SZW

Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid

Directie Bijstandszaken
Afdeling Uitvoeringsbeleid

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Anna van Hannoverstraat 4
Telefoon 070 - 333 44 44
Telefax 070 - 333 40 33

Boot
J.o.m. c.q.
samen met
Fred?
Joop

Uw brief	Ons kenmerk	Doorkiesnummer
	BZ/UB/10462	070-333 6262
Onderwerp	**Datum**	**Contactpersoon**
Uitnodiging	5 januari 1998	C.H. v.d. Laan

Graag nodig ik u uit voor een bespreking op donderdag 22 januari 1998 (om 10:30 tot uiterlijk 12:30) van een concept verslag van de voornaamste bevindingen uit een evaluatie-onderzoek van de Rif's en enkele uitgewerkte scenario's voor de toekomst van de Rif's opgesteld door het Instituut voor Toegepaste Sociale wetenschappen (ITS).
De bespreking zal onder extern voorzitterschap staan van mr. P. van Reenen, werkzaam bij de Inspectie voor de rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie.

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wil met de verantwoordelijke bestuurders en beleidsmakers voor de Rif's de concept-eindrapportage bespreken voordat het onderzoek definitief uitgebracht wordt. Hiermee wordt beoogd de conclusies van het onderzoek gelijktijdig met een bestuurlijke bevindingen naar buiten te brengen.
De resultaten van dit onderzoek komen begin 1998 beschikbaar. Mede op basis van dit evaluatie-onderzoek zal het kabinet in de loop van 1998 besluiten tot het al dan niet voortzetten ná 1998 van het Rif-Twente, dat in 1996 bij wijze van experiment voor een periode van drie jaar is ingericht.

De agenda voor de bespreking zal zijn opgebouwd aan de hand van de vier dimensies zoals door het ITS geformuleerd en aan u voorgelegd voor commentaar, te weten: de (wenselijke) missie, organisatie, schaal van optreden en de bestuurlijke ophanging van de Rif's.

Voor een overzicht van de deelnemers die zijn uitgenodigd, verwijst ik u naar bijgevoegde deelnemerslijst. Mocht u verhinderd zijn dan is een vervang(st)er zeker welkom.
Een kort verslag van de voornaamste bevindingen en uitgewerkte scenario's voor de toekomst van de Rif's zijn u door het ITS toegezonden.

De bijeenkomst vindt plaats in het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Anna van Hannoverstraat 4, 2509 LV Den Haag.
Zaal 208

Heeft u nog vragen, de heer Van der Laan is bereikbaar onder nummer 070 333 6262.

Met vriendelijke groet,

De directeur Bijstandszaken,

(W. Smid)

Genodigden voor de bijeenkomst van 22 januari 1998:
bespreking concept-rapport Evaluatie Rif's

VNG
drs. F. A. M. Kerckhaert
Directeur Welzijn
Postbus 30435
2500 GK Den Haag

Ministerie van Financiën
mr. J. N. v. Lunteren
Directeur-Generaal der Belastingen
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Belastingdienst
mr. F. W. Imhof
Directeur Ondernemingen Zuid
Postbus 3391
4800 DJ Breda

Ministerie van Justitie
mr. drs. A. Rook
Directeur Strafrechtelijke Handhaving
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

mr. P. van Reenen
Inspectie voor de Rechtshandhaving
voorzitter

Openbaar Ministerie
mr. dr. D. W. Steenhuis
Procureur-Generaal Fraude
Postbus 21030
8900 JA Leeuwarden

Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv)
drs. J. W. van Blitterswijk
postbus 74765
1070 BT Amsterdam

Cadans
mr. R. B. M. Vos

Opsporingsdienst
Postbus 276
3700 EA Zeist

Gak-Nederland bv
drs. R. T. F. Kleipool
Unit HH/ Opsporingsdienst
Postbus 8300
1005 CA Amsterdam

GUO
hr. F. Brijer
Postbus 254
2700 AG Zoetermeer

SFB UOSV bv
hr. J. H. M. ten Wolde
afdeling CIO
Postbus 637
1000 EE Amsterdam

Voorzitters van Stuurgroepen Rif's
drs. J.H. van der Aa
Voorzitter Stuurgroep Rif Amsterdam
wethouder Sociale Zaken
Postbus 890
1180 AW Amstelveen

hr. H.W.A. van den Berge
Voorzitter Stuurgroep Rif Den Haag
Commissaris van Politie Haaglanden
Postbus 61084
2506 AB Den Haag

hr. J.H.A. Goudt, wethouder Sociale Zaken
Voorzitter van de Stuurgroep van Rif Twente
wethouder Sociale Zaken
Postbus 186
7500 AD Enschede

mw. P. van der Linden-de Feijter,
Voorzitter van de Stuurgroep Rif Utrecht
wethouder Sociale Zaken
Stadhuisbrug 1

3511 KP Utrecht

hr. H. J. Simons,
Voorzitter van de Stuurgroep Rif Rotterdam
wethouder Sociale Zaken
Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

ITS
mr. drs. A. van Ruth
mw. mr. M. Laemers
onderzoekers
Postbus 9048
6500 KJ Nijmegen

Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid
mw. drs. E. J. Mulock Houwer
Directeur-Generaal

hr. ing. C. J. Meerhof
directeur Centraal Kantoor Arbeidsinspectie

hr. R. G. Timmer
directie Sociale Verzekeringen

drs. C. van der Spek
voorzitter departementale commissie M&O
hoofd afdeling Financieel Beheer

mr. C. H. van der Laan
directie Bijstandszaken
contactadres
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

1866530 00731

RSF-dossier B. Koelink. DGO-3052
aanmaken

Instituut voor Toegepaste Sociale wetenschappen

Institute for applied social sciences

P/v. hjd F72
Gaarne bespreken
5.1.98

AFZ 1.a.m
RFC en
Fred Junkel

Ministerie van Financiën
Directeur-Generaal der Belastingen
t.a.v. de heer mr. J.N. van Lunteren
Postbus 20201
2500 BE DEN HAAG

Ontv. 29 DEC. 1997
MU DG BEL

Onderwerp: Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams (Rifs).

Nijmegen, 23 december 1997

Ons kenmerk : 04/05840-97/AvR/ih
Doorkiesnr. : 024 - 365 35 84

Geachte heer Van Lunteren,

In 1993 is het bijstandsakkoord tussen het kabinet en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) gesloten. Zoals u wellicht bekend is, is in dit akkoord tevens besloten tot de oprichting van vier Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams (Rifs) ter bestrijding van fraude in de grote steden. Deze Rifs zijn in de periode 1994/1995 van start gegaan. Sinds april 1996 is hieraan een vijfde Rif, Rif Twente, toegevoegd.

In 1996 is door het Instituut voor Toegepaste Sociale wetenschappen (ITS) van de Universiteit van Nijmegen een eerste evaluatie-onderzoek gedaan naar het functioneren van de Rifs. Dit onderzoek heeft tal van aspecten en knelpunten ten aanzien van dit functioneren aan het licht gebracht.

Om een goede oordeelsvorming over het 'experiment' Rifs door de verantwoordelijke bestuurders verder mogelijk te maken, heeft het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vervolgens opdracht gegeven tot een tweede, aanvullend evaluatie-onderzoek. In dit onderzoek staan met name vragen naar de huidige bestuurlijke ophanging en naar de (wenselijke) toekomst van de Rifs centraal.

