd; de geldelijke gevolgen van een ontslagprocedure, resulterend in hetzelfde personeelstekort, worden vaak onderschat.
Gerichte voorlichting aan werkgeversorganisaties en bij bezoeken aan ondernemingen en individuele werkgevers, kan deze oorzaak beïnvloeden en een mentaliteitsverandering teweeg brengen.

Daarnaast is het zinvol een (telefonische) informatiedesk in te richten voor werkgevers met als doel hen op hun verzoek te informeren omtrent welke informatie waar en onder welke voorwaarden te verkrijgen is.
Intensiveren van de uitwisseling van gegevens en de samenwerking met onder meer de Belastingdienst, Bedrijfsverenigingen, Sociale Diensten en de Arbeidsinspectie kunnen leiden tot gerichter toezicht.

Veel oude fraudegevoelige vreemdelingendocumenten zijn inmiddels vervangen door nieuwe, beter beveiligde. Dat geldt onder meer voor de zeer fraudegevoelige Verklaring Wet Arbeid Buitenlandse Werknemers. Deze vervanging heeft echter geen invloed op reeds in dienst getreden werknemers, voor wie reeds is voldaan aan de WID-verplichting.
Dat probleem kan worden voorkomen door de oude vreemdelingendocumenten (A tot en met E) vervallen te verklaren.
Overwogen kan worden de verplichting voor de werkgever tot het actueel houden van de gegevens met betrekking tot identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie van werknemers op te nemen in de WID. Vrij veel vervalsingen hebben immers te maken met het ten onrechte aannemen van de status van begunstigd EG-onderdaan en de zogeheten 'vrije termijn' van drie maanden, waarbinnen het zoeken naar en het verrichten van arbeid in loondienst is toegelaten. Steeds opnieuw bewijsstukken eisen voor verlenging van deze verblijfsrechtelijke positie werpt belemmeringen op voor vervalsingen. Het vervalste document kan dan nauwelijks door anderen (fotoverwisseling) gebruikt worden en de kans op ontdekking door de werkgever neemt toe.

1866529 00730

8 Koppelingswet

8.1 Inleiding

Op verzoek van de Stuurgroep zijn de mogelijke preventieve effecten van de inmiddels ingevoerde Koppelingswet bekeken in relatie tot de bevindingen en resultaten van het onderzoek.
De Koppelingswet is ontstaan vanuit de politieke wens bepaalde groepen vreemdelingen te ontmoedigen zich illegaal in Nederland te vestigen. De wet beoogt het uitsluiten van bepaalde categorieën vreemdelingen van een groot aantal voorzieningen. Hierbij dient vermeld te worden dat bij het uitvoeren van de Koppelingswet het SoFinummer een belangrijke rol zal spelen bij de (geautomatiseerde) communicatie die noodzakelijk zal zijn om de koppelingswet uit te kunnen voeren. Door de invoering van de Koppelingswet en de daaraan noodzakelijk verbonden verificaties zal het aanmerkelijk moeilijker worden dienstverbanden aan te gaan met onjuiste identiteitsbepalende persoonsgegevens.

8.2 Positieve effecten

Door het ontstaan van verificaties door de Bedrijfsvereniging bij GBA/VAS lijkt het in beginsel niet mogelijk om met fictieve en/of onbekende personalia en/of SoFinummers toegang te krijgen tot een aantal voorzieningen. Het ontstaan van deze verificaties zal personen afschrikken die gebruik maken of zouden willen maken van een (gedeeltelijk) verzonnen identiteit. Illegale tewerkstelling zal hierdoor worden teruggedrongen.
De Koppelingswet richt zich in beginsel op het beperken van een aantal mogelijkheden voor vreemdelingen. De invoering heeft ook invloed op situaties waarin uitkeringsgerechtigden door het gebruik van afwijkende identiteitsbepalende persoonsgegevens kunnen frauderen met inkomsten uit arbeid. Door de te verwachten verificaties lopen ook zij immers het risico op vroegtijdige ontdekking.

8.3 Sancties

In de Memorie van Toelichting bij de Koppelingswet wordt aangegeven dat de regering van mening is dat er in reeds bestaande wetgeving voldoende sanctiemaatregelen bestaan om de koppelingswet te handhaven en eventueel concurrentievoordeel voor werkgevers weg te nemen. Deze mening is gebaseerd op de sanctierisico's die de werkgever loopt wanneer bij controle wordt geconstateerd dat hij illegaal in Nederland verblijvende werknemers in dienst heeft.

De wet biedt een aantal controle-, opsporings- en vervolgingsmogelijkheden om in ongewenste situaties op te kunnen treden. De pakkans lijkt in de praktijk echter gering, terwijl de feitelijke toepassing van de sancties niet altijd even eenvoudig zal zijn.

8.4 Mogelijke negatieve effecten

Door de invoering van de Koppelingswet zal een aantal werkgevers ervoor waken nog langer personen in dienst te nemen met onjuiste identiteitsbepalende persoonsgegevens. De kans op ontdekking wordt immers groter en er ontstaat op zijn minst de dreiging van sancties.
Personen die er belang bij hebben om met een zekere mate van anonimiteit dienstverbanden aan te gaan, zullen daarom hun heil gaan zoeken in alternatieve methoden.

1866529 00730

Onderstaand een korte beschrijving van de risico's die dan ontstaan:

1. Het aantal werknemers dat bij indiensttreding anoniem blijft (althans in de administratie), zal kunnen toenemen. Tijdens het onderzoek is veelvuldig gebleken dat (vooral illegale) werknemers bereid zijn het 60% tarief voor lief te nemen om anoniem te kunnen blijven.
Evenmin hechten zij een groot belang aan verzekering voor de Sociale Verzekeringswetten. Door reeds vooraf te kiezen voor toepassing van het 60% tarief zijn de financiële gevolgen vooraf voor rekening van de werknemer en niet achteraf voor rekening van de werkgever (al dan niet met boete).

2. Een groter aantal werkgevers zal zijn heil kunnen zoeken in het volledig 'zwart' betalen van werknemers. Daarmee worden deze werknemers mogelijk volledig aan iedere vorm van verificatie onttrokken.

3. In het rapport wordt beschreven dat het regelmatig voorkomt dat personen onder de gehele of gedeeltelijke identiteit van een derde werkzaamheden verrichten. Deze vorm kwam zowel voor bij 'illegale' werknemers als bij frauderende uitkeringsgerechtigden. Mogelijk zal de invoering van de Koppelingswet een toename van deze constructie teweegbrengen.
Het gebruik van de volledige identiteit van een persoon zal het risico op ontdekking immers doen afnemen.
Ook hier is gebleken dat (illegale) werknemers bereid zijn een substantieel deel van hun inkomen af te staan om gebruik te kunnen maken van andermans identiteit.

4. Ook werkgevers kunnen situaties creëren waarbij zij nieuwe werknemers registreren onder de identiteit van personen die in het verleden bij hen bekend waren. Hier ontstaan zogenaamde administratieve 'look-a-likes' door toedoen van de werkgever. Tijdens het onderzoek zijn enkele keren dergelijke look-a-likes aangetroffen. Deze werknemers waren over het algemeen illegaal in Nederland verblijvende personen.

5. Mede als gevolg van bovenstaande constructies zal het gebruik van valse/vervalste identiteitsdocumenten ook een verschuiving kunnen ondergaan.
Waar men tot de invoering van de Koppelingswet kon volstaan met papieren gebaseerd op de fictieve gegevens van iedere willekeurige identiteit, zal nu behoefte ontstaan aan documenten die zijn gebaseerd op de gegevens van een bestaande identiteit.

   Dit betekent dat in het illegale circuit de behoefte aan originele documenten kan toenemen. Gezien het belang van de verblijfsrechtelijke positie kunnen vooral identiteitsdocumenten van Nederlanders en EG-onderdanen in de belangstelling komen te staan. Wanneer in toenemende mate gebruik zal worden gemaakt van gestolen of verloren Nederlandse identiteitsdocumenten, is het overigens maar de vraag of het verstandig is het SoFinummer op deze documenten af te drukken, zoals sinds 1 januari 1996 gebeurt.

1866529 00730

Samenvattend kan worden gesteld dat de Koppelingswet het risico op ontdekking van ongewenste situaties vergroot. Ten aanzien van de handhaving zullen echter maatregelen moeten worden genomen, waarbij door intensievere samenwerking en gerichte uitwisseling van gegevens doeltreffend kan worden opgetreden. Vooral de Arbeidsinspectie zal hierbij een grote rol kunnen spelen.

Van groot belang is de mate waarin de Bedrijfsverenigingen en de Belastingdienst bereid en in staat zijn misstanden te signaleren. Om gerichte handhaving door samenwerking en uitwisseling van gegevens te kunnen realiseren, zijn aanpassingen nodig van de wetten en regels rond de privacy, de koppeling van bestanden en het ongevraagd verstrekken van gerichte informatie.

0-0-0-0-0

1866529 00730

MEMO

Datum : 1 mei 1997,
Aan : De Staatssecretaris
Van : De Directeur-Generaal der Belastingen
Onderwerp : RIF-rapportage Amsterdam

Inleiding

Op 23 april heeft de Stuurgroep RIF-Amsterdam onder voorzitterschap van Wethouder van der Aa het rapport betreffende het onderzoek naar gebruik en misbruik van identiteitsbepalende persoonsgegevens, Rapport Ganzeveer (bijgevoegd), besproken. Dit rapport is een op verzoek van de stuurgroep onder verantwoordelijkheid van een redactiecommissie vervaardigde herziene versie, en beoogt de bezwaren tegen de tendentieuze toonzetting van het eerste rapport (bijgevoegd) te vermijden.
In de vergadering is gebleken dat de meerderheid van de stuurgroepleden het nieuwe rapport echter zagen als een poging om met name de Belastingdienst vrij te pleiten. Zij vonden de oude rapportage onvoldoende terug in het nieuwe stuk. Daarop heeft de redactiegroep, bestaande uit het stuurgroeplid van de Belastingdienst en van het GAK, aangeboden een leeswijzer te maken waardoor de twee rapporten gemakkelijker vergelijkbaar worden.

Stand van Zaken

Tijdens de vergadering zijn, vooruitlopend op de leeswijzer, forse standpunten ingenomen, waardoor het steeds moeilijker zal worden om tot een unanieme eindrapportage te komen. Het oorspronkelijke rapport was onaanvaardbaar voor de Belastingdienst en het GAK, terwijl de herziene versie onaanvaardbaar lijkt voor de overige stuurgroepleden. In ieder geval is het stuurgroeplid van de Belastingdienst in de vergadering flink onder druk gezet. Zo noemde de RIF-coördinator in de vergadering nadrukkelijk de mogelijkheid van het alsnog uitlekken van de eerste versie van het rapport. De wethouder suggereerde om, ten einde de impasse te doorbreken, contact op te zullen nemen met de betrokken bewindslieden van SZW en Fin. De kans bestaat dat hij dit op korte termijn zal doen. Deze notitie is bedoeld om u over een en ander te informeren voor het geval u wordt benaderd.

Inhoud van het rapport

De inhoud van het nieuwe rapport geeft op zich weinig aanleiding tot problemen. Het oude rapport bevatte veel gedetailleerde beschrijvingen van incidenten, beleidsmatige statements op uitvoeringsniveau, en een tendentieus taalgebruik. De Belastingdienst wordt in het rapport inhoudelijk met name aangeslagen voor de volgende issues:

- Het anoniementarief in de loonbelasting. Volgens de andere participanten bevordert dit werken zonder verblijfsvergunning, omdat het voor werkgevers kennelijk fiscaal geoorloofd is om mensen zonder verblijfsvergunning in dienst te hebben. Daarbij gaat men er kennelijk van uit dat als het anoniementarief wordt afgeschaft ook het werk en de werknemer verdwijnt. Waarschijnlijker is echter dat deze in het zwarte circuit zullen verdwijnen.
- De handel in SoFinummers. Het gaat hierbij om gevallen warin personen die zelf geen SoFinummer kunnen krijgen, doorgaans vanwege het ontbreken van een geldige verblijfstitel, een nummer, of zelfs de gehele identiteit van een ander gebruiken en die ander of een tussenpersoon daarvoor betalen. Het gaat daarbij in wezen om het aannemen van een andere identiteit, met gebruikmaking van valse of vervalste papieren. Deze misstand is alleen effectief tegen te gaan door een goede identificatie aan het begin van de keten, bij de werkgever of bij de uitkeringsinstantie. Omdat de gegevensset op zich niet onjuist hoeft te zijn komen deze gevallen bij bestandsvergelijking doorgaans niet aan het licht.

-o-

Faxbericht

Directie grote ondernemingen
Amsterdam

Postbus 58944
1040 EE Amsterdam

Telefoon (020) 687 72 00
Telefax 020 68 77299

Aan
mw. B. Koekkoek

Ter attentie van

Afdeling
AFZ

Telefax
070 3427804

Van
Hans van Zon

Afdeling
directie, persvoorlichting CDV

Telefax
020 68 77299

Doorkiesnummer
020 68 77230

Datum
2 mei 1997

Boodschap

Op verzoek van de heer Imhof stuur ik u bijgaand concept persbericht van het RIF Rotterdam met het verzoek het bericht te bekijken. De heer Imhof heeft de volgende aanvullende opmerkingen:

- persbericht geeft geen correcte weergave van rapport, de werkelijkheid geeft een rustiger beeld
- persbericht is tendentieus

Herman Schipholt heeft ook en kopie van het persbericht

met vriendelijke groet

Hans van Zon

Aantal pagina's inclusief dit blad
3

Indien dit faxbericht niet goed is overgekomen, bel dan alstublieft
020 68 77230

Regionaal Interdisciplinair
Fraudeteam Rotterdam

Linker Rottekade 292
3034 CV Rotterdam
telefoon [010] 213 40 40
telefax [010] 213 28 92

Aan: de heer H. van Zon

UW BRIEF VAN	ONS KENMERK	AFDELING
	jp	RIF/Alg.zk.
BETREFT	BIJLAGE(N)	DATUM
Openbaarmaking Stukgoed-Haven project	Persbericht	25 april 1997

Geachte mevrouw, mijnheer,

De door u ontvangen rapporten over het project Stukgoed-Haven, versie 11 maart 1997, zijn nu ook door de belastingdienst Rotterdam goedgekeurd.
Dit betekent, dat openbaarmaking kan plaatsvinden. Over de wijze van openbaarmaking is overleg geweest met de voorlichters van de partners van het RIF en met een aantal stuurgroepleden van het RIF door de coördinator van het RIF.

Op grond van de rapporten en vooral de importantie van de preventieaanbevelingen ben ik van mening, dat niet volstaan kan worden met alleen een persbericht, maar een persconferentie gehouden moet worden om het resultaat van het project openbaar te maken .

Voor deze persconferentie wil ik bijgaand concept persbericht als outline gebruiken voor de presentatie. Hiermee komt de nadruk te liggen op het pakket van aanbevelingen en minder op de kwantitatieve resultaten.

Bij deze verzoek ik u uw reactie te geven op zowel de inhoud van het persbericht als mijn voornemen om een persconferentie te houden.

Om de persconferentie nog in mei (ruim voor de vakantieperiode) te kunnen houden verzoek ik u voor uiterlijk 15-5-1997 schriftelijk te reageren. Uw reactie kunt u naar het RIF zenden.

In afwachting van uw reactie.

met vriendelijke groeten,
Voorzitter Stuurgroep RIF

i.o.

H.S. Simons

cc: Voorlichting

CONCEPT-PERSBERICHT RESULTATEN STUKGOED-HAVEN PROJECT RIF

Sofi-pas voor elke werknemer

Rotterdams fraudeteam wil algehele identificatieplicht tegen fraude

De Wet op de identificatieplicht (WID) moet aangepast worden. De huidige regels zijn onvoldoende om fraude op de arbeidsmarkt te voorkomen. Gepleit wordt voor een algehele identificatieplicht door middel van een Sofi-pas, strengere sancties en een betere controle op de naleving van de wet. Opdrachtgevers zouden in de toekomst ook verantwoordelijk moeten worden gesteld voor de eventuele fraude van (onder)aannemers.

Dit zijn de meest ingrijpende maatregelen uit een heel pakket van aanbevelingen van het Regionaal Interdisciplinair Fraudeteam (RIF) Rotterdam, dat een onderzoek heeft ingesteld in de stukgoedsector in de Rotterdamse haven.
Het onderzoek heeft onomstotelijk aangetoond dat de stukgoedsector fraudegevoelig is en dat fraude in tal van vormen ook daadwerkelijk voorkomt. Bij drie van de twaalf onderzochte bedrijven bleken de werkgevers te frauderen. Onder de 1196 werknemers werd bij 95 personen fraude vastgesteld. Het totale fraudebedrag dat met dit onderzoek aan het licht is gekomen bedraagt ongeveer *f* 3,5 miljoen.

Veel belangrijker dan de hoogte van het fraudebedrag is de constatering van het onderzoeksteam, dat controle op fraude over de hele linie, zowel bij werkgevers als bij werknemers, onder de huidige wet- en regelgeving niet goed mogelijk is. In de praktijk doen zich tal van gelegenheidsstructuren voor, die zwart werk, valse facturering, het afwentelen van verliezen en andere vormen van fraude mogelijk maken.

Deze conclusie slaat niet alleen op de thans onderzochte stukgoedsector in de Rotterdamse haven, maar is evenzeer van toepassing op andere branches in het bedrijfsleven, zo is uit andere RIF-onderzoeken gebleken.
De onderzoekers dringen daarom aan op een brede, landelijke discussie over zowel de WID als over andere wetten en regels, die betrekking hebben op uitkeringen en de afdracht van belasting en sociale premies door werkgevers.

De aanbevelingen strekken zich onder meer uit tot

- de Wet ketenaansprakelijkheid: opdrachtgevers zouden in de keten aansprakelijk gesteld moeten worden voor een correcte uitvoering van de sociale wetgeving. Bovendien zou de bewijslast van de verwijtbaarheid vereenvoudigd moeten worden;
- NN-lonen/60% tarief: deze regeling staat toe dat bij werkzaamheden van korte duur de werknemers anoniem in de administratie worden vermeld. Dit werkt zwart werken in de hand. Dit beleid zou heroverwogen moeten worden;
- steekpenningen: de belastingwetgeving staat toe dat steekpenningen, commissies en andere oncontroleerbare uitgaven als aftrekpost kunnen worden opgevoerd. Dit wordt gebruikt om zwart geld en zwart werken te verhullen;
- gebruik buitenlandse vestigingen: de stellige indruk bestaat dat constructies met buitenlandse vestigingen worden misbruikt. De controle dient verbeterd te worden. Hiertoe zou een signaleringssysteem opgezet kunnen worden door de Kamer van

- Koophandel, Belastingdienst en de uitvoeringsinstanties;
- de controle door belastingen en uitvoeringsinstanties: de huidige controles zijn te beperkt. Regelmatige controles, structureel over meerdere boekjaren en buiten de ondernemer om verdienen aanbeveling.

Voorts constateert het onderzoeksteam dat de verschuiving van de werkzaamheden binnen de stukgoedsector van haven naar de zogeheten distri-parken alsmede de flexibilisering van de arbeid, de controle bemoeilijken.

Het Stukgoed-haven project van het RIF werd uitgevoerd tussen augustus 1995 en oktober 1996. Na analyse en -incidenteel- vervolgonderzoek is in april 1997 het eindrapport vastgesteld.

Aan het project werd door de volgende instanties deelgenomen:
* dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rotterdam (SoZaWe)
* Gak Nederland BV
* Regiopolitie Rotterdam Rijnmond
* Belastingdienst Rotterdam
* Arbeidsinspectie (ministerie van SZW).

De doelstelling van de interdisciplinaire teams is tweeledig:
primair wordt repressief onderzoek verricht naar mogelijk frauduleus handelen in het breed spectrum van algemene belasting- en sociale verzekeringswetgeving en naar overtreding van specifieke (branche)wetten en/of verordeningen;
secundaire doelstelling is het signaleren van fraudegevoelige omstandigheden, gelegenheidsstructuren en het formuleren van preventief fraudebeleid.

John Bakkes
Stafafdeling In- en Externe Betrekkingen SoZaWe
tel. 4533435

Voor nadere informatie kunt u terecht bij
- de projectleider RIF-Rotterdam, Jan Polet, tel. 010 - 2134040, fax. 010 - 2132892 of
- Anja de Jong, woordvoerder van wethouder Simons, tel. 010 - 4172756, fax. 4172154.