Het ministerie heeft bovendien een overleg voor 22 januari 1998 (10.30u) gepland waarvoor de verantwoordelijke bestuurders en beleidsmakers voor de Rifs zijn uitgenodigd. U heeft hiervoor eveneens een uitnodiging ontvangen. In dit overleg zal met name de wenselijke toekomst van de Rifs centraal staan.

Uitkeren DA.

Ministerie van Financiën
MU DG BEL
AFZ 98/ 25
ontv. - 6 JAN. 1998
trefwoord Fraude
PARAAF VOOR OPSLAGEN BIJ AAS

Toernooiveld 5, Postbus 9048, 6500 KR Nijmegen, Telefoon: (024) 3653500, Fax: (024) 3653599
E-mail: Receptie@its.kun.nl, URL: http://www.its.kun.nl
Het ITS is een bedrijf van de Universiteit Nijmegen

Vereniging voor Beleidsonderzoek member

12-96-2104

Bijgaand zenden wij u de onderliggende stukken voor dit overleg. Het betreft:
- (vooralsnog in concept) een kort verslag van de voornaamste bevindingen van het tweede, aanvullende onderzoek; en de
- mogelijke scenario's voor de toekomst van de Rifs.

De eerstgenoemde tekst beperkt zich nog tot de hoofdbevindingen en is vooral te lezen als een globale inleiding op de toekomstproblematiek. De tweede tekst - de verschillende toekomstscenario's - is zoveel mogelijk tot in detail uitgewerkt.

De toekomstscenario's zijn gegroepeerd rondom vier dimensies, te weten: de (wenselijke) missie, organisatie, schaal van optreden en de bestuurlijke ophanging van de Rifs. Bij elk keuzemoment binnen de verschillende dimensies wordt u gevraagd om kort uw commentaar hierop te geven en de keuze waarnaar uw voorkeur uitgaat. Om de haalbaarheid van de scenario's vooraf enigermate te testen en ook de discussie op 22 januari beter te kunnen stroomlijnen verzoeken wij u uw commentaar vóór 15 januari 1998 aan ons door te geven.

Mocht u wellicht nog vragen hebben, kunt u ons bereiken onder nummer 024-3653584 (A. van Ruth) en 024-3653596 (M. Laemers).

Met vriendelijke groet,

mr. A.G.P. van Ruth
mw.mr. M. Laemers

Bijlagen: - (vooralsnog in concept) een kort verslag van de voornaamste bevindingen van het tweede, aanvullende onderzoek; en de
- mogelijke scenario's voor de toekomst van de Rifs.

AF298/25

Evaluatie Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams II (1997)

Kort verslag van bevindingen

december 1997

its INSTITUUT VOOR TOEGEPASTE SOCIALE WETENSCHAPPEN

1. Inleiding

In 1993 is het bijstandsakkoord tussen kabinet en de VNG gesloten. In dit akkoord worden bij wijze van experiment vier Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams (Rifs) opgericht ter bestrijding van fraude in de grote steden. Achterliggend idee is dat door gegevens van de verschillende controle- en opsporingsinstanties bij elkaar te brengen en onderzoek gecoördineerd uit te voeren, de opsporing van fraudeurs beter mogelijk is, en tevens beter inzicht ontstaat in de oorzaken en structuren die aan dergelijke fraude te gronde liggen. De vier groot-stedelijke Rifs zijn vervolgens in de periode 1994/1995 van start gegaan.
Sinds april 1996 is hieraan een vijfde Rif, Rif Twente, toegevoegd. Alléén dit laatstgenoemde Rif is in strikte zin een *regionaal* Rif te noemen: de vier eerdere beperken zich feitelijk tot de gemeentengrenzen van de grote gemeente.

In 1996 is door het Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen (ITS) een eerste evaluatie-onderzoek uitgevoerd naar het functioneren van de Rifs[1]. Dit onderzoek heeft tal van aspecten en knelpunten aanzien van dit functioneren aan het licht gebracht.
Om een goede oordeelsvorming over het 'experiment' Rifs door de verantwoordelijke bestuurders mogelijk maken, heeft het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vervolgens besloten tot een tweede, aanvullend evaluatie-onderzoek. In dit onderzoek staan met name vragen naar de huidige bestuurlijke ophanging en naar de (wenselijke) toekomst voor de Rifs centraal. Dit aanvullende onderzoek wordt wederom uitgevoerd door het ITS.
Het voor u liggende korte verslag bevat - in concept - de voornaamste bevindingen van dit tweede onderzoek. Het betreft hier de hoofdbevindingen uit één gedeelte van het onderzoek, te weten de vraaggesprekken met relevante sleutelfiguren.

De laatste interviews hebben nog in de week voor kerstmis plaatsgevonden. Om deze reden is het voorhanden materiaal nog niet tot in alle detail en met alle nuanceringen uitgewerkt. Het huidige verslag beperkt zich daarom tot de hoofdlijnen, en is vooral te lezen als een uitgebreide inleiding op de mogelijke toekomstscenario's die u eveneens hierbij aantreft. Bij de geschetste toekomst-scenarios' zijn - voorzover relevant en per toekomstvariant aangegeven - wel vrijwel alle noodzakelijke details en afwegingen aangegeven. Deze zullen later deels ook in het eindverslag worden opgenomen. Op basis van de huidige inleiding op hoofdlijnen en de tot in detail uitgewerkte scenario's is ons inziens een eerste afweging en oordeelsvorming goed mogelijk.

De indeling van het onderhavige verslag is verder als volgt. Paragraaf 2 memoreert in het kort de vraagstelling en de onderzoeksopzet. Paragraaf 3 gaat vervolgens in op de vraag naar de bestuurlijke ophanging. Aan de orde komen:
- een globale beschrijving van de huidige bestuurlijke vormgeving (paragraaf 3.1);
- een viertal hoofdbevindingen (3.2);
- de voornaamste knelpunten die de huidige bestuurlijke structuur van de Rifs *inherent* aankleven (3.3)
- de voornaamste knelpunten die deze bestuurlijke structuur aankleven in relatie tot de *interne* aansturing binnen de Rifs (3.4); en

---

[1] Cl. Woldringh en P.C. Stal, *Regionale interdisciplinaire Fraudeteams; een evaluatie-onderzoek*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/VUGA: Den Haag 1996.

- de knelpunten die gesignaleerd zijn in relatie tot de *externe* bestuursstructuren, en in het bijzonder die der participerende instanties van de Rifs afzonderlijk (3.5).

Paragraaf 4 is vervolgens gewijd aan de toekomst van de Rifs. Deze paragraaf valt in twee onderdelen uiteen:
- de meerwaarde van de Rifs zoals de gesprekspartners deze momenteel percipiëren[1] (paragraaf 4.1); en
- de bereidheid van participanten om de samenwerking in het kader van de Rifs ook in de toekomst voort te zetten (4.2).

De verschillende mogelijke toekomstscenario's die u hierbij in een separaat stuk eveneens aantreft, liggen in het verlengde hiervan.

Voor méér-informatie wat betreft de algemene structuur, opzet, organisatie en uitvoering van de Rifs verwijzen wij u tenslotte gaarne naar het eerste evaluatie-rapport van het ITS. In vergelijking tot 1996, de verschijningsdatum van dit rapport, is hierin weinig verandering gekomen.