Ter informatie

DIRECTIE PLANNING, FINANCIËN EN CONTROL

Auteur: W.F. van Haaften

Notitie	:	08-10-97, PFC 97/
Rubriek	:	Algemeen
Onderwerp	:	**RIF Amsterdam, rapport Ganzeveer**
Aan	:	De Staatssecretaris
Via	:	De Secretaris-Generaal 8/10
Medeparaaf	:	
Van	:	De Directeur Generaal der Belastingen 8/10
C.C.	:	AFZ, CDV, O-Zuid, BO-Amsterdam

Bijgaand treft u aan het persbericht in verband met de publicatie van het RIF-rapport Ganzeveer zoals dat op 9 oktober 1997 door de Gemeente Amsterdam zal worden uitgegeven. Daarnaast is van SZW vernomen dat de wethouder van Sociale zaken van Amsterdam, de heer van der Aa aan de Telegraaf naar aanleiding van de publicatie een exclusief interview zal geven. De Gemeente Amsterdam ontkent dit en zegt dat de Telegraaf kenbaar heeft gemaakt op de hoogte te zijn van het bestaan van het rapport en het wellicht zal opvragen. Er is overigens geen persbijeenkomst voorzien. CDV verwacht geen problemen met het persbericht.

Persbericht

Het meest heikele punt betreft de cijfers. De cijfers met betrekking tot het onderzoek vanuit de NIG-base van de Belastingdienst die in het persbericht worden genoemd zijn op zich correct. Wél moet worden vermeld dat de 938 onderzochte gevallen niet geheel a-select uit de 22.000 zijn gehaald. Dit was wel de bedoeling maar men is toch ook gericht gaan kijken naar in het oog springende gevallen. De 22.000 staan overigens niet in het rapport. Om de cijfers in de juiste context te plaatsen is de totale reeks relevante cijfers hieronder opgenomen.

Aantal loonbelastingkaarten op jaarbasis in Amsterdam	:	ca. 900.000
Aantal Nigbase kaarten 1994 beschikbaar voor onderzoek(niet in rapport):		22.000
Aantal Nigbase kaarten feitelijk onderzocht (in rapport)	:	13.338
Aantal kaarten gevonden met mogelijke onregelmatigheden	:	4225
Aantal kaarten dat feitelijk is onderzocht (niet geheel a-select)	:	938
Aantal kaarten waarbij misbruik werd geconstateerd	:	448

8/10

Rapport Ganzenveer

Inhoudelijk bevat de uiteindelijke versie van het rapport geen schokkende zaken. De toonzetting van deze -inmiddels derde- versie is gematigd (zoals in de tweede versie) terwijl een aantal bevindingen uit de eerste versie op verzoek van de stuurgroep zijn teruggehaald. In de voorliggende versie is de rol van de Belastingdienst en het Sofinummer binnen de juiste proporties geschetst en met name opgenomen in de bijlagen.

Conclusies

Algemeen

De enige meer algemene conclusie die getrokken kan worden uit het onderzoek is dat de verschillende registratiesystemen niet optimaal functioneren, zodat koppeling van de verschillende bestanden en communicatie tussen de verschillende organisaties wordt belemmerd. Daardoor wordt de opsporing van fraude bemoeilijkt.

Belastingdienst

Het anoniementarief wordt met name door de Sociale Dienst in Amsterdam gezien als een premie op ontduiking van de identificatieplicht en dus als een gelegenheidsstructuur voor illegale arbeid en uitkeringsfraude. Het verweer dat het alternatief, niet heffen op arbeid van niet geïdentificeerde personen, zwart werken in de hand werkt slaat niet echt aan.

Sofi-nummer

Ten aanzien van het Sofinummer wordt geconstateerd dat de grootste bron van verkeerde Sofinummers een verkeerde opgave bij de inhoudingsplichtige is. Daarmee is de rol die de Belastingdienst hierin speelt tot normale proporties teruggebracht. Wel is een aantal fouten in de registratie van de Belastingdienst vastgesteld. Het ging daarbij vooral om gevallen waarin een persoon met meer Sofinummers was geregistreerd. Verder werd geconstateerd dat het formulier waarop het Sofinummer wordt verstrekt gemakkelijk te vervalsen is. Hoewel dit formulier geen status heeft, een mondelinge opgave van het Sofinummer mag ook, blijkt er in de praktijk wel waarde aan te worden toegekend.

Voor het overige hebben de resultaten en de oorzaakanalyses ten aanzien van Belastingdienst en Sofi-nummers geen nieuwe of verrassende gezichtspunten opgeleverd.

Preventievoorstellen

Algemeen

De preventievoorstellen zullen binnen het daartoe ingestelde traject onder verantwoordelijkheid van SZW nader worden beoordeeld.

Inhoudelijk zien de preventievoorstellen vooral op het uitbreiden van de mogelijkheden om de identiteit van personen te verifiëren, en het toebedelen van een centrale rol aan de GBA.

Met deze voorstellen wordt impliciet erkend dat de problemen liggen bij de instroom in de verschillende registraties en niet bij de uiteindelijke afvalbak waar de foute identificaties terecht-

komen, de NIG-base. Tevens worden aanbevelingen gedaan om de gegevens in de verschillende registraties te uniformeren. De belangrijkste aanbeveling is om de problemen rond de fictieve geboortedata eenduidig op te lossen. De sleutel hiervoor ligt vooral bij SZW omdat daar de aan de geboortedatum gekoppelde (uitkerings)belangen het grootst zijn.

Belastingdienst

Ten aanzien van de Belastingdienst wordt voorgesteld de NIG-bases tijdig te schonen en maatregelen te nemen om de toestroom van nieuwe NIG-base kaarten te voorkomen.
Deze aanbevelingen zijn reeds in een eerder stadium overgenomen en worden geimplementeerd.

Sofinummer

Ten aanzien van het Sofinummer is de belangrijkste aanbeveling om het formulier van de Belastingdienst te vervangen door een fraudebestendig pasje, althans voor diegenen die niet over een geldig Nederlands paspoort of rijbewijs beschikken waarop het Sofinummer is vermeld.

- o -

gemeente Amsterdam
voorlichting en externe betrekkingen
amstel 1
1011 PN amsterdam
telefoon (020) 552 9111
telefax (020) 624 55 50

persbericht

EMBARGO TOT 9 OKTOBER 1997, 07.30 UUR

19971008
ONDERZOEK RIF AMSTERDAM NAAR DOCUMENTFRAUDE AFGEROND

Het onderzoek
Wethouder Sociale Zaken, Jaap van der Aa, voorzitter van de stuurgroep van het RIF (Regionaal Interdisciplinair Fraudeteam) heeft vandaag, donderdag 9 oktober 1997, het onderzoek naar gebruik en misbruik van identiteitsdocumenten bekendgemaakt. Inzicht in dit gebruik is van belang om ten onrechte verstrekte uitkeringen en ontdoken belastingheffing te achterhalen, maar belangrijker nog is dat het rapport inzage geeft in de wijze van registreren van persoonsgegevens bij uitvoeringsinstanties, zoals de Belastingdienst, de Sociale Dienst, het GAK, de Sociale Verzekeringsbank en het Register Amsterdam (vm. Bevolkingsregister). Het onderzoek toont aan dat door gebrekkige afstemming van de registratiesystemen te gemakkelijk gelegenheid wordt geboden om fraude te plegen. De stuurgroep doet dan ook een aantal voorstellen om tot verbetering hiervan te komen.

De resultaten
Het fraudeteam heeft twee zaken onderzocht. Één zaak betreft het onderzoek naar misbruik van identiteitsgegevens, het tweede betreft een onderzoek naar naleving van de Wet op de Identificatieplicht. Bij het eerste onderzoek is uitgegaan van het zgn. Nig (niet identificeerbare gegevens)-bestand. De Belastingdienst gebruikt dit bestand om alle niet indentificeerbare gegevens in onder te brengen. Dit bestand in 1994 uit 22.000 kaarten. Hiervan zijn 938 gevallen onderzocht, waaruit bleek dat in de helft (448) van dit aantal gevallen belasting ontdoken werd of gefraudeerd werd met uitkeringen van de Sociale Dienst of uitvoeringsorganisaties (vm. bedrijfsverenigingen). In het tweede geval werd de administratie van 6 bedrijven doorgelicht. Dit betrof een uitzendbureau, een schoonmaakbedrijf, een confectiebedrijf, 2 horeca-bedrijven en een agrarisch bedrijf. Bij 40% van werknemers, 136 van de 355, bleek fraude gepleegd te zijn. In totaal leidden de beide onderzoeken tot twee miljoen gulden aan ten onrechte verstrekte uitkeringen en ontdoken belasting. In 28 gevallen werd proces-verbaal opgemaakt, voor het overige zijn de foutieve gegevens bij de verschillende organisaties gecorrigeerd. Naar drie werkgevers wordt een strafrechtelijk onderzoek ingesteld voor het overtreden van de Wet Arbeid Vreemdelingen.
Ten slotte is het effect van de invoering van de Wet op de Identificatieplicht onderzocht. De conclusie was dat de wet heeft geleid tot een beperkte verbetering van de registratie van werknemers.

Conclusies
De stuurgroep concludeert in haar eindrapport dat de registratiesystemen van de Sociale Dienst, het GAK, de Belastingdienst, het Register Amsterdam en de Sociale Verzekeringsbank niet op elkaar zijn afgestemd waardoor de koppeling van bestanden en de communicatie tussen organisaties onderling wordt belemmerd. Dit werkt ontduiking van regelgeving in de hand. De stuurgroep stelt dan ook een reeks maatregelen voor om dit te voorkomen.
De voorzitter van de stuurgroep, de wethouder voor de Sociale Zaken, Jaap van der Aa, onderstreept het belang van deze voorstellen. De maatregelen moeten voorkomen dat organisaties langs elkaar heen werken en er daardoor veel mogelijkheden tot fraude ontstaan. De stuurgroep legt de voorstellen voor aan de verschillende belanghebbende organisaties.

Preventievoorstellen
De maatregelen die de stuurgroep voorstelt hebben met name betrekking op de registratie van de juiste gegevens. Alle betrokkenen zullen zich bewust moeten worden van het maatschappelijk belang van het registreren van de juiste gegevens. Daarbij zijn zowel de wijze waarop gegevens worden aangeleverd als de wijze waarop de uitvoerende organisaties met gegevens omgaan van belang.
De stuurgroep stelt onder andere voor om
* zowel werkgevers als front-officemedewerkers van uitvoerende organisaties meer mogelijkheden te geven om gegevens en documenten op echtheid te kunnen controleren en de relatie tussen identiteitsdocumenten en SoFi-nummer te verifiëren;
* de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) een centrale rol toe te delen in het beheer van de identiteitsgegevens. Bij het aannemen van personeel, het aanvragen van een uitkering of subsidie, zou men verplicht moeten worden tot het overleggen van een recent uittreksel uit de GBA met daarop vermeld het SoFi-nummer. Bij het baliepersoneel van de gemeenten moet een geldig identiteitsbewijs worden getoond.

Het RIF
Het RIF Amsterdam is een samenwerkingsverband van de Belastingdienst Ondernemingen Amsterdam, GAK Nederland BV, Sociale Dienst Amsterdam, Regiopolitie Amsterdam-Amstelland en het Openbaar Ministerie arrondissement Amsterdam. Het RIF Amsterdam is in 1994 opgericht en heeft de opdracht fraude te bestrijden op het gebied van de sociale zekerheid en premie- en belastingafdracht. Eerdere onderzoeken betroffen o.a. de Amsterdam taxi's en markten.
In het najaar van 1995 heeft de stuurgroep besloten een projectmatig onderzoek in te stellen naar de documentfraude. Daartoe is het RIF uitgebreid met medewerkers van de Arbeidsinspectie, het Register Amsterdam en de Sociale Verzekeringsbank Districtskantoor Amsterdam.

Een uitgebreide beschrijving van de totstandkoming van de resultaten, de oorzaakanalyses en preventievoorstellen per organisatie zijn opgenomen in het eindrapport project 'Ganzeveer'.

Amsterdam, 9 oktober 1997
Lysbeth den Dulk 5523409

EINDRAPPORT

Project Ganzeveer



Regionaal Interdisciplinair Fraudeteam Amsterdam
postbus 890, 1180 AW Amstelveen

September 1997

INHOUDSOPGAVE 1

Begrippen en afkortingen 3

Samenvatting 5

1. Het onderzoek 8
1.1 Inleiding 8
1.2 Aanleiding en doelstelling 8
1.3 Aanpak van het onderzoek 9

2. Bevindingen en resultaten 12
2.1 Algemeen 12
2.2 Gevallen van misbruik met (financiële) benadeling 13
2.2.1 Gak Nederland B.V. 13
2.2.2 Overige uitvoeringsinstellingen 13
2.2.3 Sociale Dienst 13
2.2.4 Sociale Verzekeringsbank Districtskantoor Amsterdam (SVB) 15
2.2.5 Ziekenfondsen 15
2.2.6 Belastingdienst 16
2.3 Gevallen van misbruik zonder (financiële) benadeling 17
2.3.1 Arbeidsinspectie 18
2.4 Werkgevers en de Wet op de Identificatieplicht (actuele situatie) 19

3. Oorzaakanalyse 22
3.1 Algemeen 22
3.1.1 Wet- en regelgeving 22
3.1.2 Systeem; administratieve vastleggingen 23
3.1.3 Procedures 24
3.2 Werkgevers 25
3.3 Wet op de Identificatieplicht 26

4. Preventievoorstellen 28
4.1 Inleiding 28
4.2 Algemene preventievoorstellen 28
4.2.1 Eerste invoer 28
4.2.2 Uniformering 30
4.3 Preventievoorstellen andere identiteitsgebonden wet- en regelgeving 30

Bijlagen 32
1. Conclusie per organisatie 32

2. Gak Nederland BV 32
2.1 Oorzaken 32
2.2 Preventievoorstellen Gak Nederland B.V. e.a. 33

1866529 00730

3. Sociale Dienst 34
3.1 Oorzaken 34
3.2 Preventievoorstellen 36

4. Sociale Verzekeringsbank Districtskantoor Amsterdam (SVB) 37
4.1 Oorzaken 37
4.2 Preventievoorstellen 37

5. Belastingdienst 37
5.1 Oorzaken 37
5.2 Preventievoorstellen 38

6. Documenten 39
6.1 Oorzaken 39
6.2 Preventievoorstellen 39

7. SoFi-nummers 40
7.1 Oorzaken 40
7.2 Preventievoorstellen 41

8. Illegale tewerkstelling 41
8.1 Oorzaken 41
8.2 Preventievoorstellen 42

9. De GBA 43

10. Koppelingswet in relatie tot gebruik/misbruik van identiteitsbepalende gegevens 45
10.1 Inleiding 45
10.2 Positieve effecten 45
10.3 Sancties 46
10.4 Mogelijke negatieve effecten 46

Begrippen en afkortingen

Cursief gedrukte woorden in de tekst worden verklaard in de onderstaande lijst van begrippen en afkortingen.

11-proef	Rekenkundige methode om te toetsen of een (So-Fi)nummer aan vooraf gestelde voorwaarden voldoet
Abw	Algemene bijstandswet
Anoniementarief	Loonbelastingtarief van 60% voor personen die werken en waarvan de identiteit niet aan de Belastingdienst bekend is gemaakt
AOW	Algemene Ouderdomswet
AWW	Algemene Weduwen- en Wezenwet
Basisbestand	Bestand van een instelling die geen afnemers heeft, waardoor dit bestand alleen aan de eisen en behoeften van de betreffende instelling hoeft te voldoen
Bronbestand	Een bestand met gegevens van een instelling die afnemers heeft en dat dus aan bepaalde kwaliteitseisen moet voldoen
BRP	Basisregistratie Personen
BRDV	Basisregistratie Dienstverbanden
BV	Bedrijfsvereniging
BVR	Beheer van Relaties, een bestand van de Belastingdienst waarin gegevens zijn opgenomen op basis waarvan relaties van de Belastingdienst kunnen worden geïdentificeerd. BVR bevat gegevens als naam, adres, woonplaats, geboortedatum, SoFi-nummer, loonbelastingnummer van zowel natuurlijke als rechtspersonen
Cadans	Uitvoeringsinstelling sociale verzekeringen, voorheen Detam/BVG
EG	Europese Gemeenschap
Fibase	een bestand van de Belastingdienst waarin per persoon de loonbelastingkaartgegevens worden opgeslagen. Deze gegevens worden jaarlijks aangeleverd door de inhoudingsplichtigen (zoals werkgevers en uitkeringsinstellingen)
Fraude	Voor dit rapport wordt hieronder verstaan: 'Misbruik van identiteitsbepalende gegevens in het kader van overheidsregelingen'
Gak	Gak Nederland BV
GBA	Gemeentelijke Basis Administratie
Geboortedatumproblematiek	De problemen door het toekennen van fictieve geboortedata, wanneer slechts een geboortejaar bekend is. Richtlijn hieromtrent is vastgelegd in circulaire 896 d.d. 12 december 1986, nummer 86/7919 van de SVR
Gelegenheidsstructuur	Hiermee wordt bedoeld de term die in de criminologie algemeen ingang heeft gevonden, namelijk: omstandigheden die situaties kunnen veroorzaken waarin een verhoogd risico op misbruik of oneigenlijk gebruik bestaat.

1866529 00730

GCEI	Gemeentelijk Centrum voor Elektronische Informatie-verwerking
GUO	Gemeenschappelijk Uitvoeringsorgaan
GVI	Gemeenschappelijke verwijsindex
ISMO	Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik
LB-nummer	Loonbelastingnummer waarmee de Belastingdienst werkgevers registreert
NAW-gegevens	Naam (geboortedatum), adres en woonplaatsgegevens
Nigbase	Bestand waarin per loonbelastingkaart de gegevens worden opgeslagen die niet voldoende kunnen worden geïdentificeerd om correct in de Fibase te kunnen worden opgeslagen
OSV	Organisatiewet Sociale Verzekeringen
SFB	Sociaal Fonds Bouwnijverheid
Renseignementen	Voor dit rapport wordt hieronder verstaan: 'Interne verstrekking (bij de Belastingdienst) van signalen die van belang kunnen zijn voor de belastingheffing'
RIF	Regionaal Interdisciplinair Fraudeteam
SoFi-nummer	Uniek identificerend registratienummer van de Belastingdienst dat ook door andere overheidsinstanties en uitvoeringsinstellingen wordt gebruikt
SVB	Sociale Verzekeringsbank Districtskantoor Amsterdam
SVR	Sociale Verzekeringsraad
UVI	Uitvoeringsinstelling
VAS	Vreemdelingen Administratiesysteem
VOW	Vertrokken onbekend waarheen
WAV	Wet arbeid vreemdelingen
WID	Wet op de Identificatieplicht
ZAO	ZAO zorgverzekeringen Amsterdam

Samenvatting

Inleiding
Het Regionaal Interdisciplinair Fraudeteam (*RIF*)[1] Amsterdam is een samenwerkingsverband waarin de Belastingdienst Ondernemingen Amsterdam, *Gak* Nederland BV, Sociale Dienst Amsterdam, Regiopolitie Amsterdam-Amstelland en het Openbaar Ministerie arrondissement Amsterdam zijn vertegenwoordigd. De aansturing van de RIF-activiteiten gebeurt door een Stuurgroep waarin alle deelnemende organisaties zitting hebben.
Doel van de samenwerking is om te komen tot een betere afstemming van de uitvoering van verschillende overheidsregelingen en daarbij toegepaste werkwijzen. Met het oog hierop wordt naar aanleiding van gevonden onderzoeksresultaten een oorzaakanalyse verricht, waarna vervolgens preventievoorstellen worden gedaan.

In het najaar van 1995 heeft de Stuurgroep van het RIF besloten een projectmatig onderzoek in te stellen naar document*fraude*. Daartoe is het RIF uitgebreid met medewerkers van de Arbeidsinspectie, het Register Amsterdam en de Sociale Verzekeringsbank Districtskantoor Amsterdam.

Verloop van het project
Aangezien documentfraude een ruim begrip is, heeft dit tot een zeer breed onderzoeksgebied geleid, waarbinnen gedurende het onderzoek door de Stuurgroep een nadere keuze is gemaakt. Daarbij werd het onderzoek toegespitst op fraude met identiteitsbepalende gegevens. Daaronder wordt in dit verband een gegevensset verstaan bestaande uit naam, adres, woonplaats, geboortedatum, alsmede het *SoFi-nummer*.

Om vast te kunnen stellen wanneer van documentfraude sprake kan zijn was het nodig om inzicht te krijgen in het brede scala aan wet- en regelgeving, uitvoeringsvoor-schriften en registratie- en controlemiddelen. Ook is gekeken naar de gevolgen van het gebruik van valse of vervalste documenten en naar de wijze waarop dit in bepaalde gevallen tot fraude kan leiden. In de oorzaakanalyse is bekeken welke factoren fraude mogelijk hebben gemaakt of detectie ervan hebben belemmerd.

De methode van het RIF om te komen tot het eindproduct van preventievoorstellen is het doen van een probleemverkennend onderzoek op basis waarvan een verantwoord aantal repressieve onderzoeken wordt geïnitieerd. De resultaten hiervan zijn aangewend voor het verrichten van de oorzaakanalyse, op basis waarvan de preventievoorstellen zijn gegenereerd. In dit onderzoek is van deze standaard aanpak afgeweken, in die zin, dat de preventievoorstellen reeds tijdens het onderzoek zijn opgesteld.

Het onderzoek
Bij de keuze van het onderzoek, in eerste instantie documentfraude, is de vraag gerezen waar het onderzoek op zinvolle wijze kon worden gestart. Het lag daarbij voor de hand om te beginnen met identiteitsbepalende gegevens die niet zonder meer in de overheidsbestanden konden worden opgenomen.
Aan de hand van dit criterium is de zogenoemde Nigbase van de Belastingdienst in Amsterdam, waarin niet-identificeerbare gegevens van loonbelastingkaarten zijn opgenomen, over het jaar 1994, als vertrekpunt voor het onderzoek genomen.

---

[1] Cursief gedrukte woorden staan omschreven in de Begrippen en afkortingenlijst

1866529 00730

Daarnaast is voor zover nodig aanvullend onderzoek verricht naar andere jaren. Loonbelastingkaarten worden door inhoudingsplichtigen (werkgevers en uitkeringsinstanties) aangeleverd en hebben betrekking op één werknemer of uitkeringsgerechtigde. In de Nigbase gaat het om kaarten waarbij de opgegeven identiteitsbepalende gegevens niet geautomatiseerd te verwerken zijn, doordat zij afwijken van het *basisbestand* Beheer van relaties (*BVR*) van de Belastingdienst. Voorbeelden variëren van vergissingen van administratieve aard tot opgave van misleidende gegevens.

Vanuit de Nigbase is onderzoek verricht naar de herkomst en aard van de afwijkingen in de gegevens om zo te achterhalen in welke gevallen mogelijk sprake was van fraude. Daarbij is steeds per deelnemende organisatie het gehele proces nagetrokken. Daarna zijn verbanden tussen de verschillende processen in kaart gebracht. Naast de onderzoeken per organisatie zijn twee deelonderzoeken verricht, te weten naar:

- identiteitsbepalende gegevens zonder specifieke relatie met één van de organisaties, en;
- de *WID*

Tevens is vooruitgekeken naar de mogelijke gevolgen van de invoering van de Koppelingswet ten aanzien van gebruik en misbruik van identiteitsbepalende gegevens.

Oorzaakanalyse

In de afgelopen jaren is het beleid rond identiteitsbepalende gegevens op een aantal punten belangrijk verbeterd. Te denken valt daarbij aan de invoering van de *GBA*, de Wet op de Identificatieplicht (WID) en de koppeling van het Vreemdelingen administratiesysteem (*VAS*) met de GBA.
Desondanks zijn op bepaalde onderdelen nog verbeteringen noodzakelijk. Zo wordt bijvoorbeeld nog niet in alle gevallen gebruik gemaakt van een uniforme wijze van registratie van identiteitsbepalende gegevens die voor de gegevensuitwisseling tussen de verschillende overheidsinstanties onontbeerlijk is. Het gegeven dat daarbij voor de belangrijkste structurele verschillen tussen de overheidsbestanden zorgt is de 'fictieve' geboortedatum. Door geconstateerde onvolkomenheden wordt misbruik van voorzieningen soms niet of niet tijdig ontdekt.

Met de invoering van de WID werd beoogd om betere identificatiemogelijkheden te scheppen aan de toegangspoort tot de arbeidsmarkt en tal van overheidsvoorzieningen. De identificatie van personen door de werkgevers bij indiensttreding blijkt problemen te geven, onder meer omdat hen de kennis ontbreekt om de voorgelegde documenten op echtheid te toetsen. Dit probleem blijkt eveneens te spelen bij overheidsinstanties die de identiteit van personen moeten beoordelen in het kader van bijvoorbeeld het verstrekken van een uitkering.

Geconcludeerd moet worden dat de huidige registratie- en administratiestelsels niet optimaal functioneren. Mede daardoor wordt koppeling van bestanden en communicatie tussen organisaties onderling belemmerd, waardoor controle op naleving van wet- en regelgeving wordt bemoeilijkt.

Resultaten

In totaal werd ten aanzien van 1293 personen onderzoek verricht naar het gebruik van (vermoedelijk onjuiste) identiteitsbepalende gegevens en de gevolgen daarvan voor de uitvoering van de Sociale Zekerheidswetgeving, de (loon)Belastingwetgeving en de Wet op de Identificatieplicht.

Deze onderzoeken hebben geleid tot constatering van 584 gevallen waarbij sprake was van misbruik van identiteitsbepalende gegevens. In 25 gevallen werd proces-verbaal opgemaakt.

Het overgrote deel van de onderzoeken heeft geleid tot het corrigeren van de bij verschillende organisaties geregistreerde identiteitsbepalende gegevens.

Daarnaast bleek uit het onderzoek naar de uitvoering van de Wet op de Identificatieplicht dat in gemiddeld 50% van de gevallen niet aan de verplichtingen van de WID werd voldaan. Ten aanzien van drie werkgevers zal door de Arbeidsinspectie een strafrechtelijk vervolgonderzoek worden ingesteld in verband met overtreding van de Wet Arbeid Vreemdelingen.

Tijdens de onderzoeken werd in 174 gevallen geconstateerd dat gebruik was gemaakt van (vermoedelijk) valse of vervalste documenten. Gegevens met betrekking tot de herkomst van valse of vervalste documenten zijn overgedragen aan de bevoegde instanties.

Op basis van de onderzoeksbevindingen kon worden vastgesteld dat in totaal een schade van bijna 2 miljoen gulden aan ten onrechte verstrekte uitkeringen en ontdoken belastingheffing werd geleden. Daarnaast werd voor de Sociale Dienst Amsterdam een jaarlijkse besparing gerealiseerd ad f 150.000,- als gevolg van het beëindigen c.q. het verlagen van een aantal uitkeringen.

Preventievoorstellen
De bovenstaande conclusies hebben, samengevat, geleid tot het formuleren van de volgende algemene preventievoorstellen:

Ten aanzien van de eerste invoer van identiteitsbepalende gegevens:
- de verificatiemogelijkheden van identiteitsbepalende gegevens en documenten voor front-office -medewerkers en werkgevers moeten worden uitgebreid;
- daartoe zou de GBA een centrale rol toebedeeld moeten krijgen in het beheer van de identiteitsbepalende gegevens, vooral bij het uitgeven van SoFi-nummers en het verstrekken van fraudebestendige uittreksels uit het Register Amsterdam[2].

Ten aanzien van de uniformering van identiteitsbepalende gegevens:
- Er zal een keuze moeten worden gemaakt voor een eenduidige wijze van vaststelling van de fictieve geboortedatum die voor alle belanghebbende instanties aanvaardbaar is;
- De verplichte afname van de GBA zou moeten worden verruimd;
- De schrijfwijze van identiteitsbepalende gegevens moet in alle bestanden worden geüniformeerd conform de GBA;
- Ook werkgevers zouden ten behoeve van de communicatie binnen het SoFi-nummer-domein de GBA standaard moeten volgen.

Door zorg te dragen voor registratie met een uniforme set identiteitsbepalende gegevens kunnen koppelingen van bestanden en communicatie tussen organisaties zo optimaal mogelijk plaats vinden.
Een uitgebreide oorzaakanalyse met preventievoorstellen per organisatie is opgenomen in de bijlagen bij dit rapport.

---

[2]Het RIF heeft er overigens kennis van genomen dat op dit punt door de betrokken departementen al het nodige onderzoek is verricht

1866529 00730

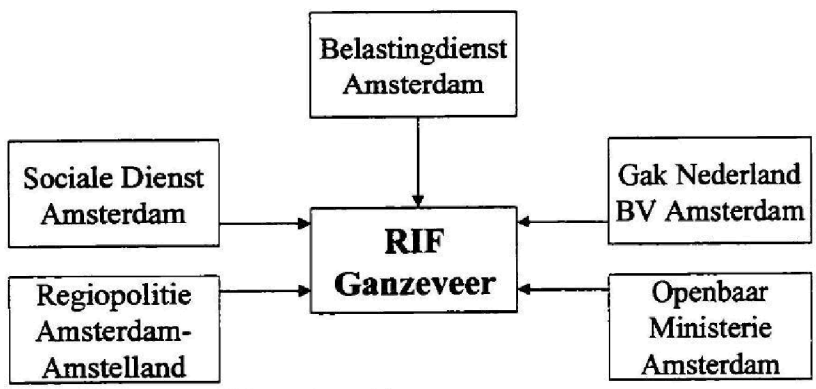
1. Het onderzoek

1.1 Inleiding

Het Regionaal Interdisciplinair Fraudeteam (RIF) Amsterdam is een samenwerkingsverband waarin de Belastingdienst Ondernemingen Amsterdam, Gak Nederland BV, Sociale Dienst Amsterdam, Regiopolitie Amsterdam-Amstelland en het Openbaar Ministerie arrondissement Amsterdam zijn vertegenwoordigd. De aansturing van de RIF-activiteiten gebeurt door een Stuurgroep waarin alle deelnemende organisaties zitting hebben.
Doel van de samenwerking is om te komen tot een betere afstemming van de uitvoering van verschillende overheidsregelingen en daarbij toegepaste werkwijzen. Met het oog hierop wordt naar aanleiding van gevonden onderzoeksresultaten een oorzaakanalyse verricht, waarna vervolgens preventievoorstellen worden gedaan.

In het najaar van 1995 heeft de Stuurgroep van het RIF besloten een projectmatig onderzoek in te stellen naar documentfraude. Daartoe is het RIF uitgebreid met medewerkers van de Arbeidsinspectie, het Register Amsterdam, de Sociale Verzekeringsbank Districtskantoor Amsterdam. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken was betrokken bij het preventietraject.

De participanten in het RIF zijn:



Met medewerking van:
Sociale Verzekeringsbank Amsterdam
Arbeidsinspectie
Register Amsterdam

1.2 Aanleiding en doelstelling

In 1995 heeft de Stuurgroep besloten onderzoek te doen naar documentfraude. Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode tussen 1 november 1995 en 1 april 1997. In de eerste fase van het onderzoek is gebleken dat een algemeen onderzoek naar documentfraude te omvangrijk zou worden. Hierop heeft de Stuurgroep besloten het onderzoek te beperken tot fraude met identiteitsbepalende gegevens.

1866529 00730

Het belang van het onderzoek was gelegen in de potentiële gevolgen van het gebruik van onjuiste identiteitsbepalende gegevens op documenten.

Onrechtmatig gebruik van identiteitsdocumenten kan leiden tot onder meer:

- het verkrijgen van een onjuiste inschrijving in de Gemeentelijke Basis Administratie;
- het onterecht verkrijgen van toegang tot de arbeidsmarkt;
- het onterecht verkrijgen van uitkeringen;
- het onterecht verkrijgen van kinderbijslag;
- het onterecht verkrijgen van subsidies;
- het onterecht verkrijgen van werkvergunningen;
- premie- en belastingontduiking;
- het onterecht verkrijgen van een permanente of tijdelijke verblijfsstatus;
- het onterecht verkrijgen van medische hulp via het ziekenfonds;
- frauduleuze deelname aan het bankverkeer.

Iemand die niet beschikt over een identiteitsdocument en toch gebruik wil maken van genoemde regelingen of faciliteiten kan overgaan tot het gebruik van valse, vervalste of valselijk verkregen (identiteits-) documenten, of het gebruik van (identiteits-) documenten van een ander. Indien de combinatie van identiteitsbepalende gegevens en documenten niet (meer) overeenstemt met de verschillende basisbestanden kan dat er toe leiden dat personen niet of moeilijk te traceren zijn. Het vaststellen van de juistheid, de volledigheid en de rechtmatigheid van opgelegde belastingaanslagen, premieheffing, verstrekte uitkeringen, toegekende subsidies en diverse andere voorzieningen wordt hierdoor bemoeilijkt of zelfs onmogelijk gemaakt.

De doelstelling van het project was:
onderzoek doen naar en verbeteringsvoorstellen aandragen ten behoeve van de juistheid en de consistentie van geregistreerde of te registeren identiteitsbepalende gegevens (te weten: naam, adres, woonplaats, geboortedatum en SoFi-nummer) om daarmee de voorwaarden te optimaliseren voor een recht- en doelmatige uitvoering van wetten waarin identiteitsgebonden rechten en plichten worden geregeld.

Het onderzoek kende de volgende vraagstellingen:

* In welke mate komen de gegevens in authentieke *bronbestanden* en basisbestanden overeen en waar is sprake van een afwijking?
* In welke mate is er bij afwijking sprake van financiële en/of maatschappelijke benadeling?
* Wat is mogelijk de oorzaak van de geconstateerde afwijking(en)?
* Hoe kunnen eventueel geconstateerde afwijking(en) in de toekomst worden voorkomen?

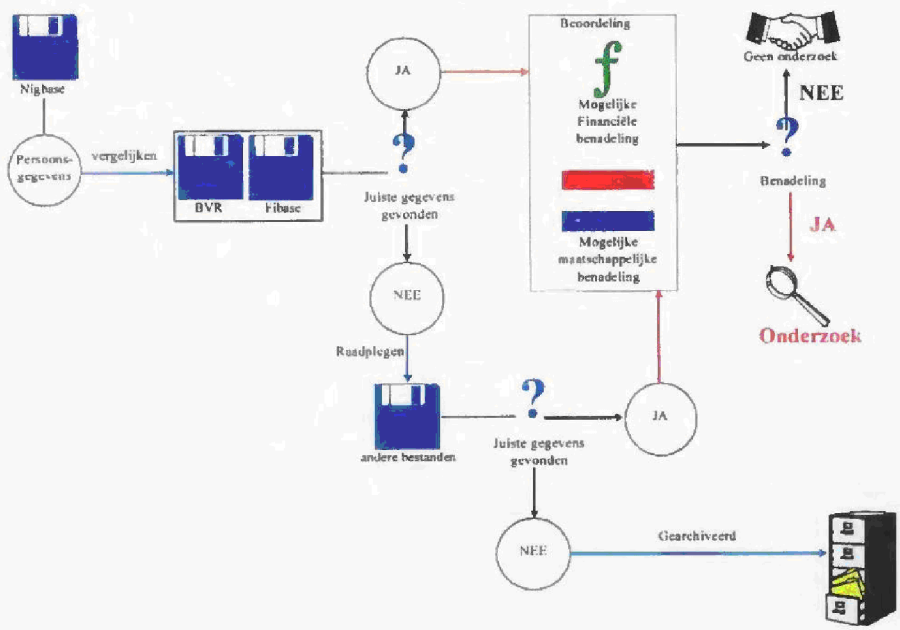
1.3 Aanpak van het onderzoek

Om inzicht te verkrijgen in mogelijke fraude met identiteitsbepalende gegevens is gezocht naar gegevensverzamelingen waarin potentieel frauduleuze identiteitsbepalende gegevens te vinden zouden zijn.

Vertrekpunt van het onderzoek was de zogenoemde Nigbase van de Belastingdienst. De Nigbase kan worden omschreven als een restbestand van, in eerste aanleg, niet identificeerbare gegevens. Het gaat hierbij om loonbelastingkaarten waarbij de opgegeven identiteitsbepalende gegevens niet geautomatiseerd te verwerken zijn, doordat zij afwijken van het basisbestand Beheer van relaties (BVR) van de Belastingdienst. Voorbeelden variëren van vergissingen van administratieve aard tot opgave van misleidende gegevens door de inhoudingspichtige. Voor het onderzoek werden de gegevens uit de Nigbase over het jaar 1994 als uitgangspunt genomen en vergeleken met gegevens uit andere geautomatiseerde bestanden van de Belastingdienst, te weten de BVR en de *Fibase*. Hierbij is het SoFi-nummer gebruikt als een gemeenschappelijke sleutel.

De vier belastingeenheden van Amsterdam hebben hun Nigbasekaarten ten behoeve van het onderzoek ter beschikking gesteld aan het RIF In totaal werden door het RIF 13.338 Nigbasekaarten onderzocht en ingevoerd in een geautomatiseerd bestand. De invoering in een geautomatiseerd bestand was noodzakelijk om het mogelijk te maken de bevindingen cijfermatig te onderbouwen, de onderzochte signalen samen te voegen[3] en selecties te maken.

Met de uitgevoerde bestandsvergelijking tussen Nigbase, Fibase en BVR is beoogd vast te stellen:
- of de identiteitsbepalende gegevens door de inhoudingsplichtigen consistent geregistreerd en aan de Belastingdienst aangeleverd werden;
- of bij gebleken onjuistheden de juiste gegevens achterhaald konden worden;
- of kon worden vastgesteld of er op enigerlei wijze sprake was van maatschappelijke en/of financiële benadeling.



[3]De 13.338 Nigbase-kaarten konden bij een eerste analyse reeds worden herleid tot 11.854 individuele personen

Bij deze bestandsvergelijking zijn de 13.338 Nigbasekaarten aan de hand van een scoreformulier beoordeeld. Na deze beoordeling is steeds per geval aangegeven voor welke organisatie(s) mogelijk sprake was van een onderzoekswaardig signaal.

Na deze eerste fase van het onderzoek resteerden 4225 Nigbasekaarten die voor nader onderzoek in aanmerking kwamen. Bij een deel van deze kaarten is vervolgens onderzocht of sprake was van misbruik of oneigenlijk gebruik van identiteitsbepalende gegevens en zo ja, wat de omvang en de oorzaken daarvan waren. Gebruik werd gemaakt van gegevens van het Register Amsterdam, Gak Nederland BV en andere uitvoeringsinstellingen, de Sociale Verzekeringsbank Districtkantoor Amsterdam en de Sociale Dienst Amsterdam. Tevens werd gebruik gemaakt van informatie van het *ZAO* zorgverzekeringen Amsterdam[4].

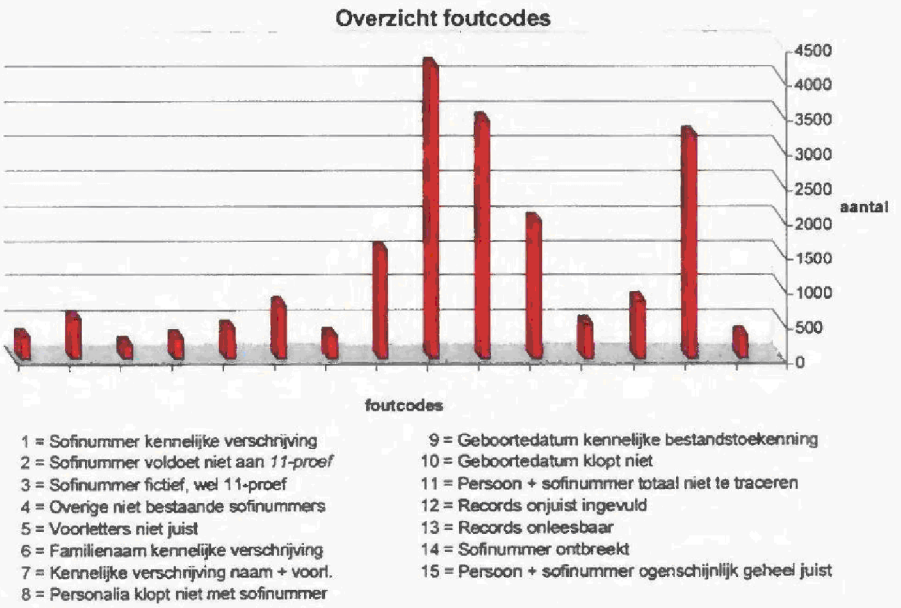
[4]De resultaten van de onderzoeken per onderwerp/organisatie worden beschreven in hoofdstuk 2.

1866529 00730

2. Bevindingen en resultaten

2.1 Algemeen

De eerste fase van het onderzoek leverde een beeld op van de redenen waarom de genoemde 13.338 Nigbasekaarten onvoldoende identificeerbaar waren. In het schema hieronder staat welke soorten fouten er zijn onderkend en in welke aantallen ze voorkwamen.



4225 van deze Nigbasekaarten kwamen in aanmerking voor nader onderzoek. Het betrof gevallen waarin mogelijk sprake was van aanmerkelijke afwijkingen van administratieve aard of van fraude. Er zijn in totaal 938 vervolgonderzoeken uitgevoerd[5].

De resultaten van deze vervolgonderzoeken zijn in de volgende paragrafen weergegeven, waarbij het volgende onderscheid is aangebracht:

- Gevallen van misbruik met (financiële) benadeling (paragraaf 2.2);
- Gevallen van misbruik zonder (financiële) benadeling (paragraaf 2.3);
- Werkgevers en de Wet op de Identificatieplicht (paragraaf 2.4).

De niet voor nader onderzoek in aanmerking komende signalen zijn voor de Belastingdienst mede aanleiding geweest voor nader overleg met de inhoudingspichtige instanties om tot optimalisering van registratie te komen.

---

[5]Niet alle 4225 Nigbase-kaarten zijn onderzocht. Dit is overigens conform de RIF-methodiek, waarbij sprake moet zijn van een representatief aantal. De 938 vervolgonderzoeken betreffen de op pagina 8 genoemde 1293 onderzoeken exclusief de 355 WID-onderzoeken.

1866529 00730

2.2 Gevallen van misbruik met (financiële) benadeling

Op basis van de Nigbasekaarten zijn onderzoeken verricht naar mogelijke samenloop van inkomsten met één of meer uitkeringen. De resultaten van de vervolgonderzoeken zijn hierna apart opgenomen.