2 Vraagstelling en onderzoeksopzet

Vraagstelling
De vraagstelling in de tweede, aanvullende evaluatie richt zich op twee hoofdvragen:
1) Hoe is de huidige bestuurlijke inbedding van de Rifs? Wat zijn eventuele knelpunten? Is een andere bestuurlijke inbedding wenselijk?
2) Welke conclusies zijn te trekken met het oog op de verdere ontwikkeling van het instrument Rif als geheel? Met andere woorden : wat zijn de toekomstperspectieven?

Daarnaast wordt aanvullende informatie gezocht voor wat betreft:
- de effectiviteit van de Rifs voor zover het niet-direct materiële opbrengsten betreft;
- de efficiency van de Rifs voor zover het de kosten/batenverhouding in vergelijking met andersoortig opsporingsonderzoek betreft.

Opzet van onderzoek
Het onderzoek bestaat uit drie gedeelten:
- een ronde vraaggesprekken met sleutelfiguren;
- schriftelijke vragenlijsten met vragen naar de kosten en baten van de Rifs (vaste kosten, projectkosten/-baten, preventiekosten/-baten); en
- een beperkt *policy delphi*-onderzoek.

Het voor u liggende verslag bevat de bevindingen uit de vraaggesprekken. Wat betreft de financiële kosten/baten komen de eerste resultaten begin januari beschikbaar. De scenario's die u hierbij eveneens aantreft vormen onderdeel van het *policy delphi*-onderzoek, en zullen tevens de onderliggende stukken zijn voor het overleg op 22 januari 1998.
Een en ander dient uiteindelijk te resulteren in een beoordeling door de verantwoordelijke bestuurders in de periode eind januari/februari 1998.

---

[1] Een financiële analyse van de meerwaarde volgt nog.

1866530 00731

Vraaggesprekken
De interviews met sleutelfiguren zijn topic-gestuurde gesprekken geweest. De keuze van personen met wie de gesprekken zijn gehouden en de gespreksonderwerpen die daarbij ter tafel zijn gekomen, is in nauw overleg met de begeleidingscommissie tot stand gekomen. Vanwege de beleidsgerichte vraagstelling is in de eerste plaats gesproken met personen die op stuurgroepniveau deel uitmaken van de Rifs. In de tweede plaats zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers op landelijk niveau van de samenwerkende instanties.
In totaal zijn 36 gesprekken gevoerd. Bij drie gesprekken waren twee informanten aanwezig. Van elk Rif zijn in ieder geval gesprekken gevoerd met de voorzitters van de stuurgroepen, de voorzitters van de beheersgroepen c.q. coördinatoren van de Rifs, en enkele andere Rif-participanten. Hierbij is zorg gedragen dat de belangrijkste instanties die samenwerken in de Rifs, gelijkelijk zijn vertegenwoordigd. Een overzicht van de gevoerde gesprekken vindt u in bijlage 1.
De gesprekken zelf hebben meestal 1,5 tot 2,5 uur geduurd. Van de gesprekken zijn verslagen gemaakt die de basis vormen voor dit verslag en de scenario's.

3 Bestuurlijke vormgeving

3.1 Huidige bestuurlijke vormgeving

Samenwerkingsverband
De vijf Rifs vormen een samenwerkingsverband waaraan verschillende instanties participeren. Het betreft doorgaans de:
- gemeente(n);
- gemeentelijke sociale diensten;
- uitvoeringsinstellingen (UVI's): in alle Rifs het Gak; wisselend per Rif ook enkele zelfadministrerende uitvoeringsinstellingen (SFB, Cadans, GUO);
- belastingdienst: doorgaans een regionale belastingeenheid;
- regiopolitie;
- openbaar ministerie (OM); en de
- arbeidsinspectie.

Organisatorische vormgeving
De Rifs hebben een vrijwel identieke opzet. Binnen elk Rif functioneren een stuurgroep (verantwoordelijk voor strategische en beleidsvragen), een beheersgroep (verantwoordelijk voor (toezicht op) de tactische beslissingen en de operationele uitvoering) en verschillende projectgroepen (waarin de samenwerking op de werkvloer gestalte krijgt). De verschillende geledingen zijn over het algemeen vertegenwoordigd op zowel het niveau van de stuurgroep als dat van de beheersgroep. In de projectteams participeren zij voorzover noodzakelijk voor het onderzoek. Daarnaast houden verschillende instanties een aantal mensen standaard beschikbaar voor werkzaamheden in het kader van het Rif.
De Rif-coördinator speelt een centrale rol in het geheel. Deze is als coördinator verantwoordelijk voor projectoverstijgende aspecten van het Rif (de projectleider afkomstig van één der participerende instellingen draagt de primaire verantwoordelijkheid voor het project). De coördinator is tevens voorzitter van de beheersgroep en stuurgroeplid. Daarnaast functioneert er een landelijk platform van Rif-coördinatoren waarin ondermeer gegevensuitwisseling en coördinatie tussen de Rifs plaatsvindt.

1866530 00731

Uitgangspunt bestuurlijke inbedding
Uitgangspunt bij totstandkoming van de Rifs is geweest dat deze lokaal zouden worden ingebed, en dat hierbij sprake zou zijn van primair bestuurlijke verantwoordelijkheid. Voor de vijf Rifs zijn de betreffende gemeenten dan ook bestuurlijk verantwoordelijk. Dat wil zeggen dat zij in principe verantwoordelijkheid nemen voor de uitvoering en daar politiek op kunnen worden aangesproken.

Uitwerking bestuurlijke ophanging
In drie gemeenten - Amsterdam, Rotterdam, Utrecht - is deze verantwoordelijkheid voor het Rif in handen gelegd van de wethouder, en wel de wethouder Sociale Zaken vanwege diens verantwoordelijkheid voor de bestrijding van de bijstandsfraude. De wethouder is als zodanig tevens voorzitter van de stuurgroep van het Rif.
De gemeentelijke verantwoordelijkheid kan ook worden waar gemaakt binnen het driehoeksoverleg van gemeente, openbaar ministerie en politie. In één gemeente, Den Haag, is voor dit model gekozen. Hierdoor is de burgemeester nauwer bij het Rif betrokken. Een politieman neemt namens de driehoek het voorzitterschap van de stuurgroep waar. Het betreft in casu overigens wel de stadsdriehoek, niet de regionale driehoek.
Rif Twente tenslotte, is feitelijke de enige *regionale* driehoek. Het Rif is hier bestuurlijk opgehangen aan een bestuurlijk samenwerkingsconvenant van 22 gemeenten verdeeld in drie clusters (Almelo, Enschede, Hengelo), een parket van het openbaar ministerie (parket Almelo), twee belastingeenheden, eeń Gak-regio en een regiokorps. De respectieve wethouders Sociale Zaken van de drie genoemde centrumgemeenten hebben zitting in de stuurgroep van het Rif. De wethouder van Enschede is hiervan voorzitter.

Bestuurlijke ophanging verschillende participanten afzonderlijk
Bovenstaande situatie schetst de bestuurlijke structuur van het Rif als zodanig. De afzonderlijke participanten in de Rifs hebben echter ook te maken met een andere bestuursstructuur, namelijk de verantwoordelijke bestuurders binnen de eigen achterban of kolommen. Hierbij kan globaal onderscheid worden gemaakt tussen de participanten die lokaal opereren, en die landelijk optreden.
Wat betreft de lokaal georiënteerde participanten geldt dat de:
- wethouder Sociale Zaken verantwoording verschuldigd is aan de gemeenteraad;
- vertegenwoordigers van de sociale diensten aan de wethouder Sociale Zaken;
- regiopolitie verantwoording verschuldigd is aan de (stads- en regio)-driehoek; en de
- vertegenwoordiger van het OM aan de Hoofdofficier en het College van Procureurs-generaal; bij dit laatste kan worden aangetekend dat met name op het vlak van de fraudebestrijding deels sprake is van centrale (aan)sturing binnen het OM.

Voor wat betreft de landelijke partners is bij de belastingdienst de Staatssecretaris voor Financiën direct politiek verantwoordelijk voor uitspraken en handelingen van de belastingdienst binnen het Rif gedaan. Voor de arbeidsinspectie is dit de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De vertegenwoordigers van de uitvoeringsinstellingen zijn weer verantwoording verschuldigd aan het hoofdkantoor (in geval van het Gak), het bestuur van de respectieve bedrijfsverenigingen en de opdrachtgever, het Landelijk Instituut voor de Sociale Verzekeringen (LISV).

Samenvattend
Aldus heeft men bij de Rifs te maken met drie verschillende bestuurlijke c.q. aansturingsstructuren, te weten de:
- bestuurlijke structuur en -inbedding voor het Rif als zodanig (de wethouders van de betreffende gemeenten, en de stadsdriehoek voor Rif Den Haag);

1866530 00731

- organisatorische bestuursstructuur binnen het Rif (stuurgroep, beheersgroep, Rif-coördinator, projectleider(s)); en de
- afzonderlijke bestuursstructuren van de participerende instanties.

3.2 Hoofdbevindingen

Ten aanzien van de huidige bestuurlijke vormgeving in en rondom de Rifs kunnen vier hoofdbevindingen worden gedaan.

Diversiteit van meningen
Opmerkelijk is de grote diversiteit van meningen over de Rifs. De gesprekspartners variëren op alle fronten: qua uitgesproken karakter, inhoud, signalering van knelpunten, wenselijke toekomst, enzovoort. Deze uiteenlopendheid wordt deels veroorzaakt doordat partners wisselend zicht hebben op de (huidige situatie van de) Rifs: niet iedereen is er even nauw bij betrokken; er is met name in de stuurgroep vrij veel sprake van personele wisselingen. Deels wordt de diversiteit ook veroorzaakt door duidelijke verschillen in situatie, belangen en behoeften.

Bestuurlijke vormgeving één van vele problemen
Desondanks zijn drie grote lijnen inzichtelijk. Dit betreft ten eerste het feit dat de vraag naar de bestuurlijke vormgeving als zodanig voor de meeste gesprekspartners slechts één van de vele problemen is, en zeker niet hetgeen als eerste op de voorgrond treedt. Andere problemen in de sfeer van de organisatie en uitvoering zijn nijpender. Veel problemen in de bestuurlijke structuur doen zich ook voor doordat andere aspecten niet goed geregeld zijn. Deze komen dan uiteindelijk '*op het bordje van de stuurgroep*' terecht, en zijn verantwoordelijk voor een groot deel van de discussie (en fricties) aldaar. Het vraagstuk van de bestuurlijke ophanging als zodanig wordt door de gesprekspartners doorgaans van minder belang geacht.

Uitvloeisel
Verder is op basis van de vraaggesprekken te concluderen dat in de ogen van de gesprekspartners de problematiek van de toekomstige bestuurlijke ophanging *beter ook niet op zichzelf behandeld zou moeten worden*. De vraag naar de wenselijke vormgeving en met name die naar de bestuurlijke ophanging staat voor alle gesprekspartners (mede) in functie van een aantal fundamentele keuzen die eerst ten aanzien van de Rifs en de Rif-formule zouden moeten worden gemaakt. Het betreft drie facetten: de missie en taakstelling van de Rifs; de organisatie en de gewenste schaal van optreden. In de scenario's worden deze punten verder uitgewerkt. De vraag naar de wenselijke bestuurlijke vormgeving is voor veel gesprekspartner het sluitstuk van deze keuzen.

Cruciaal moment
Een laatste hoofdbevinding is dat de Rifs momenteel op een keerpunt lijken te staan. Door sommige gesprekspartners wordt dit zelfs een dood punt genoemd. Onder vrijwel *alle* gesprekpartners - de een wat meer dan de ander - heerst een vrij algemeen gevoelen **dat er in ieder geval iets moet gebeuren om de Rifs met welslagen te laten voortbestaan**.
Dit algemene gevoelen wordt niet zozeer veroorzaakt door een mogelijk gebrek aan werk. Hoewel de perceptie hiervan varieert (sommigen zien werk zat; anderen stellen dat het in de huidige vormgeving van de Rifs wel eens moeilijk kan worden), zijn het met name facetten in de huidige structuur en vormgeving van de RIF's die voor deze perceptie verantwoordelijk zijn. Tal van facetten hebben in den beginne positief uitgewerkt in de totstandkoming van de Rifs, maar

1866530 00731

blokkeren nu de verdere ontwikkeling. De vrijwilligheid in/van de samenwerking, het collegiaal en op consensus gebaseerd optreden op verschillende niveau's, het *om niet* ter beschikking stellen van menskracht en materiaal (gegevens), de projectgebonden 'lichte' Rif-structuur, het voorzitterschap van een wethouder, enzovoort: dit alles heeft goed voldaan als eerste aanzet om tot uitvoering van de Rif-formule te komen. Hierdoor is gelegenheid en ruimte geboden tot het ontwikkelen van samenwerkingsvormen die momenteel als zinvol worden gepercipieerd. Deze zelfde facetten echter, lijken nu de (verdere) ontwikkelingen van het Rif te blokkeren. De Rifs blijken hierdoor nu *'in cirkeltjes rond te draaien'* (dezelfde projecten, dezelfde bevindingen, dezelfde aanbevelingen waar dan niets mee gebeurd, enzovoort). Wijzigingen in de organisatorische vormgeving van de Rifs worden dan ook dringend gewenst, bij voorkeur binnen één à twee jaar. Minder vrijblijvendheid, meer daadkracht, meer ruimte voor een zelfstandige structuur: dat zijn hiervan de steekwoorden. In genoemde scenario's wordt hiervoor een aanzet gegeven.

3.3 Inherente knelpunten in de bestuursstructuur

Ten aanzien van de huidige bestuurlijke structuur en -inbedding worden de volgende inherente zwakheden en knelpunten gesignaleerd:
- de ophanging aan de gemeente in relatie tot het aandachtsveld en de doelstellingen van de Rifs; en
- meer in het bijzonder de ophanging aan een wethouder of stadsdriehoek.

Aandachtsveld en doelstellingen
De Rifs hebben een brede opzet. Hoewel voortgekomen uit de zorg om bijstandsfraude, hebben zij zich van begin af aan daartoe niet beperkt, maar richten zij zich ook op de bestrijding van werknemers- en werkgeversfraude (belasting- en premiefraude). De doelstellingen zijn naast directe faudebestrijding, gericht op het in kaart brengen van gelegenheidsstructuren die tot fraude aanleiding (kunnen) geven en om hiervoor de nodige aanbevelingen te doen. Deze doelstellingen worden nog steeds alom aanvaard.