Het onderzoek hield in dat de Fibase- en Nigbasegegevens van overige beschikbare jaren werden opgevraagd, evenals de dossiers van de uitkeringsgerechtigden. Vervolgens werd per signaal bij verschillende werkgevers looninformatie verzameld. Voor deze methode is gekozen om te onderzoeken waarom de identiteitsbepalende gegevens bij de desbetreffende instellingen niet overeenstemden.

Het ging hierbij in principe om twee vormen van fraude:

1 Cliënten waren bij de betreffende instellingen bekend met de juiste combinatie van identiteit en SoFi-nummer, maar hadden inkomsten uit een andere bron waar (een deel van) deze gegevens onjuist bleken te zijn;
2 Cliënten waren bij de betreffende instelling bekend onder een onjuiste combinatie van identiteit en SoFi-nummer en hadden inkomsten uit een andere bron waar deze gegevens wel juist waren.

2.2.1 Gak Nederland BV (Gak)

Voor het Gak werden in RIF-verband 135 onderzoeken verricht. Dit betrof alle gevallen die onderzoekwaardig waren. Dit hield in dat de Fibase- en Nigbasegegevens van overige beschikbare jaren zijn opgevraagd, evenals de specificaties van de door het Gak verstrekte uitkeringen.
In 19 gevallen is gebleken dat er sprake was van fraude, waarbij benadeling van het Gak heeft plaatsgevonden. Daarbij is een voorlopig benadelingsbedrag vastgesteld voor een totaalbedrag van ruim f 70.000,-.

2.2.2 Overige uitvoeringsinstellingen

In RIF-verband werden 77 onderzoeken verricht wegens samenloop van inkomsten met uitkeringen van de overige uitvoeringsorganen. Dit betrof alle onderzoekswaardige gevallen.
Na het uitvoeren van een administratief onderzoek werden 40 gevallen voor nader onderzoek overgedragen aan *Cadans*, *GUO* en *SFB*. Hierbij bleek in ieder geval in 13 gevallen sprake te zijn van fraude.

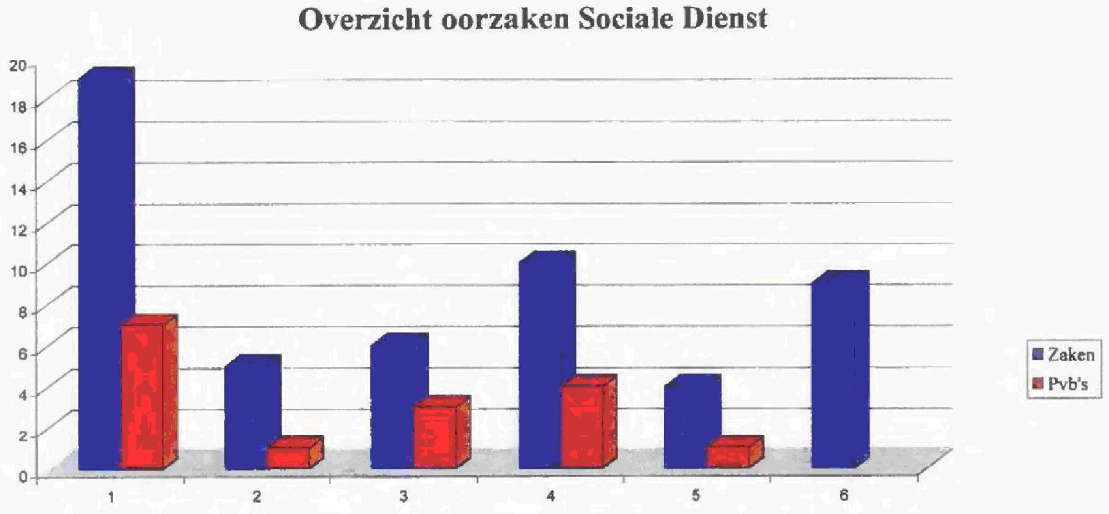
2.2.3 Sociale Dienst

Voor de Sociale Dienst Amsterdam werden in RIF-verband 74 onderzoeken verricht, omdat er mogelijk sprake was van samenloop van inkomsten met een uitkering van de Sociale Dienst. Uit een totaal van 534 onderzoekswaardige gevallen zijn er 74 gevallen a-select geselecteerd.

De 74 onderzochte zaken zijn door 29 verschillende oorzaken in de Nigbase terecht gekomen. Omdat bij de werkgever én bij de Sociale Dienst dezelfde oorzaken bleken te bestaan, zijn deze samengevoegd. Uiteindelijk bleven 24 oorzaken over.

1866529 00730

In de grafiek hieronder staan de zes belangrijkste oorzaken, waarbij tevens is aangegeven in welke gevallen proces-verbaal is opgemaakt.



1 = Geboortedatum Sociale Dienst onjuist
2 = Foutief sofinummer opgegeven aan Sociale Dienst
3 = Geen sofinummer bekend bij werkgever en Sociale Dienst
4 = Opgave onjuiste naam en geboortedatum bij werkgever en Sociale Dienst
5 = Verschil in sofinummer bij de werkgever
6 = Dubbele sofinummers

In 39 van de 74 onderzoeken is fraude geconstateerd.
Binnen het kader van het RIF-project heeft de sociale recherche in 25 gevallen proces-verbaal opgemaakt; in zes gevallen was er wel sprake van fraude, maar bleef het fraudebedrag onder de norm die het Openbaar Ministerie hanteert voor het opmaken van processen-verbaal. In één geval had de sociale recherche reeds zelfstandig proces-verbaal opgemaakt. In de overige zeven zaken bleek, hoewel er wel sprake was van misbruik van identiteitsbepalende gegevens, geen sprake te zijn van (financiële) benadeling van de Sociale Dienst. Het ging hier om personen die gebruik maakten van de identiteitsbepalende gegevens van uitkeringsgerechtigden van de Sociale Dienst[6].

De onderzoeken wezen uit dat de Sociale Dienst Amsterdam in totaal voor een bedrag van ruim 1,3 miljoen gulden werd benadeeld. In alle gevallen werd een terugvorderingsactie ingesteld. De periode waarover de schuld per individueel geval werd berekend ligt tussen 1988 en 1996. In zes gevallen leidden de onderzoeken tot beëindiging van de uitkering en in twee gevallen tot een verlaging van de uitkering. Dit levert de Sociale Dienst een jaarlijkse besparing op van *f* 150.000,- netto.

---

[6]Hoewel het in veel gevallen ging om misbruik door (familie) relaties, verklaarden de desbetreffende uitkeringsgerechtigden niet op de hoogte te zijn van het misbruik.

1866529 00730

2.2.4 Sociale Verzekeringsbank Districtskantoor Amsterdam (*SVB*)

Ten behoeve van de Sociale Verzekeringsbank werden in RIF-verband 34 onderzoeken verricht, omdat er mogelijk sprake was van inkomsten in samenloop met een uitkering ingevolge de *AOW* of de *AWW* Het eindresultaat van dit onderzoek was dat in geen van de geselecteerde gevallen sprake bleek te zijn van (financiële) benadeling van een instelling als gevolg van fraude. In voorkomende gevallen vormde het onderzoek wel aanleiding om correcties toe te passen op de bij de SVB geregistreerde identiteitsbepalende gegevens.

Onderstaand een toelichting:

- In acht gevallen betrof het personen die naast een uitkering of AWW een andere uitkering (wegens arbeidsongeschiktheid of een aanvullende bijstandsuitkering) of inkomen uit arbeid hadden. Bij nadere beoordeling bleek deze samenloop van AOW/AWW met andere inkomsten juist. Deze gevallen zijn dus ten onrechte als mogelijke fraude geselecteerd.
- In zeven gevallen verstrekte de Sociale Verzekeringsbank Amsterdam een uitkering zonder vermelding van een SoFi-nummer. Inmiddels zijn van deze gevallen in het systeem van de SVB de SoFi-nummers bekend geworden, behalve van de gevallen waarin aan de gerechtigde nooit een SoFi-nummer was verstrekt (buitenlandse weduwen).
- In vijf gevallen was de uitkeringsgerechtigde niet actueel ingeschreven in de GBA. Het betrof hier in alle gevallen uitkeringsgerechtigden die hun verblijfplaats in het buitenland hadden. Om die reden waren zij niet ingeschreven in de GBA.
- In vijf gevallen is de uitkering betaald met vermelding van een SoFi-nummer van een ander. Het betrof hier in alle gevallen het SoFi-nummer van een familielid. In deze gevallen is een correctie aangebracht in het systeem van de SVB.
- In vier gevallen betrof het een uitkering onder vermelding van de naam van de echtgenoot van de uitkeringsgerechtigde.
- In drie gevallen werd het fraudesignaal veroorzaakt door de eerder besproken *geboortedatumproblematiek.*
- In één geval was er sprake van een door de Belastingdienst dubbel verstrekt SoFi-nummer. De Belastingdienst is hiervan op de hoogte gebracht en heeft één van de SoFi-nummers afgevoerd.
- In één geval werd een uitkering verstrekt op een niet bestaand SoFi-nummer. De gebruiker van dit SoFi-nummer was in het bezit van een eigen SoFi-nummer waarvan volgens de gegevens van de Belastingdienst geen gebruik gemaakt werd. Inmiddels was het juiste SoFi-nummer reeds ingevoerd in het systeem van de SVB.

2.2.5 Ziekenfondsen

Het projectteam heeft geen onderzoek verricht naar de uitvoering van de Ziekenfondswet. ZAO Zorgverzekeringen heeft niet deelgenomen aan het project. Wel is ten behoeve van een aantal onderzoeken gebruikgemaakt van informatie van het ZAO. Het vermoeden bestond namelijk, dat met onjuiste identiteitsbepalende gegevens een ziekenfondsverzekering kon worden genoten. Dit vermoeden is bevestigd door informatie van het ZAO.

In een van de onderzoeken is een bezoek gebracht aan een werkgever (een uitzendbureau) in Tilburg. Daarbij bleek dat bij inschrijving regelmatig valse of vervalste identiteitsbewijzen werden overlegd. Hieromtrent werd de Vreemdelingenpolitie geïnformeerd. Het viel op dat een aantal van deze personen voor de ziekenfondswet verzekerd waren bij het ZAO. Tijdens een gesprek met het hoofd Bijzondere Controle van het ZAO is dit ter sprake gekomen. Hij heeft de werkgever om meer informatie verzocht. Daarop werd hem een lijst ter hand gesteld met de namen van 13 personen die zich hadden gelegitimeerd met een vermoedelijk vals of vervalst identiteitsbewijs. Van deze 13 personen kwamen er 10 voor in de administratie van het ZAO. Bij zeven van hen was er voldoende aanleiding om de inschrijving in het ziekenfonds te beëindigen.

2.2.6 Belastingdienst

Bij de beoordeling van de Nigbasekaarten over 1994 is gebleken dat in meer dan de helft, van de ten behoeve van de Belastingdienst onderzochte gevallen, sprake is geweest van financiële benadeling.

Bij de financiële benadeling ging het voornamelijk om personen die nog geen aangiftebiljet hadden ingediend/aangevraagd en om personen die wel aangifte hadden gedaan, maar niet alle looninkomsten hadden aangegeven. Bij nagenoeg alle onderzochte signalen was de Belastingdienst Particulieren bevoegd om actie te ondernemen. Daarom is volstaan met het attenderen van de eenheid Particulieren op deze signalen. In een aantal situaties presenteerden personen zich bij de werkgever en/of uitkeringsinstantie met een andere identiteit om te voorkomen dat de uitkerende instantie door verificatie bij de Belastingdienst het dienstverband zou opmerken. Een andere oorzaak was onjuiste registratie (bewust of onbewust) bij verschillende werkgevers.

Bij financiële benadeling betrof het steeds zaken die in de overige deelonderzoeken - van het project zijn onderzocht. Al deze zaken zijn individueel *gerenseigneerd* aan de competente belastingeenheden. De belangrijkste oorzaken voor deze onregelmatigheden zijn omschreven bij de betreffende onderdelen van het project. Het resultaat van de overige individueel verzonden renseignementen is niet bekend.

Financiële benadeling is voornamelijk veroorzaakt door belastingplichtigen die meerdere dienstverbanden en/of uitkeringen hadden, waardoor ze meerdere keren de belastingvrije som genoten en/of inkomens tegen een te laag tarief werden belast.

In RIF verband werden 509 gevallen nader onderzocht. Daarbij bleek in 308 gevallen sprake te zijn van fraude met een totaal benadelingsbedrag van circa f 550.000,-.

Eén werkgever bleek 150 incidentele free-lance medewerkers op twee SoFi-nummers te registreren. Hoewel voor deze medewerkers wel belasting en premies afgedragen werd, is aan de hand van nader onderzoek, dat ook de rest van de loonadministratie omvatte, uiteindelijk toch een aanzienlijke naheffingsaanslag opgelegd.

1866529 00730

2.3 Gevallen van misbruik zonder (financiële) benadeling

Deze paragraaf heeft betrekking op de aanzienlijke restcategorie van 2386 Nigbasekaarten van de hiervoorgenoemde 4225 gevallen, die vooralsnog niet direct gekoppeld konden worden aan een (financieel) benadeelde instelling, hoewel wel het vermoeden bestond van misbruik van identiteitsbepalende gegevens.

De belangrijkste oorzaken voor opname van de gegevens van deze groep in de Nigbase werden gevormd door:

- het SoFi-nummer bestaat niet/is fictief/niet verstrekt;
- de *NAW-gegevens* en/of geboortedatum horen niet bij het SoFi-nummer;
- het SoFi-nummer ontbreekt;
- persoon en SoFi-nummer zijn niet te traceren;
- de geboortedatum is onjuist.

Bij de controle op de naleving van de WID is gebruik gemaakt van de bestanden van de Belastingdienst, de Sociale Dienst Amsterdam, de Sociale Verzekeringsbank Districtskantoor Amsterdam en van de verschillende uitvoeringsinstellingen. Zo nodig is ook informatie opgevraagd bij het Register Amsterdam, de Regiopolitie, de Vreemdelingenpolitie en het ZAO.

Bij alle werkgevers werd gecontroleerd of de WID juist werd toegepast. Tijdens het onderzoek is het RIF er steeds van uit gegaan dat de werkgever de WID juist toepaste wanneer de vereiste documenten in zijn administratie waren terug te vinden. Het is de werkgever daarbij niet aangerekend wanneer die documenten vals of vervalst waren. Diverse werkgevers verklaarden dat ze de expertise niet hadden om de juistheid van de verschillende documenten vast te stellen. Ook merkten ze op, dat er voor hen weinig mogelijkheden zijn om de juistheid van verschillende gegevens te verifiëren.

Het onderzoek wees uit dat de WID in 57% van de onderzochte gevallen niet juist werd toegepast. Geconstateerd is dat direct na de inwerkingtreding van de WID op 1 juli 1994 een groot verloop in personeelsbestanden heeft plaatsgevonden.

Uit de onderzoeken is gebleken dat er een levendige handel bestaat in de diverse documenten. De prijzen lopen uiteen van f 50,- voor een vals of vervalst uitgifte-formulier SoFi-nummer tot f 14.000,- voor een complete set documenten. Gebleken is dat men op redelijk eenvoudige wijze in het bezit kan komen van verschillende valse of vervalste documenten. In een aantal gevallen bleken documenten steeds afkomstig uit dezelfde bron. Informatie hieromtrent is doorgegeven aan de bevoegde instanties.

Resultaten

Uit dit restbestand Nigbasekaarten werden a-select 109 kaarten geselecteerd. Dit heeft geresulteerd in onderzoeken bij 89 werkgevers, die actief bleken te zijn in de schoonmaakbranche, de horeca, uitzendbureaus, de agrarische sector (glastuinbouw) en de confectie. In het onderzoek is tevens aandacht besteed aan de wijze waarop werkgevers de WID-verplichtingen naleven. Met betrekking tot 40 Nigbasekaarten konden om uiteenlopende redenen de onderzoeken niet worden voltooid.

1866529 00730

Bij de onderzoeken met betrekking tot 69 Nigbasekaarten werd geconstateerd dat sprake was van een onjuiste opgave van identiteitsbepalende gegevens, waarbij in een groot aantal gevallen gebruik werd gemaakt van valse of vervalste identiteitsdocumenten. In één geval is een strafrechtelijk onderzoek ingesteld, waarbij drie verdachten werden aangehouden. Bij deze onderzoeken werden verschillende vormen van misbruik met identiteitsbepalende gegevens geconstateerd.

Bij de onderzoeken is gebleken dat het SoFi-nummer en soms ook de identiteit van iemand door meerdere personen werd gebruikt bij het aangaan van dienstbetrekkingen. Er werd dan gebruik gemaakt van valse of vervalste identiteitsdocumenten en formulieren waarop het SoFi-nummer wordt uitgegeven. In het meest extreme geval is gebleken dat in de afgelopen jaren op één SoFi-nummer 103 personen werkzaam zijn geweest. Bij dit onderzoek werd in 34 gevallen geconstateerd dat gebruik werd gemaakt van valse of vervalste documenten, waaronder paspoorten, werkvergunningen en uitgifteformulieren SoFi-nummer.

Bij de onderzoeken werd geconstateerd dat personen bij het aangaan van dienstverbanden en het verkrijgen van uitkeringen gebruik maakten van meerdere SoFi-nummers, soms in combinatie met een valse naam.
In negen gevallen werd alsnog geconstateerd dat de persoon in kwestie naast inkomsten uit arbeid een uitkering ontving. Deze gevallen zijn voor verdere afhandeling overgedragen aan de belanghebbende organisatie.

Bij de onderzoeken is gebleken dat personen gebruik maken van (een deel van) de identiteitsbepalende gegevens van al lang geëmigreerde personen.
Tijdens de controles bij diverse werkgevers zijn in totaal 111 kopieën opgedoken van vermoedelijk valse of vervalste identiteitsdocumenten en valse formulieren waarmee het SoFi-nummer wordt uitgegeven[7].

In 46 gevallen betrof het vermoedelijk valse of vervalste uitgifteformulieren SoFi-nummer. In 10 gevallen was sprake van vermoedelijk valse of vervalste werkvergunningen. 25 documenten betroffen vermoedelijk valse of vervalste verblijfs- en vestigingsvergunningen. 7 kopieën betroffen vermoedelijk valse of vervalste Nederlandse paspoorten. 8 kopieën hadden betrekking op Franse paspoorten, 11 op Engelse paspoorten. Vervolgens hadden 2 kopieën betrekking op vermoedelijk valse of vervalste Ghanese paspoorten en was in 1 geval sprake van een vermoedelijk vals of vervalst Nederlands rijbewijs en in 1 ander geval van een vermoedelijk vals of vervalst Marokkaans paspoort.

2.3.1 Arbeidsinspectie

De Arbeidsinspectie heeft aan het project deelgenomen vanuit de wens relevante informatie te verzamelen voor beleidsmakers en uitvoering te geven aan de handhavingstaak op het terrein van de arbeidsmarkt en de arbeidsomstandigheden. De resultaten voor de Arbeidsinspectie zijn hoofdzakelijk weergegeven in de hoofdstukken 'identiteitsbepalende gegevens' en 'werkgevers'.

---

[7] Deze aantallen zijn exclusief de valse of vervalste documenten die werden aangetroffen tijdens actuele onderzoeken bij werkgevers.

1866529 00730

De in het onderzoek geconstateerde fraude doet zich voornamelijk voor bij laag- tot ongeschoolde arbeid in sectoren als de schoonmaak-, de uitzend-, de horeca- en de loonconfectiebranche, agrarische bedrijven en vlees- en pluimveeverwerkende bedrijven. In een aantal gevallen is de Wet arbeid vreemdelingen overtreden.

Uit het onderzoek bij werkgevers is gebleken dat illegale tewerkstelling zich in hoofdzaak in twee vormen voordeed:

- Vreemdelingen hadden zich door het gebruik van valse of vervalste documenten toegang tot de arbeidsmarkt verschaft. De vervalsingen waren gepleegd met identiteitsdocumenten, verblijfsdocumenten en met formulieren waarop SoFi-nummers worden verstrekt. In veel gevallen had de werkgever op de hoogte kunnen zijn.
- Er ontbraken documenten, vooral voor wat betreft de verblijfsrechtelijke status en de rechtmatige toegang tot de arbeidsmarkt. Bij deze vorm bleek vaak dat het SoFi-nummer vóór 1992[8] was afgegeven, ontbrak of onjuist was.

Uit het onderzoek is gebleken dat veel WID-administraties bij werkgevers niet op orde zijn. Op alle in de WID aangegeven onderdelen (identiteit, nationaliteit en verblijfsstatus) werden onregelmatigheden of onvolledigheden geconstateerd.
Aangezien de rechtmatige toegang tot de arbeidsmarkt steeds een relatie heeft met de verblijfsvergunning, kan het verstrijken van de geldigheidsduur of het wijzigen van het doel van de vergunning dadelijk consequenties hebben voor de positie op de arbeidsmarkt. Bij drie werkgevers waren de overtredingen van wet- en regelgeving zo ernstig dat in het kader van de taakstelling van de Arbeidsinspectie tegen deze werkgevers (strafrechtelijke) vervolgonderzoeken zullen worden ingesteld.