Reeds in het vorige evaluatie-onderzoek is met het oog hierop de vraag gesteld of de gemeente als bestuurlijk verantwoordelijke nog wel zo voor de hand ligt: de praktijk wijst uit dat vooral andere organisaties de *know how* en menskracht moeten leveren, en dat ook de opbrengsten van meerdere Rif-projecten vooral in de sfeer van de werkgevers- en belastingfraude liggen. Met andere woorden, de kernactoren betreffen andere instanties, de kernactiviteiten raken het werkterrein van andere actoren, en ook de opbrengsten zijn eerder voor anderen. Ook in dit onderzoek blijkt dat bestrijding van bijstandsfraude als zodanig een ondergeschikt product is van veel Rif-activiteiten.
Desondanks onderkennen veel gesprekspartners dat aanhanging aan de gemeente als bestuurlijke verantwoordelijke op zich een centrale rol kan vervullen. De gemeente is er op enigerlei wijze altijd wel *direct* bij betrokken (bijstand, gemeentelijke vergunningen, woningbouw, enzovoort). Ophanging aan het openbaar bestuur onderstreept bovendien het algemeen belang van de handhaving en vervult als zodanig een symboolfunctie.

De grootste problemen schuilen in enerzijds de beperkte territoriale competentie van de gemeente, en anderzijds ook de beperkte functionele competentie. De beperkte *territoriale* competentie betekent in dit geval dat het operatiegebied van de Rifs (met vooralsnog uitzondering van één Rif)

1866530 00731

beperkt is/heeft moeten blijven tot de gemeentegrenzen van de grote steden. Een formele[1] uitbreiding buiten gemeentegrenzen wordt weliswaar door de meesten als wenselijk gezien maar stuit in de praktijk op competentiebezwaren. Een ander punt is dat door deze begrenzingen er vrijwel altijd witte plekken (RIF-vrije gebieden) in Nederland zullen blijven, met name in het noorden en in het zuiden.
De ervaring met het regionale Rif Twente - waar het Rif berust op een samenwerkingsconvenant van 22 gemeenten - is voorals nog te beperkt om over deze mogelijkheid van uitbreiding van de Rifs nader uitsluitsel te geven. Tot onoverkomenlijke bezwaren en knelpunten heeft dit in de praktijk tot nog toe niet geleid, hoewel soms wel veel tijd moet worden geïnvesteerd om alle gemeenten te bezoeken en *'Rif-rijp'* te maken. De situatie is bovendien niet goed te beoordelen doordat het Rif hier 'van onderop' is ontstaan: met andere woorden, het draagvlak was reeds voorhanden.

De beperkte *functionele* competentie van de gemeente uit zich met name in de sfeer van de conclusies en aanbevelingen die op basis van Rif-onderzoek kunnen worden getrokken. Deze hebben zowel betrekking op risicostructuren aan de zijde van de doelgroep/branche, maar ook op risicostructuren aan de zijde van de toezichthouders; en verder kunnen ze van lokaal, regionaal of landelijk belang zijn. Voorzover deze aanbevelingen niet lokaal zijn en ook niet binnen de eigen competentie van de gemeente vallen, beschikt de gemeente niet over de instrumenten om deze aanbevelingen kracht bij te zetten. De gemeente kan alleen de eigen instellingen aansturen. Nu is het zo dat participanten zelf beslissen in hoeverre zij de aanbevelingen wensen op te volgen. Eén van de hoofdprodukten van de Rifs, de aanbevelingen, kent hierdoor feitelijk geen aansturingsstructuur.

Daarnaast blijft een fundamenteel probleem ten aanzien van de stuurgroep dat binnen de stuurgroep sprake is van een *collegiale* aansturing, die vervolgens aan één der participanten moet worden opgehangen en die voor het geheel dan verantwoordelijkheid moet dragen. Bij elke andere, niet-multidisciplinaire vormgeving op elk niveau komt deze discrepantie terug. Eventuele alternatieven (bijvoorbeeld het OM, de belastingdienst, enzovoort) worden door informanten soms wel als wenselijk alternatief voorgedragen, maar daarom ook weer niet te vaak. Het probleem verschuift zich slechts.

Wethouder
Vier Rifs zijn aangehangen aan de wethouder Sociale Zaken die daardoor ook voorzitter is van de stuurgroep. Over deze toedeling zijn de meningen verdeeld. Elke geïnterviewde voorzitter van de stuurgroep/wethouder gaf zelf te kennen overtuigd te zijn van de waarde en het onafhankelijke karakter van een voorzitterschap door de wethouder. Door andere participanten wordt dit soms onderschreven, hoewel daarbij tegelijkertijd wordt aangegeven dat (ook) de gemeentelijke afkomst van de coördinator de invloed van de gemeente dan wel zeer benadrukt. Zeker nu een verschuiving plaats gevonden van gemeenten naar belasting- en uitvoeringsinstellingen.
Andere gesprekspartners zetten ook vraagtekens bij het voorzitterschap van een politieke figuur als een wethouder. Er zou te weinig sprake zijn van onafhankelijkheid. Politieke overwegingen kunnen een rol gaan spelen bij de selectie van projecten en bij (de implementatie van) aanbevelingen. Politiek 'scoren' dwingt soms volgens sommige gesprekspartners tot een te veel, onnodig en

[1] Informeel, in de daadwerkelijke uitvoering, wil men zich nog wel eens buiten de gemeentegrens wagen.

1866530 00731

ook ongewenst, zoeken naar publiciteit. Een en ander speelt ook bij ophanging aan een hoger politiek niveau. Verschillende gesprekspartners komen dan ook tot de gedachte dat het voor *'de objectiviteit van het Rif misschien een goede zaak zou zijn als het Rif onder de politiek uitkomt: bijvoorbeeld onder de paraplu van het LISV'*. Aan de andere kant onderstreept men wel weer de waarde van een *'ophanging aan een publieke figuur'*.

Eén respondent stelt in dit verband dat ook om een andere reden de directe politieke verantwoordelijkheid van de wethouder onterecht zou zijn: alle betrokkenen hebben wel de behoefte een zekere invloed uit te oefenen, maar de wethouder alleen moet hiervoor de politieke risico's lopen. Deze respondent vraagt zich af of zulks uit een oogpunt van het belang van de gemeente wel goed is (mede in het licht van de doorgaans ook geringe opbrengsten voor de gemeente).

Stadsdriehoek
Ophanging aan een stadsdriehoek heeft deels soortgelijke problemen. De territoriale competentie is beperkt, maar kan door uitbreiding naar de regionale driehoek mogelijk worden vergroot. De functionele competentie is wellicht nog iets problematischer. Wie is op gemeenteniveau zelf immers direct verantwoordelijk: (één van) de wethouder(s) of de burgemeester? De vrees dat in het door de stadsdriehoek geleide Rif door de nadrukkelijke inbreng van de politie een grotere nadruk op repressie zou komen te liggen is in ieder geval ongegrond gebleken. Kennelijk maakt dit weinig verschil. Wel is de vraag of een driehoek over voldoende direct belang en betrokkenheid bij het Rif beschikt.

Derden
Eerder is reeds vermeld dat er een fundamentele onevenwichtigheid schuilt in het hebben van een collegiaal bestuur dat vervolgens bestuurlijk moet worden opgehanden aan één der participanten. Door één geinterviewde wordt dan ook de suggestie gedaan om het collegiale bestuur te benadrukken en in ieder Rif een andere participant voorzitter te laten wezen. Er moet steeds gezocht worden naar ideale structuren, hetgeen beter op het lokale niveau van het Rif zelf kan gebeuren. Andere respondenten stellen dat niet zoveel uitmaakt uit welke hoek de voorzitter komt, als het maar de juiste persoon is. Hoe dit laatste zich laat garanderen, is vooralsnog niet goed duidelijk.