2.4 Werkgevers en de Wet op de Identificatieplicht (actuele situatie)

Tijdens het onderzoek is gebleken dat de aanlevering van onjuiste of onvolledige gegevens door inhoudingsplichtigen een belangrijke oorzaak was voor de voeding van de Nigbase. Uit het tijdens het project opgebouwde bestand van circa 4900 verschillende *LB-nummers* van werkgevers, zijn daarom diverse selecties gemaakt. Deze selecties hadden tot doel zicht te krijgen op:

- de belangrijkste veroorzakers;
- welke foutcodes het betreft; en
- welke foutcodes aan welke veroorzaker toe te schrijven zijn.

In veel gevallen was de reden voor opname in de Nigbase terug te voeren op 'administratieve onvolkomenheden' en de 'geboortedatumproblematiek'.
De voor het onderzoek gebruikte gegevens hadden betrekking op het jaar 1994. Teneinde de problematiek goed te kunnen beoordelen werd besloten een onderzoek te doen naar de actuele situatie bij een aantal werkgevers. Hiertoe werd een onderzoek ingesteld bij zes werkgevers.

Om zoveel mogelijk te komen tot een spreiding van onderzoek over verschillende bedrijfstakken zijn drie werkgevers geselecteerd uit de Nigbase 1994, aangevuld met drie werkgevers op basis van risico-inschatting.

---

[8] Vóór 1992 werden SoFi-nummers verstrekt ongeacht de verblijfsstatus

1866529 00730

Selectie werkgevers gespreid over verschillende bedrijfstakken

Selectie op basis van Nigbasekaarten:
1 Uitzendbureau (*BV* 26 Gak)
2 Schoonmaakbedrijf (BV 18 Cadans)
3 Loonconfectiebedrijf te Amsterdam(BV 27 Gak)
Selectie op basis van risico-inschatting:
4 Horeca-onderneming(BV 22 Gak)
5 Onderaannemer in horeca-schoonmaak (BV 18 Cadans)
6 Agrarisch bedrijf (BV 1 GUO)

Bij alle onderzochte werkgevers is op basis van de Wet arbeid vreemdelingen en de Organisatiewet Sociale Verzekeringen in combinatie met de Wet op de Identificatieplicht (WID) een onderzoek ingesteld naar de actuele situatie. Hierbij zijn de werknemersgegevens verzameld en naderhand gerubriceerd.
De onderzoeken zijn beperkt tot de werknemers die op de dag van onderzoek een actueel dienstverband met de onderneming hadden. In totaal zijn de gegevens van 355 werknemers gecontroleerd.

De WID-administraties van de werkgevers, die behoren te worden gevormd door kopieën van documenten zoals paspoorten, verblijfsvergunningen en werkvergunningen, zijn beoordeeld op de volgende onderdelen:
1 de aanwezigheid van kopieën van de in de wet voorgeschreven documenten;
2 de kwaliteit van de, door de werkgever, opgenomen kopieën van documenten.

Bij het beoordelen van de kopieën tijdens de werkgeversonderzoeken is als uitgangspunt gekozen dat de kopie zonder hulpmiddelen of specialistische kennis eenvoudig als vervalsing herkenbaar moet zijn, hetzij bij beschouwing van de kopie van het document op zich, hetzij door de combinatie van gegevens uit het personeelsdossier of de verschillen daarin.

Resultaten
Voor 219 werknemers (circa 62%) bleek voldaan te zijn aan de Wet op de Identificatieplicht (WID). Voor 136 werknemers (circa 38%) is daaraan niet voldaan.
In een beperkt aantal gevallen (minder dan 4%) kon gesteld worden dat formeel wel is voldaan aan de WID, doch dat het opgenomen gegeven in de administratie weinig informatie bevatte, vooral de verblijfsrechtelijke positie. In die gevallen was uitsluitend de aanvraag tot verkrijging van een verblijfsvergunning als gegeven opgenomen. In andere gevallen werd bij herindiensttreding volstaan met de afschriften behorende bij een eerder dienstverband, waarbij de verblijfsvergunning inmiddels zijn geldigheid had verloren door het verstrijken van de geldigheidsduur. Van de 355 werknemers hadden er 108 de Nederlandse nationaliteit en hadden 247 werknemers een andere dan de Nederlandse nationaliteit. Van de werknemers met de Nederlandse nationaliteit bleek voor 88 werknemers (ruim 80%) aan de verplichtingen voor de WID te zijn voldaan. 25 werknemers hadden de status van begunstigd *EG*-onderdaan. Voor deze groep werknemers is volledig aan de verplichtingen WID voldaan.

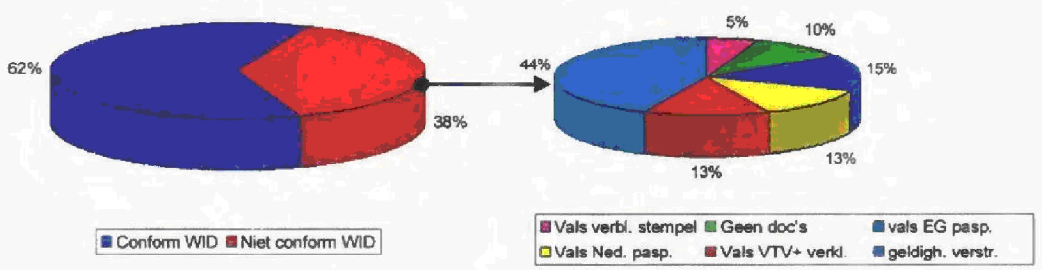
De groep van buiten de EG omvatte 222 werknemers. Voor 106 werknemers uit deze groep (circa 48%) is voldaan aan de verplichtingen van de WID.

1866529 00730

Binnen de groep vreemdelingen zijn op basis van de geadministreerde kopieën 63 vervalsingen aangetroffen (circa 28%). Het betrof vervalsingen van Nederlandse paspoorten, EG-paspoorten en verblijfsvergunningen ex artikel 10 Vreemdelingenwet, in hoofdzaak de vergunning tot vestiging, steeds in combinatie met een valse 'Verklaring', ex artikel 3 van de Wet Arbeid Buitenlandse Werknemers. Alle vervalsingen kwamen in min of meer gelijke mate voor (10 à 15%).

In 25% van de gevallen waarbij een kopie van een vervalst of vals identiteitsdocument werd aangetroffen, is tevens een kopie van een kennelijk vervalst formulier gevonden waarop het SoFi-nummer wordt verstrekt. In een aantal gevallen is een vals verblijfsstempel geplaatst in een ogenschijnlijk geldig grensoverschrijdingsdocument. Naar 2 betrokken werkgevers zal buiten RIF-verband een onderzoek worden ingesteld. Bij een derde werkgever was sprake van illegale tewerkstelling bij negen van de 28 werknemers. (Het betrof vreemdelingen zonder geldige verblijfsvergunning en zonder tewerkstellingsvergunning).
Tegen deze onderneming zal na overdracht van de gegevens aan de Arbeidsinspectie een onderzoek in het kader van de Wet arbeid vreemdelingen worden ingesteld.

Overzicht controle WID (actueel) bij werkgevers
(Totaal 355 werknemers)



3. Oorzaakanalyse

3.1 Algemeen

De afgelopen vijf jaar zijn de mogelijkheden binnen de wet- en regelgeving om van belang zijnde gegevens voor uitkeringsverstrekking met elkaar te vergelijken en te verifiëren belangrijk verbeterd. Voorbeelden daarvan zijn: het verstrekken van het SoFi-nummer op voorwaarde van een geldige verblijfstitel, de invoering van de WID, de invoering van de GBA en de koppeling van deze administratie met diverse afnemers, de invoering van het VAS en de invoering van de *GVI* Deze en andere maatregelen hebben ervoor gezorgd dat diverse gegevens beter op elkaar aansluiten of op toegankelijker wijze zijn geordend.

Bij de uitvoering van deze maatregelen wordt getracht om de kwaliteit van gegevens te waarborgen. Iedere organisatie die met de uitvoering van deze maatregelen is belast, is zich ervan bewust dat 'kwaliteit' een eerste vereiste is om een goede registratie te kunnen garanderen. Alleen met een deugdelijke registratie is de wet- en regelgeving op adequate wijze uit te voeren.
Er zijn echter omstandigheden, waarbinnen personen in de gelegenheid komen om wetten en regels, systemen en procedures te ontlopen en daar enig onrechtmatig (financieel) voordeel uit kunnen halen (de zogenoemde *gelegenheidsstructuur*).
Soms is hierbij sprake van fraude met identiteitsbepalende gegevens. Hierdoor kunnen er afwijkingen in de diverse gegevensbestanden ontstaan, die de kwaliteit van deze bestanden aantasten en daardoor detectie van fraude bemoeilijken.

Bij de oorzaakanalyse is gekeken naar wet- en regelgeving, systemen en procedures. Deze drie terreinen overlappen elkaar. Hieronder wordt op de hoofdlijnen van elk van deze drie terreinen ingegaan. Doordat tijdens het onderzoek is gebleken dat de aanlevering door werkgevers een belangrijke bron van onjuiste gegevens vormt wordt hierop apart ingegaan. Tevens worden de verschillende onderzoeksresultaten in relatie gebracht tot de werking van de WID De oorzaken per organisatie worden voorts uitgebreider beschreven in de bijlagen.

Het onderzoek heeft geen betrekking gehad op de GBA. Dit bestand is echter als basis voor de registratie van identiteitsbepalende gegevens wel van groot belang voor de diverse instanties. Oorzaakanalyse en preventievoorstellen die verband houden met de GBA zijn daarom in de desbetreffende hoofdstukken opgenomen. Tevens is in een Bijlage aandacht besteed aan het gebruik van GBA-gegevens.

3.1.1 Wet- en regelgeving

Er bestaat geen wet die voor alle instanties een conforme registratie van identiteitsbepalende gegevens voorschrijft. Het belangrijkste voorbeeld van wet- en regelgeving die in belangrijke mate oorzaak is van verschillen in de wijze waarop personen worden geregistreerd, is de circulaire van de *SVR* met betrekking tot het toekennen van fictieve geboortedata. Binnen de uitvoeringsinstellingen Sociale Zekerheid wordt gewerkt conform deze circulaire van de (voormalige) Sociale Verzekeringsraad nr. 896 d.d. 12 december 1986. De circulaire schrijft voor dat 1 juli als geboortedag wordt gehanteerd, wanneer alleen het geboortejaar bekend is, en dag 16 wanneer alleen de geboortemaand en het jaar bekend is.

1866529 00730

Iemand die is geboren in 1958 wordt geregistreerd met geboortedatum 01-07-1958 en iemand die is geboren in november 1958 met 16-11-1958. Deze data zijn niet willekeurig gekozen, maar om financiële redenen bepaald op het midden van een periode. In de wet GBA gelden andere voorschriften voor de wijze waarop geregistreerd moet worden wanneer de geboortedatum van een persoon niet volledig blijkt uit zijn/haar brondocument. Iemand die is geboren in 1958 wordt geregistreerd met de geboortedatum 00-XX-1958. De reden voor het verschil in registratie van de geboortedata tussen de wet GBA en het SVR-voorschrift is niet bekend.

Deze geboortedatumproblematiek is een van de belangrijkste oorzaken voor de mismatches bij bestandsvergelijkingen.

Van een aantal van de maatregelen die de afgelopen jaren zijn genomen om deze verschillen terug te dringen of te voorkomen zijn tijdens het onderzoek de eerste effecten zichtbaar geworden, zoals:
- afdrukken SoFi-nummer op identiteitspapieren;
- koppeling GBA met VAS;
- niet verstrekken van SoFi-nummers aan mensen zonder geldige verblijfstitel.

De kwaliteit van bronbestanden en basisbestanden wordt echter niet alleen bepaald door de wijze waarop daar momenteel mee wordt omgegaan. Veel van de onregelmatigheden die zijn geconstateerd, dateren nog uit de periodes waarin werd gehandeld op basis van oude wet- en regelgeving. Deze was minder toegesneden op het voorkomen van onregelmatigheden. De gebruikers van informatie uit die bestanden bleken zich niet altijd bewust van de ruis die door deze historische opbouw wordt veroorzaakt.
Tenslotte dient opgemerkt te worden dat binnen de door de projectgroep onderzochte werkgevers is geconstateerd dat de toepassing van de WID een beperkte invloed heeft gehad op het verbeteren van registraties van identiteitsbepalende gegevens. Dit wordt in onderdeel 3.3 nader beschreven.

Een andere ontwikkeling die in dit kader van invloed kan zijn is de invoering van de Koppelingswet.

3.1.2 Systeem: administratieve vastleggingen

Technisch gezien is vrijwel elke koppeling tussen bestanden mogelijk. De afstemming van privacywetgeving, overige wet- en regelgeving en de technische vereisten en mogelijkheden bij koppeling van bestanden is echter een zeer ingewikkeld proces. Oplossingen in de sfeer van de automatisering vergen vaak flinke investeringen. Financiële overwegingen tellen zwaar mee bij de keuze voor technische oplossingen. Een systeem moet zo zijn ingericht dat het op eenvoudige wijze gegevens van de gewenste kwaliteit kan ontvangen, controleren, verwerken en verstrekken.

Om twee redenen is dat in de praktijk niet altijd het geval:
- De gebruikte systemen zijn niet in eerste instantie bedoeld om andere organisaties van informatie te voorzien. Waar dat wel het geval is prevaleren desondanks de eigen kwaliteitseisen boven de eisen of verwachtingen van de afnemers van informatie die zich later aandienen.

1866529 00730

- Organisaties maken niet altijd een goede terugkoppeling na controle van de ontvangen gegevens. Bij terugkoppeling is de 'status' van de informatie vaak niet vermeld. Men legt prioriteit bij de eigen taakstellingen en de daaruit voortvloeiende werkzaamheden en staat niet altijd open voor kritiek op het eigen systeem.

Wanneer een systeem uitgebreid is getest en al enige tijd naar ieders tevredenheid functioneert, gaat men er te vaak van uit, dat de informatie uit dat systeem ook daadwerkelijk klopt. Dat kan ertoe leiden dat men niet kritisch genoeg kijkt naar de informatie uit het systeem in relatie tot de gegevens die de belanghebbenden (cliënten) verstrekken. Daarnaast kunnen de verschillen in de wijze van vertalen en opslaan van gegevens de geautomatiseerde communicatie tussen systemen bemoeilijken.

3.1.3 Procedures

Iedere organisatie heeft haar eigen procedures om de wet- en regelgeving op een juiste wijze uit te voeren. De meeste instellingen en diensten vertalen de wetten en regels naar hun administratieve organisatie. De wijze waarop dit gebeurt wordt in het algemeen bepaald door de doelen en taken van de desbetreffende organisatie.

Bij de meeste organisaties vindt het merendeel van de invoer van identiteitsbepalende gegevens niet via de front-office-medewerkers plaats. Voor het opnemen van gegevens in geautomatiseerde werkbestanden wordt meestal geput uit eigen bestanden die reeds eerder opgebouwd zijn uit gegevens die van de GBA afkomstig zijn (Gak: Basis Registratie Personen, Belastingdienst: Beheer van Relaties). Bij de Sociale Dienst worden de gegevens van de GBA, geautomatiseerd, overgenomen op het moment dat iemand zich voor het eerst bij deze organisatie vervoegt voor het aanvragen van een uitkering.

Front-office-medewerkers, met name bij de Sociale Dienst, zijn soms (mede) verantwoordelijk voor de eerste invoer of het muteren van identiteitsbepalende gegevens. Zij verrichten hun werkzaamheden bij organisaties waar efficiency, klantgerichtheid en klantvriendelijkheid gevleugelde woorden zijn geworden. Vanuit deze uitgangspunten zal hun aandacht zich primair richten op de taakstelling van de organisatie waar zij voor werken (het verstrekken van uitkeringen, het innen van belasting).
Vele instellingen maken bij de uitvoering van hun primaire taak gebruik van gegevens van andere organisaties. Hierbij kan gedacht worden aan de geautomatiseerde uitwisseling van gegevens, maar ook aan incidentele verzoeken om informatie, die noodzakelijk is voor de afhandeling van individuele zaken.
Front-office-medewerkers zijn zich vaak niet bewust van de externe belangen die verbonden zijn met de interne procedures rond de registratie van identiteitsbepalende gegevens. Hierdoor kan bestandsvervuiling optreden, zoals een gebrek aan uniformiteit van de wijze waarop gegevens zijn geregistreerd. Dit leidt tot situaties waarin de gegevens onvoldoende consistent zijn om koppelingen van bestanden op effectieve en efficiënte wijze te realiseren. Voorbeelden hiervan zijn:

1 onvoldoende kennis van de schrijfwijze van vreemde namen;
2 te ruime mogelijkheden om namen en geboortedata te muteren;
3 gebrek aan kennis met betrekking tot documentherkenning;
4 onvoldoende verificatie van opgegeven SoFi-nummers in die gevallen waarin dit niet geautomatiseerd plaatsvindt aan de balie.

1866529 00730

Front-office-medewerkers hebben een direct belang bij het beschikken over juiste en betrouwbare gegevens. Om de juistheid en betrouwbaarheid van gegevens zoveel mogelijk te waarborgen is het van belang dat front-office-medewerkers zich goed bewust zijn van de belangen van externe afnemers.

3.2 Werkgevers

Door de onderzoeken bij werkgevers zijn de belangrijkste oorzaken bekend geworden van het niet juist registreren en aanleveren van identiteitsbepalende gegevens door die werkgevers. Deze oorzaken en redenen waren de volgende:

- Werkgevers hebben er soms belang bij om een werknemer snel in dienst te nemen. Zij maken een deugdelijke verificatie daaraan ondergeschikt. Pas achteraf worden ze geconfronteerd met problemen bij het beëindigen van een arbeidsovereenkomst met een vreemdeling die geen werkvergunning heeft.
- Identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie worden vrijwel altijd eenmalig getoetst, terwijl vooral de verblijfsrechtelijke positie in de tijd kan wijzigen. Een aantal verblijfsvergunningen heeft een korte geldigheidsduur, meestal drie maanden (verlenging mogelijk). Ook een wijziging in de burgerlijke staat kan gevolgen hebben voor de verblijfsstatus.
- Bij een nieuw dienstverband wordt niet altijd een hernieuwde registratie uitgevoerd in de WID-administratie. Er wordt vaak gebruik gemaakt van de oude gegevens die hun geldigheid hebben verloren.
- Werkgevers zijn vaak onbekend met echtheidskenmerken van documenten. In veel gevallen nemen ze genoegen met een door de werknemer aangeleverde kopie van een identiteitsbewijs.
- Werkgevers hebben - zeker wanneer tijdsdruk een rol speelt - onvoldoende informatie over de daadwerkelijke uitvoering van de WID en de controlemogelijkheden.
- Bovendien geven werkgevers aan dat zij te weinig mogelijkheden hebben om de juistheid van aangeleverde gegevens te controleren bij bijvoorbeeld de Vreemdelingenpolitie, de Belastingdienst of de eigen bedrijfsvereniging.
- De controle op de uitvoering van wet- en regelgeving wordt beperkt door de capaciteit van de handhavingsorganisaties (bijvoorbeeld de Arbeidsinspectie). De pakkans lijkt dus klein.

Daarnaast zijn nog een tweetal exogene factoren te noemen:

- er is aanbod van werknemers die geen recht hebben op toegang tot de arbeidsmarkt;
- het blijkt mogelijk om aan valse/vervalste documenten te komen, waardoor de kans dat illegaal toegang wordt verkregen tot de arbeidsmarkt wordt vergroot.

1866529 00730

3.3 Wet op de Identificatieplicht

Op 1 juli 1994 is de Wet op de Identificatieplicht (WID) ingevoerd voor werknemers die na die datum in dienst traden. Op 1 juli 1995 is de Wet, na een overgangstermijn van een jaar, in haar geheel ingevoerd. De wetgever heeft bij de invoering duidelijk aangegeven dat de WID een instrumenteel karakter had. Hiermee werd bedoeld dat de controle op de toepassing van de WID slechts plaats zou vinden in combinatie met andere wetten. Controles bij werkgevers vinden in het algemeen plaats op basis van de Wet arbeid vreemdelingen (*WAV*), de Organisatiewet SV en de Algemene wet inzake rijksbelastingen, door de organisaties die met de handhaving van die wetten zijn belast. Er is geen organisatie die zich bezig houdt met handhaving van de WID op zich.

Bij de bezoeken aan werkgevers tijdens het project zijn steeds alle gegevens met betrekking tot identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie beoordeeld. In onderstaande beschrijving worden deze bevindingen in relatie gebracht tot het effect van de WID op de betrouwbaarheid van de administraties van werkgevers/inhoudingsplichtigen. Dit leidt tot het beeld dat op het moment waarop het onderzoek werd afgesloten administraties van werkgevers voor ongeveer 50% voldoen aan de vereisten van de WID

Bij het onderzoek was de beoordeling van de invloed van de WID om 2 redenen van belang.