In de scenario's zal verder op vraagstukken en mogelijkheden van bestuuurlijke ophanging ruimschoots worden ingegaan, inclusief de vóórs en tegens van elke variant.

3.4 Bestuurlijke structuur in relatie tot de interne Rif-organisatie

De uiteenlopende bestuursstructuren rondom de Rifs leiden tot verschillende problemen. Knelpunten zijn te signaleren binnen elk van de bestuursstructuren afzonderlijk, maar ook - en meer nog - in de relatie *tussen* de verschillende bestuurlijke structuren.
Wat betreft de relatie tot de interne aansturing binnen het Rif worden verschillende knelpunten gememoreerd die op stuurgroepniveau tot problemen aanleiding (kunnen) geven. Het betreft:
- het projectmatig en vrijblijvend karakter in de samenwerking, en de afhankelijkheid van toevallige factoren;
- het op de werkvloer heen en weer zwenken in concrete activiteiten die worden ondernomen; en de
- toenemende professionalisering van het Rif op operationeel niveau in verhouding tot de gebrekkige, op collegialiteit gebaseerde aansturing binnen de stuurgroep.

1866530 00731

Vrijblijvendheid
In de eerste evaluatie is reeds naar voren gekomen dat een centrale factor in het geheel is, dat de Rifs geen zelfstandige entiteiten zijn, maar hun grondslag vinden in een samenwerking gebaseerd op vrijwilligheid. Hoewel 'vrijwilligheid' op zich een goed uitgangspunt is en zeker in aanvang de enige wijze om tot samenwerking te geraken, leidt dit er wel steeds toe dat vragen over de bestuurlijke verantwoordelijkheid en de aansturing van het Rif telkens weer aan de orde komen. Bij elk project (keuze, uitvoering, resultaten en aanbevelingen) staan vrijwel dezelfde vragen (en weerstanden) weer op de agenda. Dit leidt meestal tot ad hoc-oplossingen. Tot een definitieve regeling komt het vaak niet. Toevallige factoren zijn soms doorslaggevend, en de incidentele consensus richtinggevend. De uiteindelijke gang van zaken wordt hierdoor onvoorspelbaar... en zoals gebleken is, soms ook onbeheersbaar.

Zwenkende activiteiten
Hoewel de doelstellingen van de Rifs door de bank genomen alom worden onderschreven is er onvoldoende eenduidigheid over vertaling hiervan in concrete activiteiten. Twee problemen dringen hierbij op de voorgrond:
- *de gewenste wijze van bestrijding*: de huidige Rifs zwenken heen en weer tussen controle/preventie, opsporing/repressie, evaluatie van bestanden en registraties van toezichthouders, en fenomeen- of achtergrondonderzoek. De doelen variëren van het *'potentiële risicogroepen weer op het goede spoor brengen'* en *compliance* aan de wetgeving, tot het totstandbrengen van een permanente intensieve controlevorm, dan wel het isoleren en oppakken van de boeven in de branche, of het enkel verschaffen van de gegevens hiervoor;
- *de aard van de criminogene gelegenheidstructuren* die men in kaart wil brengen en waarmee men later, bijvoorbeeld in de aanbevelingen, ook daadwerkelijk iets wil. In de praktijk doelen de werkzaamheden soms op gelegenheidsstructuren c.q. frauderisico's aan de zijde van de branche/doelgroep (inherente risico's); soms op gelegenheidsstructuren aan de zijde van de toezichthouders op die branche/doelgroep (toezichtrisico's); soms op mengvormen of combinaties hiervan.

Over de gewenste werkwijze en resultaten lopen de meningen van de samenwerkende partners ver uiteen. Een en ander houdt ook verband met eigen behoeften en beleid van betrokken instanties. Afhankelijk hiervan worden verschillende accenten gelegd.
Zo belijdt een Rif bijvoorbeeld de visie zo lang mogelijk in de controlesfeer te willen blijven hangen en zo weinig mogelijk in de opsporingssfeer. Volgens sommige geïnterviewden bestaat echter tevens de indruk dat met name de participanten van een bepaalde UVI daar niet zo tevreden over zijn en liever wat meer directe repressieve resultaten willen zien. Verder kan een RIF volledig preventief en controlerend ingericht zijn, terwijl de participerende instanties (met uitzondering van de belastingdienst) uitsluitend opsporingsfunctionarissen inzetten en geen controlefunctionarissen.
Ook de voorgestane aanpak in concrete projecten kan vanuit de participanten verschillen, zo illustreert het verhaal van een politiestuurgroeplid. De belastingdienst heeft in een concreet project *'redelijk tegen gelegen'*, omdat andere prioriteiten gesteld worden ten aanzien van de aanpak en omgang met de doelgroep. Het RIF komt door fuikwerking uit bij tien bedrijven die vervolgens de moeite van het respressieve aanpakken waard zijn. De politie onderschrijft deze methode van 'case-screening' gevolgd door repressief optreden. Deze methode staat echter haaks op het beleid van de belastingdienst om bij voorkeur elke ondernemer zonder aanziens des persoons (rechtsgelijkheid) maar dan wel enkel controlerend aan te pakken. Met name bij belastingdienst en GAK

1866530 00731

stuit 'willekeurige' opsporing op bezwaren: dit druist in tegen de normale aanpak en de omgang met klanten.

Bij concrete keuzes[1] leidt dit soort van onduidelijkheden over het traject dat men ingaat, tot de nodige discussies en tot wederzijdse irritaties die de samenwerking - soms onnodig - onder druk zet. Deze fricties komen dan vooral tot uiting op strategisch stuurgroepniveau. Daar waar op operationeel niveau (projecten, beheersgroep) kennelijk nog voldoende eensgezindheid wordt gecreëerd door het feitelijke samenwerken, lopen de meningen op strategisch niveau - waar van belang wordt wat men met de resultaten *op de middenlange en lange termijn* wil en waar de behoefte/het beleid van de afzonderlijke instanties het sterkst wordt gevoeld - ook het sterkst uiteen.

Interne professionalisering versus achterblijvende bestuurlijke controle
Binnen de Rifs is geleidelijk sprake van toenemende professionalisering. Men verkrijgt steeds meer *know how* in de samenwerking. Men kent elkaar beter en weet elkaar eerder te vinden. Men ontwikkelt en wisselt (onderzoeks)methodieken uit, enzovoort. Dit treft vooral het projectgroep- en beheersgroepniveau.
Op het niveau van de stuurgroep, het beleidsniveau, is dit vooralsnog niet/minder het geval. Hier is nog steeds sprake van een op collegialiteit en consensus gebaseerde 'vrijwillige' bestuurstructuur, hetgeen nog eens wordt versterkt door (soms herhaalde) personele wisselingen. Opbouw van vaste lijnen doet zich niet/nauwelijks voor. In vergelijking met de toenemende professionalisering op project- en beheersgroepniveau blijven de ontwikkelingen op stuurgroepniveau dus verre achter.
Deze discrepantie leidt tot een lacune in de aansturing en een zekere autonomie van de uitvoering. Vaak wordt de stuurgroep achteraf met ontwikkelingen geconfronteerd die men bij een directere aansturing zeker niet had toegestaan. Participanten in de stuurgroep worden dan vervolgens gedwongen *'tot een ramkoers'*, die door de andere leden van de stuurgroep weer niet in dank wordt aanvaard. Gebrekkige directe sturing vooraf leidt aldus tot barsten in de samenwerking achteraf. En indien dit (nog) niet het geval is, doet dit een (te) groot beroep op de bestendige aandacht, overredingskracht en balanceerkunst van de Rif-coördinator. Deze is immers de enige 'verticale as' tussen het projectniveau, het beheersgroepniveau en het stuurgroepniveau.

3.5 Bestuurlijke structuur in relatie tot participerende instanties.

De afzonderlijke participanten in een samenwerkingsverband als het Rif hebben altijd ook te maken met de toedeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen de eigen achterban. Dit is op zich niets bijzonders.
In geval van de Rif-structuur is hierbij echter wel iets bijzonders aan de hand. Er is (a) sprake van een spanning tussen lokale (Rif) en landelijke aansturing (belastingdienst, Gak). Er is (b) sprake van directe lokale politieke verantwoordelijkheid, maar soms (ook) van directe landelijke politieke verantwoordelijkheid (de staatssecretaris van Financiën voor de belastingdienst en de minister van SZW voor de arbeidsinspectie). (c) Er is op zich sprake van een andersoortig type bestuur/aanstu-

[1] O.a. wat betreft de keuze/aanpak van projecten, de deelname van de organisaties, het in te zetten personeel en de bevoegdheden daarvan, de privacy, de gewenste 'opbrengsten' van het project, de aanbevelingen en de (algehele of eind)-verantwoordelijkheid.

1866530 00731

ring (e.g. de collegiale aansturing binnen de Rifs, en het hiërarchisch bestuur binnen de verschillende kolommen). (d) Eén van de hoofdprodukten in de samenwerking, het doen van aanbevelingen, 'dwingt' de Rifs als het ware bestendig op de stoel van de verantwoordelijke beleidsmakers bij de betrokken instanties te gaan zitten, althans deze op te zoeken. En tenslotte (e) zoals eerder vermeld ontbreekt het juist ten aanzien van dit hoofdprodukt van de Rifs, het doen van aanbevelingen en het implementeren daarvan binnen de instellingen, aan enige centrale sturing en afspraken; deze vallen als het ware tussen wal (Rif-bestuur) en schip (bestuur van de instanties) en zijn mede hierdoor telkens onderwerp van discussie. In dit perspectief zijn fricties tussen de partners vrijwel onontkoombaar. Sterker nog: hoe succesvoller een Rif is, hoe groter de fricties.

Tussen de lokale, bestuurlijke structuur van de Rifs en de landelijke bestuurlijke verantwoordelijkheid van verschillende participanten afzonderlijk is momenteel bij alle Rifs dan ook een spanning zichtbaar[1]. Waar op lokaal niveau deze spanning zich in de persoon van bijvoorbeeld de wethouder of in de korte lijnen met het lokale bestuur nog kan oplossen, is dat ten aanzien van de vertegenwoordigers van organisaties die landelijk werken veel minder het geval. Dit leidt bij concrete beslissingen tot onbegrip en fricties in de stuurgroep: lokale stuurgroepleden willen tot een beslissing komen; 'landelijke' stuurgroepleden kunnen/durven niet de beslissingen te nemen die van hen wordt gevraagd.

De directe politieke verantwoordelijkheid bij een aantal instanties speelt eveneens een belangrijke rol. Spanningen doen zich met name voor indien belangen van hoger beleid in geding (dreigen te) komen, en indien de directe *politieke* verantwoordelijkheid van de staatssecretaris (belastingdienst) of de minister van SZW (arbeidsinspectie) voor afspraken of uitingen gedaan door hun vertegenwoordigers in de respectieve stuurgroepen in geding komt. Voor de minister van SZW is de politieke verantwoordelijkheid voor de arbeidsinspectie (mede) redengevend geweest om vertegenwoordigers van de Arbeidsinspectie uit de twee stuurgroepen waarin men zitting had, terug te trekken. Voor de belastingdienst is dit redengevend voor een intern vrij strakke sturing van bevoegdheden, waarbij een eigen geluid van ondergeschikten feitelijk alleen intern op prijs wordt gesteld. Binnen de belastingdienst wordt dit als een gegeven beschouwd, andere Rif-participanten zien hierin een knelpunt: vertegenwoordigers van de belastingdienst in de stuurgroep zijn niet in de positie beslissingen te nemen die politieke gevolgen (kunnen) hebben; gesignaleerde tekortkomingen in de belastingwetgeving of fraudegevoelige belastingpraktijken worden in de ogen van de andere partners vaak onnodig geredresseerd (koudwatervrees).
Vertegenwoordigers van de belastingdienst vinden omgekeerd weer dat andere stuurgroepleden onvoldoende aandacht voor de (landelijke) consequenties van de Rif-aanbevelingen hebben. Met name belangen van hoger landelijk beleid worden te weinig ontzien. Klassieke voorbeelden in dit verband zijn het zogenaamde NN-tarief[2] van de belastingen of de uitgifte van sofinummers. Belastingvertegenwoordigers beschuldigen de anderen van een '*tantje betje-mentaliteit op lokaal niveau*' waarbij te snel en op basis van een te lokale bevinding landelijke, verreikende en onterechte, maar voor de betreffende dienst wel vervelende conclusies worden getrokken.

---

[1]Waar men zelf geen directe aanleiding(en) tot problemen heeft, ondervindt men wel de negatieve gevolgen van discussies elders.
[2]Werkgevers kunnen onbekende werknemers als NN boeken waarop bij wijze van sanctie dan wel een 60% loonbelasting wordt geheven. De belastingdienst doet dit om werkgevers niet meer in moeilijkheden te brengen (en het voor hen makkelijker te maken 'wit' te handelen). Voor andere Rif-participanten is dit een stimulans voor fraude (witwassen).

1866530 00731

De politieke consequenties hebben in de praktijk dan ook ondermeer geleid tot aanpassingen in de Rif-rapportages, 'screening' van preventie-aanbevelingen, en tot herhaalde fricties in verschillende stuurgroepen. Kennelijk kan de op collegiale leest geschoeide stuurgroep een en ander onvoldoende opvangen. De samenwerking tussen de partners staat hierdoor bestendig onder druk.

Bestaande, onderhuidse spanningen worden bovendien aangescherpt door de doelstellingen van de Rifs zelf. De Rifs hebben immers tot hoofddoel aanbevelingen te doen inzake (ook) de gelegenheidsstructuren aan de zijde van de toezichthouders. Op grond van deze taakstelling doen de Rifs aanbevelingen die voor de participanten in de samenwerking, de toezichthouders, wel (vervelende) consequenties moéten hebben. Deze taakstelling zet de verhoudingen dus bestendig onder spanning. Hoe succesvoller de Rifs hierin zijn; hoe groter ook de druk op de samenwerking; hetgeen nog wordt versterkt doordat - zoals aangegeven - juist op het vlak van de aanbevelingen geen bestuurlijk gremium aanwezig is. De aanbevelingen situeren zich daarmeen als het ware ín de competentiestrijd tussen Rif-bestuur en afzonderlijk bestuur. Het Rif-bestuur kan als collegiaal bestuur hierin weinig weerwoord bieden, en komt bijgevolg niet verder dan interne fricties. De aanbevelingen worden '*over de muur*' gegooid zonder zicht op implementatie.