1 Personen met een uitkering bleken in de gelegenheid om bij werkgevers met onjuiste identiteitsbepalende gegevens in dienst te treden. Hierdoor waren zij in staat om inkomsten voor de uitkeringsverstrekkende organisatie verborgen te houden.
2 Vreemdelingen (die niet gerechtigd waren om in Nederland arbeid te verrichten) bleken, vaak door gebruik van valse/vervalste identiteitsdocumenten, in de gelegenheid een dienstverband aan te gaan.

In 74 gevallen werd een Nigbasesignaal onderzocht in verband met mogelijke fraude in relatie tot een uitkering van de Sociale Dienst. In 72 van deze 74 gevallen is na onderzoek gebleken dat de werkgever de in de WID voorgeschreven documenten in de administratie had opgenomen. Bij de helft bleken de door de Sociale Dienst en/of de werkgever geregistreerde identiteitsbepalende gegevens niet met elkaar overeen te komen. Voorts is in een aantal gevallen geconstateerd dat derden gebruik maakten van de identiteit van cliënten van de Sociale Dienst.

Op de onderzochte gevallen was de WID, gezien het feit dat de dienstverbanden voor 1 juli 1994 reeds waren aangevangen, tot 1 juli 1995 nog niet van toepassing. Op het ogenblik van onderzoek was de WID wel van toepassing op alle gevallen. Toepassing van de WID heeft in deze gevallen niet kunnen voorkomen dat werd gefraudeerd met de bijstandsuitkering. Over het algemeen waren de WID-documenten in de administraties aanwezig. Door het gebrek aan een kwalitatieve beoordeling van de documenten en de opgegeven gegevens werden de fraudes mogelijk. Uit het onderzoek is niet gebleken dat de invoering van de WID veel invloed heeft gehad op de kwaliteit van de administraties.

1866529 00730

Eveneens in 74 gevallen (werknemers) is bij werkgevers onderzoek gedaan op basis van Nigbasekaarten 1994, waarbij onregelmatigheden met identiteitsdocumenten werden vermoed, doch waarbij niet dadelijk een benadeelde organisatie benoemd kon worden. Bij 30 van de 74 werknemers (41%) is gebleken dat de werkgever de in de WID voorgeschreven documenten in zijn administratie had opgenomen. Voor de overige 44 werknemers werd niet of niet volledig aan de voorschriften van de WID voldaan. Tijdens het onderzoek zijn 111 kopieën van vermoedelijk valse/vervalste documenten aangetroffen. Ook hier is de conclusie gerechtvaardigd dat het heeft ontbroken aan een kwalitatieve beoordeling van de overgelegde documenten.

Bij de onderzoeken bij werkgevers naar de uitvoering van de WID is gebleken dat:
- de WID geen substantiële toename in het personeelsverloop heeft veroorzaakt (met uitzondering van een incidenteel effect bij de invoering van de wet);
- illegale tewerkstelling niet in belangrijke mate werd teruggedrongen;
- in 50% van de administraties bij onderzochte werkgevers niet conform de WID werd geadministreerd.

Resumerend kan gesteld worden dat de WID, in relatie tot dienstverbanden, bij haar invoering enig starteffect heeft gehad. Dit positieve effect heeft vooral plaatsgevonden bij grotere ondernemingen. Deze ondernemingen beschikten overigens in het algemeen reeds vóór invoering van de WID over een deugdelijke administratie.

Bij veel werkgevers, vooral in de branches waar veel laag- of ongeschoolde arbeid wordt verricht, is tijdens de onderzoeken gebleken dat de WID beperkte invloed heeft gehad. De pakkans bij overtreding is gering, mede als gevolg van het instrumentele karakter van de WID. Om het beoogde effect van de WID te verbeteren zal de mogelijkheid op controle van de verplichtingen moeten worden verbeterd. Gezien de redelijk beperkte personele capaciteit bij alle in dit veld betrokken diensten en instanties zal intensivering van de handhaving in eerste instantie gevonden moeten worden in de combinatie van een structurele uitwisseling van gegevens, gezamenlijk optreden en het op elkaar afstemmen van onderzoeksprogramma's.

1866529 00730

4. Preventievoorstellen

4.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is beschreven wat de gevolgen kunnen zijn wanneer de juistheid en consistentie van identiteitsbepalende gegevens niet voldoende gewaarborgd zijn. In dit hoofdstuk worden voorstellen geformuleerd om die ongewenste gevolgen te voorkomen die op grond van het onderzoek zijn geconstateerd.

In dit hoofdstuk komen de instellingsoverstijgende preventievoorstellen aan de orde. In de bijlagen komen preventievoorstellen per individuele organisatie aan bod.

4.2 Algemene preventievoorstellen

Registratie van de juiste gegevens is een vereiste om de wet- en regelgeving op adequate wijze uit te voeren. In het onderzoek zijn vele gevallen achterhaald waarin op basis van verkeerde gegevens niet de juiste beslissingen konden worden genomen. De leidende vraag is, welke maatregelen moeten worden getroffen, zodat de betrokken organisaties tijdig over de juiste en volledige gegevens kunnen beschikken. 2 elementen komen hieronder aan de orde:

1 de wijze waarop (potentieel) geregistreerden gegevens aanleveren aan onder anderen werkgevers/inhoudingsplichtigen (de eerste invoer) en
2 de wijze waarop uitvoerende organisaties met gegevens omgaan (de uniformering).

4.2.1 Eerste invoer

In het onderzoek zijn vele voorbeelden van onjuiste gegevens aangetroffen die hun oorsprong vonden in het feit dat personen foutieve gegevens hadden opgegeven. Een belangrijke bron van onjuiste informatie wordt gevormd door de aanlevering van gegevens door werknemers aan hun werkgever en vervolgens door de werkgever aan de diverse uitvoeringsinstellingen, Belastingdienst en andere belanghebbende organisaties. In de onderzochte situaties reageerden de organisaties bovendien niet altijd adequaat op aanlevering van onjuiste gegevens.

Op grond van de WID (in combinatie met andere wetgeving zoals de Organisatiewet Sociale Verzekeringen, de Wet op de Loonbelasting en de Wet Arbeid Vreemdelingen) is de werkgever verplicht om de identiteit van een werknemer vast te stellen aan de hand van een geldig identiteitsbewijs. Tevens is de werkgever verplicht daarvan een kopie in de administratie op te nemen, dan wel aantekening te houden van de aard en het nummer van het document. Daarnaast zal de werkgever het SoFi-nummer van de werknemer in zijn administratie opnemen. Dat nummer heeft hij immers nodig om opgaaf te doen aan de Belastingdienst en de uitvoeringsinstellingen.

Het probleem is dat veel werkgevers niet de expertise hebben om vast te stellen of het overlegde identiteitsbewijs geldig is en of het door de werknemer opgegeven SoFi-nummer juist is. De werkgever heeft bovendien vrijwel geen mogelijkheid om de juistheid van deze documenten en gegevens te verifiëren.

1866529 00730

Ook uitvoeringsorganisaties Sociale Zekerheid zijn, wanneer zij opereren als uitkeringsverstrekker, leverancier van gegevens. Zo moet bijvoorbeeld de Sociale Dienst ten behoeve van de bijstandsgerechtigden administratieve handelingen verrichten om premie en belasting te kunnen afdragen. De Sociale Dienst levert dan als inhoudingsplichtige gegevens aan de Belastingdienst.
Het preventiescenario richt zich enerzijds op de wijze waarop werkgevers en uitvoerende organisaties elk voor zich omgaan met de verificatieplicht en anderzijds op het realiseren van samenwerking waardoor beter kan worden ingespeeld op het onderkennen, corrigeren en voorkomen van onjuiste gegevens.

De bevindingen uit het onderzoek onderstrepen de noodzaak om de informatiehuishouding met betrekking tot identiteitsbepalende gegevens zodanig in te richten dat de werknemers en uitkeringsgerechtigden, de werkgevers en de uitvoerende organisaties zelf belang hebben bij het tijdig en volledig verstrekken van de juiste gegevens aan de juiste organisatie, conform de uitgangspunten van het *ISMO*-beleid.

Preventievoorstellen

1 Alle betrokkenen zullen bewust moeten worden gemaakt van het maatschappelijk belang van het registreren van de juiste gegevens. Vooral de medewerkers van de verschillende uitvoerende organisaties dienen zich bewust te worden van het belang van verificatie en juiste registratie;
2 Zowel de werkgevers als de front-officemedewerkers van uitvoerende organisaties dienen over voldoende kennis en instrumentarium te beschikken om de aan hen getoonde identiteitsdocumenten op echtheid te kunnen controleren;
3 De mogelijkheden voor werkgevers/inhoudingsplichtigen om de relatie tussen en de juistheid van identiteitsdocumenten en SoFi-nummers te verifiëren moeten worden verbeterd en/of uitgebreid. De problematiek van verificatie zou opgelost zijn bij de ontwikkeling en invoering van een zogenaamde 'smartcard'. Op een smartcard worden identiteitsbepalende gegevens opgeslagen. Met behulp van deze card zal verificatie van gegevens vereenvoudigd kunnen worden. Bekeken moet worden of een biometrisch gegeven (bijvoorbeeld vinger-, hand- of irisafdruk) aan de card kan worden toegevoegd;
4 Het SoFi-nummer wordt momenteel toegekend, verstrekt en beheerd door de Belastingdienst. Dit unieke identificerende registratienummer moet worden verstrekt aan de unieke persoon die daarbij hoort. Daartoe moet de identiteit van die persoon worden vastgesteld. Gezien de centrale rol die in deze preventievoorstellen wordt toebedacht aan de GBA, zou de bevoegdheid tot de verstrekking (NB: niet de toekenning) van SoFi-nummers aan de gemeenten die de GBA voeren kunnen worden toebedeeld;
5 De GBA zou leidend moeten worden. Bij het aannemen van personeel, het aanvragen van een uitkering of subsidie, enzovoort zou men verplicht moeten worden tot het overleggen van een recent uittreksel uit de GBA met daarop vermeld het SoFi-nummer. Bij het baliepersoneel van de gemeenten dient een geldig identiteitsbewijs getoond te worden. Bij de gemeenten is expertise aanwezig in het herkennen en controleren van identiteitsdocumenten. De inhoudingsplichtigen dienen het originele uittreksel bij hun loonadministratie te bewaren.
Dit uittreksel moet uiteraard wel fraudebestendig zijn. De inhoudingsplichtige moet verantwoordelijk worden gesteld als niet voldaan wordt aan de bepalingen.

1866529 00730

4.2.2 Uniformering

De laatste jaren zijn steeds meer uitvoerende organisaties met elkaar hun bestanden gaan vergelijken met als doel de eigen gegevens te verifiëren. Uit de oorzaakanalyse is naar voren gekomen dat onvoldoende afstemming tussen de verschillende uitvoerende organisaties plaatsvindt. Dit heeft tot gevolg dat eventuele inconsistenties tussen de administratieve vastleggingen van de verschillende uitvoerende organisaties niet of niet tijdig aan het licht komen.

Een betere consistentie van gegevens kan worden bereikt indien alle belanghebbende organisaties in hun communicatie met andere organisaties verplicht zijn om gebruik te maken van hetzelfde bronbestand voor de identiteitsbepalende gegevens. Wanneer organisaties uit dezelfde bronbestanden putten, is het van belang dat mutaties tijdig en volgens vooraf afgesproken richtlijnen onderling worden gecommuniceerd en verwerkt.

Indien consistentie van gegevens kan worden bereikt doordat de verschillende instanties in de communicatie verplicht zijn om gebruik te maken van dezelfde bron-/basisbestanden, ligt het om een aantal redenen voor de hand de GBA als uitgangspunt te nemen. De GBA immers:

- biedt volledige landelijke dekking;
- heeft medewerkers burgerzaken die expertise hebben in het herkennen van identiteits- en brondocumenten;
- heeft medewerkers burgerzaken die expertise hebben op het gebied van vreemd namenrecht.
- heeft een adequaat niveau van beveiliging.

Om de inhoudelijke kwaliteit van de GBA verder te verbeteren kan worden overwogen het aantal aangewezen afnemers met een terugmeldingsverplichting uit te breiden. Deze afnemers zijn verplicht verschillen tussen hun eigen administratie en gegevens die ze uit de GBA hebben ontvangen, te melden.

Preventievoorstellen

1 Er zal een keuze moeten worden gemaakt voor een eenduidige wijze van vaststelling van de fictieve geboortedatum die voor alle belanghebbende instanties aanvaardbaar is.
2 De verplichte afname van de GBA zou moeten worden verruimd.
3 De schrijfwijze van identiteitsbepalende gegevens moet in alle bestanden worden geüniformeerd conform de GBA.
4 Ook werkgevers zouden ten behoeve van de communicatie binnen het SoFi-nummer-domein de GBA standaard moeten volgen.

4.2.3 Preventie andere identiteitsgebonden wet- en regelgeving

In de inleiding werd reeds een opsomming gemaakt van identiteitsgebonden voorzieningen. Hierbij kan gedacht worden aan:

- Wet Studiefinanciering;
- Wet Individuele Huursubsidie;
- Diverse subsidies;
- Ziekenfondswet;
- Bemiddeling Arbeidsvoorzieningen.

1866529 00730

Tijdens het onderzoek heeft de projectgroep zich niet bezig gehouden met mogelijke fraudes met identiteitsbepalende gegevens bij deze voorzieningen.

Gezien de resultaten van het onderzoek lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat ook op andere plaatsen onregelmatigheden kunnen voorkomen. Het verdient aanbeveling de organisaties die zich met deze voorzieningen bezighouden te informeren omtrent de bevindingen van het onderzoek. Door hen te informeren kan nader onderzoek naar fraude met deze voorzieningen worden geïnitieerd. Tevens dienen deze organisaties betrokken te worden bij het verder ontwikkelen en implementeren van preventie-maatregelen.

1866529 00730

Bijlagen

Oorzaakanalyse en preventievoorstellen per organisatie

1. Conclusie per organisatie

In de volgende bijlagen geven we per organisatie de conclusies over de oorzaken en preventiemogelijkheden aan. Voor zover mogelijk en noodzakelijk zijn deze oorzaken en preventievoorstellen verdeeld over de onderwerpen wet- en regelgeving, procedures en systemen. Sommige oorzaken en preventievoorstellen hebben zo'n sterke samenhang met elkaar dat het wegnemen ervan inspanningen kan vragen die de verantwoordelijkheden en mogelijkheden van individuele organisaties overstijgen. Hieraan is in de hoofdstukken 3 en 4 al aandacht besteed.

2. Gak Nederland BV[9]

2.1 Oorzaken

Wet- en regelgeving

Een groot aantal Nigbasekaarten is ontstaan door de richtlijn van de Sociale Verzekeringsraad over het toekennen van een fictieve geboortedatum, waarop we al eerder ingingen. Een tweede oorzaak is de verplichting tot het gebruik van het SoFi-nummer als registratienummer. Op grond van de Organisatiewet Sociale Verzekering (*OSV*) dient de bedrijfsvereniging er zorg voor te dragen dat de administratie door een uitvoeringsinstelling wordt gevoerd. De uitvoeringsinstellingen zijn verplicht administratie te voeren voor alle verzekerden. Hierbij speelt de verblijfsrechtelijke status en het al dan niet beschikken over een SoFi-nummer in beginsel geen rol. Het SoFi-nummer van de verzekerde vormt echter wel een belangrijk onderdeel van de registratie. Aan personen zonder SoFi-nummer wordt daarom een, op een SoFi-nummer gelijkend, registratienummer toegekend. Dit is ook het geval indien geen positieve verificatie van persoon en SoFi-nummer bij de Belastingdienst mogelijk is.

Procedures/systemen

De relatie tussen het Gak en een verzekerde begint wanneer een werkgever de verzekerde aanmeldt. Deze aanmelding wordt vervolgens opgenomen in de zogeheten Basisregistratie Dienstverbanden (*BRDV*).

De eerste verificatie van het SoFi-nummer en de NAW-gegevens vindt plaats bij de Basisregistratie Personen (*BRP*). De gegevens van personen zijn in dit bestand bekend wanneer zij al eerder bij het Gak verzekerd zijn geweest. In principe zijn de gegevens dan al eerder geverifieerd. Als de aangemelde persoon niet bekend is in de BRP, vindt verificatie van de gegevens plaats bij de Belastingdienst en bij de GBA.

---

[9] De analyse in deze bijlagen heeft betrekking op de gang van zaken bij het Gak. De andere uitvoeringsinstellingen gebruiken doorgaans vergelijkbare procedures bij de opbouw en het gebruik van hun gegevens. Daar zou dezelfde problematiek kunnen spelen.

1866529 00730

Indien de verificatie bij de Belastingdienst en/of de GBA negatief is of indien geen of een niet bestaand SoFi-nummer is aangeleverd wordt met een administratief onderzoek -en zo nodig met een onderzoek door de inspectie van een districtskantoor- geprobeerd de juiste gegevens vast te stellen. Wanneer op geen enkele wijze de juiste personalia en/of het SoFi-nummer kunnen worden vastgesteld, worden de aangeleverde personalia met een registratienummer (fictief SoFi-nummer) opgenomen in de registratie. Hierbij speelt ook een rol de problematiek van de aangeleverde onjuiste geboortedatum en/of de onbekende geboortedatum. Tijdens deze gehele verificatieprocedure wordt tevens geprobeerd de juiste gegevens via de werkgever te achterhalen. In het uiterste geval kan dit leiden tot een sanctie voor de werkgever in de vorm van het betalen van 'dubbele' premies. Het gebruik van fictieve SoFi-nummers leidt tot Nigbasekaarten bij de Belastingdienst indien op die nummers aan de betreffende personen een uitkering wordt toegekend.

Als het Gak de door de werkgever aangeleverde, onjuiste gegevens ambtshalve of naar aanleiding van een reactie van de verzekerde corrigeert, wordt dit (mede op basis van geldende privacyvoorschriften of de geheimhoudingsplicht) niet altijd aan de werkgever gemeld. Als gevolg daarvan worden gegevens in de administratie bij de *UVI*'s correct opgenomen. De jaaropgave van de werkgever bij de Belastingdienst leidt in die gevallen nog steeds tot opname in de Nigbase.

Om ongewenste samenloop van inkomsten en uitkeringen te voorkomen is de GVI (Gemeenschappelijke verwijsindex) opgezet. De GVI is een systeem van de uitvoeringsinstellingen waarin alle daar bekende dienstverbanden en uitkeringen beknopt worden weergegeven. Het SoFi-nummer vormt de enige gemeenschappelijke zoeksleutel in de GVI. Uit opsporingsoogpunt wordt het als bezwaarlijk ervaren dat in de GVI niet toegekende registratienummers (fictieve SoFi-nummers) niet worden opgenomen. Juist de situaties die betrekking hebben op die SoFi-nummers worden verondersteld fraudegevoelig te zijn. De waarde van GVI als instrument ter signalering van fraude wordt hierdoor beperkt.

Afsluitend wordt hier opgemerkt dat uit het onderzoek naar voren is gekomen dat de behandelende Gak-medewerkers niet over voldoende kennis beschikken om identiteitsdocumenten op juistheid en echtheid te kunnen beoordelen.

2.2 Preventievoorstellen Gak Nederland BV en andere uitvoeringsinstellingen

Op het gebied van wet- en regelgeving dienen er oplossingen gevonden te worden die leiden tot uniform gebruik van fictieve geboortedata en/of het exclusieve gebruik van GBA-gegevens bij het communiceren tussen organisaties.
Ook in de toekomst zal aan een aantal verzekerden (meestal illegalen) een fictief SoFi-nummer moeten worden toegekend. Uitvoeringsinstellingen in de sociale zekerheid zouden het 'fictieve SoFi-nummer' alleen moeten gebruiken voor de eigen registratiesystemen (alleen intern gebruik).
Vaak is de administratie van de bedrijfsvereniging wel juist, maar komen de Nigbasekaarten voort uit onvolkomenheden bij de werkgevers. Om dat te voorkomen is het wellicht mogelijk de koppeling naar de werkgever te verbeteren.

1866529 00730

Medewerkers
Front-office-medewerkers moeten voldoende toegerust zijn om documenten te herkennen, afwijkingen te constateren, de noodzakelijke vragen te stellen en hierover te rapporteren.

3. Sociale Dienst

3.1 Oorzaken

Tijdens het onderzoek is gebleken dat de Sociale Dienst tot de meest benadeelde organisaties behoort. Bij de oorzaken en preventievoorstellen die onderstaand worden beschreven dient de volgende kanttekening te worden geplaatst. De wet- en regelgeving die door de Sociale Dienst wordt uitgevoerd vormt het sluitstuk van de Sociale Zekerheid. De Sociale Dienst is de organisatie die bij de beoordeling van het recht op uitkering het sterkst afhankelijk is van door de cliënt zelf te verstrekken informatie. Dit betekent dat de risico's op het krijgen van onjuiste informatie en het toekennen van uitkeringen op basis van die informatie het grootst is.

Wet- en regelgeving
Factoren in de wet- en regelgeving leiden tot een groot aantal Nigbasekaarten. Een groot aantal onregelmatigheden werd veroorzaakt, doordat er een verschil bestaat tussen de wijze waarop de Sociale Dienst Amsterdam en de Belastingdienst gegevens registreren.
Een van de belangrijkste oorzaken is de geboortedatumproblematiek. De Sociale Dienst volgt de circulaire van de Sociale Verzekeringsraad waarop we al eerder ingingen. Wanneer de Sociale Dienst gegevens opvraagt uit het GBA wordt de geboortedag, wanneer deze niet bekend is, automatisch op 01-07 gezet.
Dit gebeurt op verzoek van de Sociale Dienst. Medewerkers die de systemen van de Sociale Dienst raadplegen, kunnen daardoor in de veronderstelling komen, dat de betrokken persoon ook in de GBA geregistreerd is met dezelfde geboortedatum.

Voor wat betreft de woonplaats van de bijstandsgerechtigde blijkt dat in de praktijk de Sociale Dienst Amsterdam controleert of men ingeschreven staat in de GBA van de gemeente Amsterdam. Wanneer men niet ingeschreven staat, betekent dit niet dat men automatisch geen recht op een uitkering zou hebben.
Overigens is de belanghebbende op grond van zijn wettelijke inlichtingenplicht (art. 65 *Abw*) gehouden om duidelijkheid te verschaffen over zijn woonplaats.
Het in de Abw ontbreken van de verplichting om ingeschreven te staan in de GBA, lijkt de mogelijkheid open te houden om in verscheidene gemeenten een bijstandsuitkering te ontvangen. Dit aspect vormde echter geen onderdeel van het onderzoek.

Procedures/systemen
Uit het onderzoek is niet gebleken dat uitkeringen zijn verstrekt op basis van valse of vervalste documenten.
In alle onderzochte gevallen heeft de Sociale Dienst gecontroleerd of de belanghebbende ingeschreven stond op het opgegeven adres. Bij het onderzoek zijn geen gevallen naar voren gekomen waarbij de Sociale Dienst een uitkering verstrekte op een ander adres dan het adres waarop belanghebbende was ingeschreven in de GBA.

Wel een probleem vormde de zogeheten 'Selectieve mutatie rapportage'. Deze rapportage heeft tot doel dat bepaalde wijzigingen van gegevens van cliënten in de GBA aan de Sociale Dienst bekend worden gemaakt.

Dit gebeurt via het *GCEI*. Alle mutaties in de GBA worden gemeld aan het GCEI en het GCEI selecteert de gegevens die voor de Sociale Dienst van belang zijn en geeft deze door.
Doordat de mutatie van invloed kan zijn op het recht op bijstand, kan de Sociale Dienst actie ondernemen. Bij het onderzoek is gebleken dat deze onderzoeken niet altijd plaatsvinden.

Een volgend probleem was de verificatie van het SoFi-nummer. Bij aanvragen en hercontroles moet de Sociale Dienst het SoFi-nummer van de cliënt verifiëren. In principe geschiedde dit tot voor kort door de GBA te raadplegen en/of op basis van een opgave van de cliënt door middel van een formulier van de Belastingdienst. Bij het onderzoek is gebleken dat verificatie soms in het geheel niet plaatsvond, soms op basis van een door de cliënt overgelegde salarisspecificatie of uitkeringsspecificatie van een andere organisatie (zoals het Gak). Tot 17 september 1995 werd bij het raadplegen gebruik gemaakt van het bestand van het Register Amsterdam waarin per 1 januari 1994 eenmalig het SoFi-nummer werd opgenomen. Hieraan kleefden nog een aantal onvolkomenheden. Sinds 1 oktober 1996 kan voor de verificatie van het SoFi-nummer worden volstaan met het raadplegen van de GBA.

In de jaren na de invoering van het SoFi-nummer heeft de Sociale Dienst ook cliënten van wie het SoFi-nummer nog ontbrak, schriftelijk verzocht dit op te geven. Deze opgaven werden in eerste instantie niet nader geverifieerd.
Periodiek worden tapes met SoFi-nummers en NAW-gegevens van Sociale Dienst en Belastingdienst met elkaar vergeleken. In een beperkt aantal gevallen kon het juiste SoFi-nummer niet worden gevonden. Uit het onderzoek is een aantal gevallen bekend waarbij cliënten onder een onjuist SoFi-nummer uitkering ontvingen.
Bovenbedoelde verificatie heeft in deze gevallen kennelijk niet geleid tot aanpassing van registratie van de gegevens bij de Sociale Dienst. Tenslotte bleek dat medewerkers, in het computersysteem van de Sociale Dienst, de mogelijkheid hadden om SoFi-nummers te overschrijven. Die mogelijkheid geeft een verhoogd risico op menselijke fouten.

In beginsel worden de NAW-gegevens van cliënten van de Sociale Dienst overgenomen uit de GBA. Het komt echter voor dat cliënten de medewerker wijzen op een onjuiste spelling of schrijfwijze van hun naam. Ook is het mogelijk dat medewerkers zelf onjuistheden menen te constateren. Uit de onderzochte dossiers is gebleken dat dergelijke afwijkingen soms wel, maar soms ook niet werden gewijzigd.
Uit de dossiers werd niet altijd duidelijk waarom de gegevens werden gewijzigd en hoe de juistheid hiervan werd geverifieerd.
Slechts medewerkers van de GBA kunnen brondocumenten en de aspecten van buitenlands namenrecht op hun merites beoordelen. Het handmatig invoeren of corrigeren van gegevens door de medewerkers van de Sociale Dienst brengt risico's met zich mee.

1866529 00730

3.2 Preventievoorstellen Sociale Dienst

In alle gevallen zal verificatie van de door cliënt aangeleverde gegevens moeten plaatsvinden door vergelijking met de GBA-gegevens. Als de cliënt gegevens presenteert die afwijken van de GBA-gegevens, zal gekeken moeten worden naar de aard van de afwijking. De cliënt moet altijd geconfronteerd worden met de afwijking. Wanneer op basis van de geconstateerde afwijkingen aan de identiteit van de persoon getwijfeld wordt, zal vooralsnog uitkering geweigerd moeten worden. Nader onderzoek bijvoorbeeld door de Sociale Recherche is dan noodzakelijk.

Geboortedatum

Wanneer een cliënt geen volledige geboortedatum heeft, maar er alleen een geboortejaar bekend is, kent de Sociale Dienst een fictieve geboortedatum toe. In het gegevensbestand van de Sociale Dienst zou kenbaar gemaakt moeten worden wanneer het gaat om zo'n fictieve geboortedatum. Verder zou de fictieve geboortedatum bij bestandskoppelingen niet moeten worden gehanteerd. Koppelingen moeten plaatsvinden op basis van de GBA-gegevens.

Juiste naam

Volgens het nationale recht van sommige vreemdelingen verandert de naam van de aan dat recht onderworpen vrouw die trouwt. Deze naamswijziging wordt op grond van Nederlands recht in de GBA geregistreerd en zal door de Sociale Dienst gevolgd moeten worden. Veelal is verwarrend, dat vóór een huwelijk afgegeven vreemdelingendocumenten, niet gewijzigd worden. Belangrijk is dat het Nederlands recht voorschrijft, dat de naam van vreemdelingen bepaald wordt door het nationale recht van die vreemdeling.

Spelling

Bij de spelling van namen moet altijd de schrijfwijze van de GBA worden gehanteerd. Voor het vaststellen van de voorletters en het onderscheid maken tussen voor- en achternaam geldt hetzelfde. Het gaat daarbij niet zozeer om de juiste schrijfwijze van een bepaalde naam als wel om een uniforme schrijfwijze. De procedure voor het verwerken van mutaties die het Register Amsterdam aan de Sociale Dienst opgeeft, dient te worden aangescherpt. Met name dient aandacht te worden besteed aan het feit dat deze signaleringen van mutaties soms helemaal niet en soms veel te laat behandeld worden.

Verificatie SoFi-nummer

Het juiste SoFi-nummer van cliënten staat in de GBA, zoals het is toegekend door de Belastingdienst. Wanneer een cliënt een nummer presenteert dat niet het juiste SoFi-nummer is, of een SoFi-nummer van een ander, mag de Sociale Dienst vooralsnog geen uitkering verstrekken. Wanneer een cliënt een ander nummer presenteert zal onderzocht moeten worden welk nummer juist is. Met het juiste nummer zal opgave gedaan moeten worden aan de Belastingdienst. Gezien de bestanden die gebruikt werden om in het verleden SoFi-nummers te verifiëren en de wijze waarop front-office-medewerkers SoFi-nummers hebben opgenomen, lijkt het noodzakelijk dat de Sociale Dienst zijn cliëntenbestand eenmalig doorlicht op de aanwezigheid van niet corresponderende combinaties van identiteitsbepalende gegevens.

1866529 00730

Tevens dienen procedures te worden ingevoerd die voorzien in nader onderzoek naar SoFi-nummers die bij de halfjaarlijkse verificatie bij de Belastingdienst niet konden worden gevonden.

Medewerkers
Front-officemedewerkers moeten voldoende toegerust zijn om documenten te herkennen, afwijkingen te constateren, de noodzakelijke vragen te stellen en hierover te rapporteren.

4. Sociale Verzekeringsbank Districtskantoor Amsterdam (SVB)

4.1 Oorzaken

Tijdens het onderzoek is bij de SVB geen fraude geconstateerd. Wel is geconstateerd dat de SVB veel loonbelastingkaarten inzendt zonder vermelding van het SoFi-nummer. Van de kaarten in de Nigbase die met de SVB te maken hadden, bevond zich de overgrote meerderheid daar vanwege de toekenning van de fictieve geboortedatum van 1 juli.

De Sociale Verzekeringsbank Districtskantoor Amsterdam is aangesloten op de GBA en heeft van iedere gerechtigde het SoFi-nummer conform de GBA opgenomen. Via de GBA krijgt de SVB meldingen van emigratie en *VOW* automatisch aangeleverd.

4.2 Preventievoorstellen

Ook bij de SVB zal een oplossing moeten worden gevonden voor de geboortedatumproblematiek.

Medewerkers
Front-officemedewerkers moeten voldoende toegerust zijn om documenten te herkennen, afwijkingen te constateren, de noodzakelijke vragen te stellen en hierover te rapporteren.

5. Belastingdienst

5.1 Oorzaken

Wet- en regelgeving
De Belastingdienst heft en int belastingen en premies. Iedereen die inkomen verwerft moet zich bij de Belastingdienst melden en aangifte doen, tenzij de werkgever dit reeds doet. De Belastingdienst registreert de belastingplichtigen of door de werkgever opgegeven werknemers (in de BVR). Ook iedereen die in de GBA wordt ingeschreven wordt opgenomen in BVR. De in BVR opgenomen personen krijgen allemaal een SoFi-nummer. Afhankelijk van de verblijfsstatus wordt dit nummer ook aan de belanghebbende meegedeeld.

Anoniementarief
De Belastingdienst heft en int belastingen ongeacht of de persoon met naam bekend is en ongeacht de aard van de inkomsten. Zou de Belastingdienst dit niet doen dan zouden mensen die hun naam niet opgeven geen belasting hoeven te betalen.

1866529 00730

Om de werkgevers ervan te weerhouden werknemers in dienst te nemen waarvan de gegevens niet bekend zijn wordt in die gevallen het hoogste progressieve tarief (60%) zonder belastingvrije voet geheven. Deze sanctie blijkt echter niet altijd te werken. Er zal al snel sprake zijn van een belangenafweging. Als de werkgever en de werknemer een gezamenlijk belang hebben om de anonimiteit te handhaven, bijvoorbeeld ingeval van een illegale werknemer en voor een korte periode, dan wordt toch gekozen voor de anonimiteit van de werknemer.

Een ander geval dat zich voor kan doen is dat iemand op eigen identiteit een uitkering geniet en door anoniem te werken een koppeling van de twee inkomens bij de Belastingdienst tracht te voorkomen.

Loonbelastingkaarten
Bij betalingen voor verrichte werkzaamheden die door de Wet Loonbelasting niet worden beschouwd als dienstbetrekking dient een opgaaf door middel van een formulier inkomstenbelasting 47 te worden gedaan. Op dit formulier is geen rubriek voor het SoFi-nummer opgenomen. De 'werkgever' is ook niet verplicht om het SoFi-nummer te registreren van deze zogenaamde 'uitgezonderden'. Veel van deze opgaven worden vaak ten onrechte gedaan op een afwijkende loonbelastingkaart zonder vermelding van het SoFi-nummer. In deze gevallen wordt dus geen gebruik gemaakt van het SoFi-nummer als registratiemiddel. Dat veroorzaakt veel Nigbasekaarten en bemoeilijkt het verzamelen van inkomensgegevens van deze categorie.

5.2 Preventievoorstellen Belastingdienst

Uit het voorgaande vloeien de volgende preventievoorstellen voort. Deze zijn inmiddels door de Belastingdienst overgenomen, waarbij een begin is gemaakt met het implementeren van de aanbevelingen in de desbetreffende werkprocessen.

1 De Belastingdienst zou de Nigbasekaarten regelmatig moeten toetsen en onderzoek instellen naar de veroorzakers van deze signalen. Hierbij moeten tevens de belangen van andere organisaties in het oog worden gehouden;
2 Bij de Belastingdienst zou automatisch gesignaleerd moeten worden als een persoon wordt aangemeld met het SoFi-nummer van een overledene, een (r)e-migrant, een minderjarige of een persoon die als VOW geregistreerd is. Dat automatisch signaleringssysteem zou moeten gaan rinkelen als op een dergelijk nummer loonheffing wordt afgedragen. Actieve samenwerking en gegevensuitwisseling tussen de uitvoeringsinstellingen en de Belastingdienst is noodzakelijk;
3 Werkgevers die veel Nigbasekaarten veroorzaken zouden moeten worden geselecteerd, zodat de Belastingdienst gepaste actie kan ondernemen;
4 Front-officemedewerkers moeten voldoende toegerust zijn om documenten te herkennen, afwijkingen te constateren, de noodzakelijke vragen te stellen en hierover te rapporteren.

1866529 00730

6. Documenten

6.1 Oorzaken

In deze paragraaf wordt ingegaan op fraude met documenten die niet rechtstreeks te maken heeft met een van de organisaties die bij dit onderzoek zijn betrokken.

Aan fraude veroorzaakt door misbruik van documenten ligt onder andere het ontbreken van een verificatieplicht van identiteitsbepalende gegevens en van SoFi-nummers ten grondslag. Sinds de inwerkingtreding van de Wet op de Identificatieplicht is meer aandacht ontstaan voor de controle van documenten. Tevens is geconstateerd dat bij inhoudingsplichtigen en uitvoerende instanties de expertise ontbreekt om valse of vervalste documenten te herkennen.
Vaak ontbreekt de mogelijkheid om de gegevens bij bijvoorbeeld de Vreemdelingenpolitie te verifiëren. Ook de WID biedt hier geen uitkomst. De WID geeft een momentopname bij indiensttreding. Er vinden geen vervolgcontroles plaats op de geldigheid van documenten. De controle op de naleving van de WID is onvoldoende, omdat deze een instrumenteel karakter heeft en de handhaving niet is opgedragen aan een specifieke overheidsdienst. Bij controles op grond van de OSV, de WAV, de belastingswetgeving en dergelijke is de WID slechts een middel om uitvoering van deze andere regelingen mogelijk te maken. Het gevolg hiervan is dat controle daardoor altijd plaats zal vinden vanuit het oogpunt van de door de uitvoerende organisaties te behartigen belangen.

Herkenning echtheid documenten

Bij het aangaan van een arbeidsovereenkomst en bijvoorbeeld bij het aanvragen van een uitkering of het verzoek om mededeling van het SoFi-nummer dient bij de werkgever en aan de loketten van de uitvoerende organisaties een identiteitsdocument overgelegd te worden. Zowel bij de werkgevers als bij de meeste front-officemedewerkers ontbreekt echter de kennis om onregelmatigheden bij identiteitsdocumenten te onderkennen. Hierdoor is de identificatie vaak gebrekkig hetgeen leidt tot fouten in de registraties van zowel werkgevers als organisaties.

6.2 Preventievoorstellen

Documentfraude kan alleen worden teruggedrongen indien op een aantal punten belangrijke veranderingen plaatsvinden:

- een goed authentiek bronbestand (GBA) leidend te laten zijn voor alle betrokkenen;
- verificatiemogelijkheden en -plicht van het SoFi-nummer;
- verificatiemogelijkheden bij de Vreemdelingenpolitie;
- goede controles op naleving van de WID en de WAV;
- mogelijkheden om in gebreke blijvende werkgevers direct sancties op te leggen;
- betere overdracht van expertise over (vreemde) documenten;
- ambtenaren die bij onderzoeken of bij baliewerkzaamheden met identiteitdsdocumenten in aanraking kunnen komen moeten worden opgeleid in het herkennen van onregelmatigheden bij identiteitsdocumenten.

1866529 00730

7. SoFi-nummer

7.1 Oorzaken

Bij de invoering van het SoFi-nummer, toen nog Fi-nummer, door de Belastingdienst in 1986 was het nummer niet meer dan een numerieke schrijfwijze voor de gegevens ten behoeve van de verwerking binnen de geautomatiseerde systemen van de Belastingdienst.
In een latere fase werd het SoFi-nummer als uniek identificerend nummer binnen het gehele Sociale en Fiscale domein geïntroduceerd. Op dat moment was het SoFi-nummer nog steeds niet meer dan de numerieke schrijfwijze voor de gegevens.
In 1992 is besloten dat illegalen geen SoFi-nummer mochten krijgen, omdat dit de schijn van legaliteit zou opwekken. Als gevolg daarvan zijn organisaties, werkgevers, en andere belanghebbenden een andere waarde gaan toekennen aan het SoFi-nummer dan alleen registratienummer. Zo wordt regelmatig verondersteld dat iemand die een SoFi-nummer heeft ook wel een geldige verblijfsstatus zal bezitten.

Aan het SoFi-nummer zou daarom geen andere waarde gehecht mogen worden dan als uniek identificerend registratienummer. Alleen dan kan het optimaal zijn functie vervullen, namelijk: 'op eenvoudige en snelle wijze, verzamelen, registreren en kunnen muteren van gegevens'.

Tijdens het onderzoek is gebleken dat veel personen een verkeerd SoFi-nummer opgeven bij de inhoudingsplichtige. Doordat inhoudingsplichtigen dit SoFi-nummer vermelden op de ingezonden loonbelastingkaarten ontstaan foutmeldingen en komen de loonbelastingkaarten terecht in de Nigbase. Als naast het verkeerde SoFi-nummer tevens gebruik wordt gemaakt van een valse of aangenomen identiteit, is het moeilijk om de juiste persoon bij de loongegevens te vinden.

Tijdens het onderzoek werd in een aantal gevallen geconstateerd dat op één van onderstaande wijzen gebruik werd gemaakt van onjuiste SoFi-nummers:

- handel in valse/vervalste formulieren waarop het SoFi-nummer wordt toegekend (hierop kunnen voorkomen SoFi-nummers van overledenen, emigranten, valse SoFi-nummers, SoFi-nummers van willekeurige derden en eenmaal is geconstateerd dat gebruik wordt gemaakt van SoFi-nummers van ex-werknemers);
- (r)emigranten die hun SoFi-nummer verkopen;
- personen die hun (kopie-)identiteitspapieren (tegen betaling) ter beschikking stellen van anderen;
- personen die zelf een dienstverband aangaan maar anderen laten werken.

Misbruik van identiteitsbepalende gegevens is onder bepaalde voorwaarden gesanctioneerd ingevolge algemene bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht, doch dit impliceert veelal het aantonen van opzet en/of nadeel/voordeel. Er is geen specifieke bepaling die ziet op het misbruik en oneigenlijk gebruik van identiteitsbepalende gegevens op zich.

1866529 00730

7.2 Preventievoorstellen SoFi-nummer

- Er bestaat geen verplichting om het formulier waarop het SoFi-nummer is meegedeeld te tonen. Een mondelinge opgave volstaat. Bovendien heeft het formulier geen echtheidskenmerken en is het zeer eenvoudig na te maken; het heeft dan ook geen officiële status;
- Het formulier waarop het SoFi-nummer kenbaar wordt gemaakt zou vervangen kunnen worden door een fraudebestendig formulier of een pasje. Zowel dit formulier of pasje als het identiteitsdocument met daarop afgedrukt het SoFi-nummer moeten bij de inhoudingsplichtige overgelegd worden. De inhoudingsplichtige dient van beiden een kopie bij zijn loonadministratie te bewaren;
  De mogelijkheid om te komen tot een specifieke strafrechtelijke dan wel administratiefrechtelijke sanctionering van misbruik of oneigenlijk gebruik van identiteitsbepalende gegevens dient onderzocht te worden.

8. Illegale tewerkstelling

8.1 Oorzaken

In tegenstelling tot de voorgaande bijlagen heeft dit onderdeel betrekking op een onderwerp, Illegale tewerkstelling, en niet op een organisatie, namelijk de Arbeidsinspectie. Van alle participanten in dit project heeft de Arbeidsinspectie een aparte rol. De andere organisaties zijn verantwoordelijk voor de volledige uitvoering van een aantal sociale zekerheids/belastingwetten. Zij voeren hiervoor uitgebreide registraties van identiteitsgebonden gegevens. Regelmatig vindt raadpleging en uitwisseling van deze gegevens plaats. De Arbeidsinspectie is een organisatie die in beginsel is belast met het toezicht op de uitvoering van een groot aantal wetten. Dit toezicht richt zich vooral op ondernemingen/werkgevers. De beschrijving van oorzaken en preventievoorstellen richt zich derhalve op de ondernemingen/werkgevers waarop toezicht wordt gehouden en niet op de Arbeidsinspectie. Een van de wetten waarop toezicht wordt gehouden is de WAV.

Vanuit de Wet arbeid vreemdelingen (WAV) is onderzocht in hoeverre de werkgevers hadden voldaan aan hun verplichtingen op grond van de Wet op de Identificatieplicht (WID).

Hierbij is in het bijzonder gekeken naar de verificatieverplichtingen. In alle gevallen kon het onderzoek gedaan worden aan de hand van kopieën van documenten. In alle onderzochte gevallen werd een WID-administratie bij de loonadministratie aangetroffen.
Uit de onderzoeken kwam naar voren dat problemen zich concentreren bij werknemers met een andere dan de Nederlandse nationaliteit. De werkgevers zelf gaven als redenen daarvoor op dat bij personeel met de Nederlandse nationaliteit alleen de identiteit hoeft te worden vastgesteld, de documenten redelijk bekend en in het Nederlands gesteld zijn.
Bovendien zijn deze werknemers doorgaans op de hoogte van de regelgeving en houden ze daar bij sollicitaties rekening mee.
Daarbij komt dat vreemdelingen in lagere functies oververtegenwoordigd zijn. Werkgevers bleken het vaststellen van de verblijfsrechtelijke positie en de toegang tot de arbeidsmarkt complex te vinden. Ze zagen het niet als hun taak om documenten te beoordelen op hun echtheid.

1866529 00730

Werkgevers bleken zeker belang te hechten aan naleving van wet- en regelgeving, maar hun prioriteit ligt bij productie en bekwaam personeel. De verplichtingen met betrekking tot de WID zijn 'een noodzakelijk kwaad'.

Het ontbrak de werkgever aan prikkels om alle mogelijkheden tot een goede verificatie te benutten. In de dagelijkse praktijk is gebleken dat vaak de arbeidsovereenkomst formeel al gesloten was voordat de verificatie feitelijk was verricht. Aan de vraag of de overgelegde documenten echt zijn werd dan weinig zorg besteed omdat die vraag dan niet meer actueel was.

De afschriften van de identiteitsbewijzen werden opgeborgen en behoudens een uitzondering was de wettelijke proeftijd reeds ruim verstreken voordat door enig signaal de onzorgvuldigheid aan het licht kwam. De combinatie van angst voor slepende ontslagprocedures, een geringe pakkans en het primaire belang van de werkgever was vervolgens vaak de raadgever tot het continueren van het dienstverband.
In enkele gevallen waren de documenten, met toestemming van de werknemer, achteraf bij de Vreemdelingenpolitie geverifieerd. Die had geconstateerd dat de werknemer illegaal in Nederland verbleef. De resultaten van deze verificatie waren vervolgens uitsluitend als gegeven in het dossier opgenomen.
In veel van de onderzochte gevallen had de werknemer vermoedelijk geen originele documenten overgelegd. Regelmatig leek het alsof de documenten als kopie waren aangeleverd of zelfs als kopie van een kopie.

Vaak had de werkgever niet gemerkt dat hij te doen had met valse documenten of dat de betrokken werknemer niet de eigenaar was van de getoonde documenten. Opvallend hierbij was dat de werkgever vrijwel alleen oog had voor het 'hebben' van het afschrift en nauwelijks voor de aard en de inhoud van het document.

Zelfs in het oog springende onvolkomenheden - zoals grove taalfouten en het ontbreken van een handtekening of zelfs een pasfoto - waren kennelijk niet opgevallen. De werkgevers gaven zelf aan dat zij op grond van privacy-regels bij verschillende organisaties geen mogelijkheden tot verificatie hadden. Politie, Belastingdienst en Bedrijfsvereniging werden hierbij genoemd.

Tenslotte dient te worden vermeld dat er een conflict lijkt te komen tussen de WAV en het ontslagrecht, wanneer een werkgever vaststelt dat een vreemdeling onrechtmatig bij hem werkzaam is. Ook wordt onrechtmatige arbeid na vijf jaar 'beloond' met het verlenen van een legale verblijfsstatus. Deze legalisatie is overigens slechts mogelijk indien de werknemer geen valse documenten heeft overgelegd.

8.2 Preventievoorstellen

De meest voorkomende oorzaak van onjuistheden in de WID-administratie is dat werkgevers het belang onderschatten om vóór het aangaan van een arbeidsrelatie een deugdelijke verificatie te doen. Ze realiseren zich vaak onvoldoende dat de privaatrechtelijke overeenkomst tussen werkgever en werknemer volkomen rechtsgeldig is, ongeacht de verblijfsstatus van de werknemer.

1866529 00730

Bovendien realiseert de werkgever zich vaak niet dat daarbij ook het normale arbeids-/ontslagrecht volledig van toepassing is. Financiële gevolgen van productieverlies door personeelstekort worden vaak overgewaardeerd; de geldelijke gevolgen van een ontslagprocedure, resulterend in hetzelfde personeelstekort, worden vaak onderschat. Gerichte voorlichting aan werkgeversorganisaties en bij bezoeken aan ondernemingen, kan deze oorzaak beïnvloeden en een mentaliteitsverandering teweeg brengen.

Daarnaast is het zinvol een (telefonische) informatiedesk in te richten voor werkgevers met als doel hen op hun verzoek te informeren omtrent welke informatie waar en onder welke voorwaarden te verkrijgen is.
Intensiveren van de uitwisseling van gegevens en de samenwerking met onder meer de Belastingdienst, Bedrijfsverenigingen, Sociale Diensten en de Arbeidsinspectie kunnen leiden tot gerichter toezicht.

Veel oude fraudegevoelige vreemdelingendocumenten zijn inmiddels vervangen door nieuwe, beter beveiligde. Dat geldt onder meer voor de zeer fraudegevoelige Verklaring Wet Arbeid Buitenlandse Werknemers. Deze vervanging heeft echter geen invloed op reeds in dienst getreden werknemers, voor wie reeds is voldaan aan de WID-verplichting. Dat probleem kan worden voorkomen door de oude vreemdelingendocumenten (A tot en met E) vervallen te verklaren[10].
Overwogen kan worden de verplichting voor de werkgever tot het actueel houden van de gegevens met betrekking tot identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie van werknemers op te nemen in de WID. Vrij veel vervalsingen hebben immers te maken met het ten onrechte aannemen van de status van begunstigd EG-onderdaan en de zogeheten 'vrije termijn' van drie maanden, waarbinnen het zoeken naar en het verrichten van arbeid in loondienst is toegelaten. Steeds opnieuw bewijsstukken eisen voor verlenging van deze verblijfsrechtelijke positie werpt belemmeringen op voor vervalsingen. Het vervalste document kan dan nauwelijks door anderen (fotoverwisseling) gebruikt worden en de kans op ontdekking door de werkgever neemt toe.

9. De GBA

Als een rode draad loopt door het rapport dat de gegevens van personen zoals die bij de GBA bekend zijn 'leidend' zouden moeten zijn. Hiermee wordt bedoeld dat de verschillende organisaties de gegevens zoals die zijn geregistreerd bij de GBA dienen te gebruiken voor hun eigen informatiehuishouding. Tevens dienen de gegevens van de GBA altijd te worden gehanteerd bij de uitwisseling van gegevens en de koppeling van bestanden. Door het 'leidend' werken met de GBA-gegevens kan uniformiteit worden bereikt waardoor de opname en uitwisseling van gegevens en de koppeling van bestanden op een zo effectief mogelijke wijze kan plaatsvinden.

Het Register Amsterdam besteedt permanent aandacht aan het optimaliseren van de kwaliteit van adres- en persoonsgegevens. Dit gebeurt door samenwerking met het GBA projectbureau van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, deelname aan diverse projecten en het maken van afspraken met diverse GBA afnemers. Hoewel de GBA geen onderwerp van onderzoek is geweest kunnen er met betrekking tot het gebruik van de gegevens van de GBA vanuit de onderzoekservaringen toch een aantal opmerkingen worden gemaakt.

[10]Hetgeen inmiddels is gerealiseerd.

1866529 00730

Gebruik GBA gegevens
Doordat uitvoeringsorganisaties zowel intern als extern gebruik maken van fictieve geboortedata ontstaan verschillen tussen de geregistreerde gegevens bij de organisaties en de registratie bij de GBA.
Uit onderzoek is gebleken dat dit problemen veroorzaakt bij het uitwisselen van gegevens en het koppelen van bestanden. Bij de communicatie en uitwisseling van gegevens tussen organisaties kunnen de, in dit rapport gesignaleerde, gevolgen van het gebruik van fictieve geboortedata worden voorkomen wanneer de GBA-gegevens als sleutel worden gebruikt. Voor alle vormen van externe communicatie waarbij identiteitsbepalende gegevens een rol spelen dient deze sleutel te worden gebruikt. Dit neemt niet weg dat organisaties voor de toepassing van de door hen uit te voeren wet- en regelgeving een fictieve geboortedatum nodig kunnen hebben. Zolang deze fictieve geboortedata uitsluitend voor dat (interne uitvoerings-) doel worden gebruikt hoeft dat geen problemen te geven.

Ook het buitenlands namenrecht dat van toepassing is op geregistreerden van niet Nederlandse afkomst kan de oorzaak zijn van verschillen tussen de bij GBA geregistreerde gegevens en de gegevens die iemand elders presenteert. Zo kan iemand nadat hij/zij in de GBA is ingeschreven een naamswijziging ondergaan (bijvoorbeeld door wijziging van de naam in die van de echtgenoot). Ook komt het voor dat op een (later afgegeven) buitenlands paspoort persoonsgegevens zijn vermeld die afwijken van de (eerder) bij de GBA getoonde documenten.
Ook de verschillen die kunnen ontstaan door deze oorzaken kunnen worden voorkomen wanneer front-office-medewerkers in dergelijke situaties altijd de GBA-gegevens als 'leidend' gebruiken voor opname in hun eigen registraties.

Om onjuiste opgave van identiteitsbepalende gegevens via inhoudingsplichtigen (werkgevers/uitkeringsinstanties) te voorkomen zou overwogen kunnen worden om te eisen dat loonbelastingverklaringen en kaarten worden aangeleverd met gegevens conform de GBA. Daartoe zou een 'Burgerzaken-pas' ontwikkeld kunnen worden, waarmee op eenvoudige wijze identiteitsbepalende gegevens kunnen worden gekoppeld aan de juiste persoon (SoFi-nummer, NAW, geboortedatum, nationaliteit, verblijfsstatus). Bekeken moet worden of een biometrisch gegeven (bijvoorbeeld vinger-, hand- of irisafdruk) aan de pas kan worden toegevoegd

Als alternatief hiervoor zou bij een bestaand of nieuw dienstverband de werkgever kunnen worden verplicht om een recent uittreksel uit de GBA (in combinatie met een geldig identiteitsbewijs) te vragen aan de werknemer. Als de werkgever bovendien verplicht wordt dit uittreksel met een kopie van het identiteitsbewijs in zijn administratie op te nemen, kan dit een goede aanvulling vormen bij eventuele WID-controles.
Het verdient aanbeveling om het gebruik van fraudebestendig papier bij het verstrekken van uittreksels landelijk verplicht te stellen.

Voor het leveren van een bijdrage aan de integrale benadering van fraude met identiteitsbepalende gegevens en identiteitsdocumenten verdient het aanbeveling om op centrale locaties in Nederland over te gaan tot het inrichten van een Centraal Coördinerend Meldpunt Documentfraude.

1866529 00730

Een voorbeeld hiervan is het Centraal Meldpunt voor Paspoortfraude bij het Register Amsterdam. Vanuit dit Meldpunt worden gegevens direct aan een aantal belanghebbende organisaties doorgegeven.

Beveiliging GBA-gegevens
De GBA vervult thans als 'hofleverancier' van gegevens een belangrijke rol voor diverse afnemers. Het Register Amsterdam wordt regelmatig, door gemeentelijke accountants gecontroleerd op de beveiliging van de GBA. Het belang van de beveiliging van persoonsgegevens en bescherming van de privacy wordt hiermee gewaarborgd. Uitbreiding van het dwingend gebruik van de GBA stelt bijzondere eisen aan de beveiliging van de hierin opgenomen gegevens. Het Register Amsterdam is bijvoorbeeld al geruime tijd bezig om alle voorschriften en condities die reeds bestaan op het gebied van o.a. informatiebeveiliging, om te zetten in het beveiligingsplan. Bij de aanschaf van nieuwe informatietechnologie in 1997 zullen zowel de organisatorische als technische beveiligingsvoorschriften worden aangescherpt. De factor mens speelt bij de uitvoering een belangrijke rol. Veel beveiligingsmaatregelen hangen immers samen met de consequente toepassing daarvan. Door softwarematige voorzieningen wordt dit gecontroleerd en zijn de risico's beperkt.

10. Koppelingswet in relatie tot gebruik en misbruik van identiteitsbepalende gegevens

10.1 Inleiding

Een van de ontwikkelingen die in het kader van het gebruik en misbruik van identiteitsbepalende gegevens van invloed kan zijn is de invoering van de Koppelingswet. Onderstaande uiteenzetting is gebaseerd op de bevindingen tijdens het onderzoek, de op dit moment bekende stand van zaken met betrekking tot de Koppelingswet en een inschatting van de wijze waarop door betrokken organisaties zal worden omgegaan met de verificatie-noodzaak die de Koppelingswet met zich mee kan brengen. Hierbij dient nadrukkelijk vermeld te worden dat met name een inschatting is gemaakt van de effecten van de Koppelingswet op de diverse onregelmatigheden zoals die tijdens het project werden geconstateerd.

De Koppelingswet is ontstaan vanuit de politieke wens bepaalde groepen vreemdelingen te ontmoedigen zich illegaal in Nederland te vestigen. De wet beoogt het uitsluiten van bepaalde categorieën vreemdelingen van een groot aantal voorzieningen. Hierbij dient vermeld te worden dat bij het uitvoeren van de Koppelingswet het SoFi-nummer een belangrijke rol zal spelen bij de (geautomatiseerde) communicatie die noodzakelijk zal zijn om de koppelingswet uit te kunnen voeren. Door de invoering van de Koppelingswet en de daaraan noodzakelijk verbonden verificaties zal het aanmerkelijk moeilijker worden dienstverbanden aan te gaan met onjuiste identiteitsbepalende gegevens.

10.2 Positieve effecten

Het eerste verificatiemoment doet zich als eerste voor bij uitvoeringsinstellingen sociale verzekeringen. Hierbij zal, door het ontstaan van verificatiemogelijkheden bij GBA/VAS, het in beginsel niet meer mogelijk zijn om met fictieve en/of onbekende personalia en/of SoFi-nummers toegang te krijgen tot een aantal uitkeringen.

1866529 00730

Het ontstaan van deze verificatiemogelijkheden zal mogelijk personen afschrikken die gebruikmaken of zouden willen maken van een (gedeeltelijk) verzonnen identiteit.

De Koppelingswet richt zich in beginsel op het beperken van een aantal mogelijkheden voor vreemdelingen. De invoering heeft ook invloed op situaties waarin uitkeringsgerechtigden door het gebruik van afwijkende identiteitsbepalende gegevens kunnen frauderen met inkomsten uit arbeid. Door de te verwachten verificaties lopen ook zij immers het risico op vroegtijdige ontdekking.

10.3 Sancties

In de Memorie van Toelichting bij de Koppelingswet wordt aangegeven dat de regering van mening is dat er in reeds bestaande wetgeving voldoende sanctiemaatregelen bestaan om de koppelingswet te handhaven en eventueel concurrentievoordeel voor werkgevers weg te nemen. Deze mening is gebaseerd op de sanctierisico's die de werkgever loopt wanneer bij controle wordt geconstateerd dat hij illegaal in Nederland verblijvende werknemers in dienst heeft.

De wet biedt een aantal controle-, opsporings- en vervolgingsmogelijkheden om in ongewenste situaties op te kunnen treden. De pakkans lijkt in de praktijk echter gering, terwijl de feitelijke toepassing van de sancties niet altijd even eenvoudig zal zijn.

10.4 Mogelijke negatieve effecten

Door de invoering van de Koppelingswet zal een aantal werkgevers ervoor waken nog langer personen in dienst te nemen met onjuiste identiteitsbepalende gegevens. De kans op ontdekking wordt immers groter en er ontstaat op zijn minst de dreiging van sancties.
Personen die er belang bij hebben om met een zekere mate van anonimiteit dienstverbanden aan te gaan, zullen daarom hun heil gaan zoeken in alternatieve methoden.

Onderstaand een korte beschrijving van de risico's die dan ontstaan:

1. Het aantal werknemers dat bij indiensttreding anoniem blijft (althans in de administratie), zal kunnen toenemen. Tijdens het onderzoek is veelvuldig gebleken dat (vooral illegale) werknemers bereid zijn het Anoniementarief voor lief te nemen om anoniem te kunnen blijven. Evenmin hechten zij een groot belang aan verzekering voor de Sociale Zekerheid. Door reeds vooraf te kiezen voor toepassing van het Anoniementarief zijn de financiële gevolgen vooraf voor rekening van de werknemer en niet achteraf voor rekening van de werkgever (al dan niet met boete). Het versterken van de handhaving van de WID heeft hierop een remmend effect;
2. Een groter aantal werkgevers zal zijn heil kunnen zoeken in het volledig 'zwart' betalen van werknemers. Daarmee worden deze werknemers mogelijk volledig aan iedere vorm van verificatie onttrokken;
3. In het rapport wordt beschreven dat het regelmatig voorkomt dat personen onder de gehele of gedeeltelijke identiteit van een derde werkzaamheden verrichten. Deze vorm kwam zowel voor bij 'illegale' werknemers als bij frauderende uitkeringsgerechtigden. Mogelijk zal de invoering van de Koppelingswet een toename van deze constructie teweegbrengen.

1866529 00730

Het gebruik van de volledige identiteit van een persoon zal de kans op ontdekking immers doen afnemen. Ook hier is gebleken dat (illegale) werknemers bereid zijn een substantieel deel van hun inkomen af te staan om gebruik te kunnen maken van andermans identiteit;

4 Ook werkgevers kunnen situaties creëren waarbij zij nieuwe werknemers registreren onder de identiteit van personen die in het verleden bij hen bekend waren. Hier ontstaan zogenaamde administratieve 'look-a-likes' door toedoen van de werkgever. Tijdens het onderzoek zijn enkele keren dergelijke look-a-likes aangetroffen. Deze werknemers waren over het algemeen illegaal in Nederland verblijvende personen. Het versterken van de handhaving van de WID kan hierop een remmend effect hebben;

5 Mede als gevolg van bovenstaande constructies zal het gebruik van valse/vervalste identiteitsdocumenten ook een verschuiving kunnen ondergaan. Waar men tot de invoering van de Koppelingswet kon volstaan met papieren gebaseerd op de fictieve gegevens van iedere willekeurige identiteit, zal nu behoefte ontstaan aan documenten die zijn gebaseerd op de gegevens van een bestaande identiteit. Dit betekent dat in het illegale circuit de behoefte aan originele documenten kan toenemen. Gezien het belang van de verblijfsrechtelijke status kunnen vooral identiteitsdocumenten van Nederlanders en EG- onderdanen in de belangstelling komen te staan. Wanneer in toenemende mate gebruik zal worden gemaakt van gestolen of verloren Nederlandse identiteitsdocumenten, is het overigens maar de vraag of het verstandig is het SoFi-nummer op deze documenten af te drukken, zoals sinds 1 januari 1996 gebeurt. De Koppelingswet zal het risico doen ontstaan dat de vraag naar valse en vervalste identiteitsdocumenten zal toenemen.

Samenvattend kan worden gesteld dat de Koppelingswet de kans op ontdekking van ongewenste situaties vergroot. Ten aanzien van de handhaving zullen echter maatregelen moeten worden genomen, waarbij door intensievere samenwerking en gerichte uitwisseling van gegevens doeltreffend kan worden opgetreden. Vooral de Arbeidsinspectie zal hierbij een grote rol kunnen spelen.

Van groot belang is de mate waarin de uitvoerende organisaties bereid en in staat zijn misstanden te signaleren. Om gerichte handhaving door samenwerking en uitwisseling van gegevens te kunnen realiseren, zijn aanpassingen nodig van de wetten en regels rond de privacy, de koppeling van bestanden en het ongevraagd verstrekken van gerichte informatie.

1866529 00730