4 Toekomst

4.1 Meerwaarde RIF's

Samenwerken
Opmerkelijk is dat ondanks de gesignaleerde problemen, de meeste deelnemers op zich een meerwaarde zien in de RIF-formule, met name vanwege de vruchtbare samenwerking. En ook al wordt wel gewezen op andere ontwikkelingen die de ontstane samenwerking niet langer uniek doen zijn, er blijft kennelijk nog voldoende reden om gezamenlijk te opereren c.q. niet af te haken.
Unaniem wordt het samenwerken als het belangrijkste pluspunt van het RIF gezien. '*Samenwerken leer je binnen het RIF, ook daarbuiten gaat het dan een stuk makkelijker*' is een uitspraak die de kern goed weergeeft.

Andere facetten
Daarnaast worden ook andere facetten van de Rif-formule van meerwaarde beschouwd. Een van de respondenten vat dit als volgt samen:
- de multidisciplinaire samenwerking, waardoor meer 'kracht' ontstaat dan een onderzoek door één instantie en waardoor intensievere vormen van controle/opsporing mogelijk wordt;
- het feit dat alleen de Rifs verder (kunnen) kijken dan de papieren werkelijkheid: de Rifs zijn er voor de echte werkelijkheid (onderzoek door eigen instanties is doorgaans alleen papieren/bestandsonderzoek;
- de methodiekontwikkeling binnen het Rif en het feit dat het Rif funcioneert als leerschool voor de betreffende ambtenaren van alle instanties (zo worden nacontroles door instanties soms op dezelfde manier opgezet als een Rif-onderzoek; betrokkenen krijgen een grotere focus op dingen dan alleen de eigen toko-insteek, en vinden elkaar hierin ook gemakkelijker);
- de Rif-onderzoeken zeggen veel over de eigen bestanden van de betrokken instanties: alleen via het Rif is een goede opschoning echt mogelijk;

1866530 00731

- de Rif-onderzoeken doen ook veel dingen die de instanties afzonderlijk laten liggen omdat het voor ieder van hen om *peanuts* gaat, terwijl het in totaal om veel grotere dingen gaat. Men krijgt oog voor de lacunes in het geheel van de handhaving.

Verder wordt nog gesproken over:
- het belang van een integrale aanpak om fraude te bestrijden;
- het nut om bepaalde bevindingen die bij de afzonderlijke participanten al bekend waren te ventileren via het Rif.

Daarbij wordt nog opgemerkt dat:
- voor veel betrokkenen de kosten/inzet die ermee gemoeid zijn zeker in verhouding staan tot meerwaarde/opbrengsten; en dat
- Rif-activiteiten tegemoet komen aan de landelijk ervaren noodzaak om meer aan handhaving te doen en dit ook op landelijk niveau te brengen; en tenslotte
- gaat van de aanwezigheid van het Rif en de Rif-projecten op zichzelf al een zekere preventieve werking uit. Alleen om deze reden zou formele opheffing uit den boze zijn.

Twijfels aan meerwaarde
Twijfels aan de meerwaarde van de Rifs worden ook geuit. Een belangrijke factor hierin is de vraag of de betrokken instantie zelf over een alternatief voor (het aandachtsveld van) de Rifs beschikt. Zo heeft bijvoorbeeld de belastingdienst grote twijfels bij de meerwaarde van de Rifs, omdat zij zelf beschikt over: veel van de noodzakelijke gegevens en *know how* voor optreden, een goed ontwikkeld controle- en repressie-apparaat, de voorkeur geeft aan ad hoc en projectmatige samenwerkingsverbanden waarbij de eigen capaciteitsinzet zo maximaal mogelijk kan worden benut, en doordat men duidelijke twijfels heeft over de méér-opbrengst van Rif-optreden voor de belastingdienst zelf: *'als ik mijn mensen op de gewone wijze inzet leveren ze me veel meer op dan die kleine fraudes bij het Rif'*.
Een en ander neemt niet weg dat ook de belastingdienst een meerwaarde ziet in de Rifs, zij het veelal voor andere instanties. Daar waar geen 'echt' alternatief voorhanden is, is de perceptie van een meerwaarde echter verreweg het grootst.

4.2 Bereidheid

Wat betreft de bereidheid om de samenwerking voort te zetten dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de bereidheid om de samenwerking voort te zetten, en de bereidheid om dit in Rif-verband te doen.

Bereidheid tot samenwerking
In meer of mindere mate beklemtonen *alle* gesprekspartners de bereidheid om met samenwerking door te gaan, ook de belastingdienst. Een inter- of multidisciplinaire aanpak wordt afhankelijk van de doelgroep en onder omstandigheden zeker noodzakelijk geacht. Men benadrukt ook dat men dit in allerlei gremia doet/wil doen.

Bereidheid tot samenwerking in kader van de Rifs
Het merendeel van de gesprekspartners spreekt ook haar bereidheid uit voor een samenwerking in het kader van de Rifs. Alleen vertegenwoordigers van de belastingdienst geven soms te kennen dat men wellicht beter met de samenwerking in Rif-verband kan stoppen. Men twijfelt in dit verband

1866530 00731

aan de meerwaarde ervan, en ziet ook nadelen (in het bijzonder wat betreft de doorkruising van het eigen doelgroepenbeleid en de ongewenste publiciteit van het Rif-optreden).

Grondslag voor bereidheid
De bereidheid tot deelname aan de huidige Rifs vindt bij de meeste instanties vooral haar grondslag in het eigenbelang en bijgevolg de gepercipieerde meerwaarde van de Rifs voor de betrokken organisaties. De bereidheid strekt voorzover het eigenbelang direct/indirect strekt (men kan bijvoorbeeld ook intern de inzet van personeel alleen verantwoorden voorzover het eigenbelang hiermee wordt gediend). De belastingdienst is hierin op zich niet uitzonderlijk (zij percipieert alleen weinig belang).
Daarnaast is er een duidelijke tegenstelling tussen instanties met een (enkel of primair) lokaal belang en instanties met een meer landelijk georiënteerd belang. Omdat het Rif lokaal opereert hebben lokale instanties hierbij ook het meest direct belang.

In een matrix gesteld ziet het belang van instanties bij, en dus hun bereidheid tot samenwerking in de Rifs er globaal als volgt uit.

	lokaal belang	gemengd lokaal/landelijk belang	landelijk belang
Direct eigenbelang	++ , ++	++ , +/-	++ , --
Indirect eigenbelang	-/+ , ++	-/+ , +/-	+/- , --
Geen/weinig belang	-- , ++	-- , +/-	-- , --

+ = belang/bereidheid bij het Rif

Dit alles heeft tot consequentie:
- dat participatie op de lange duur alleen plaatsvindt voorzover het Rif en Rif-optreden beantwoordt aan een behoefte; Rif-optreden dient aanvullend te zijn op monodisciplinair optreden; in dit verband kan met name worden gewezen op bovengenoemde meerwaarde-aspecten als 'intensieve(re) vormen van controle/opsporing', de 'echte werkelijkheid achter de bestanden', en de *'peanuts* die normaal niet aangepakt zouden worden'; alleen in de *niches* van de monodisciplinaire handhaving kunnen de Rifs een permanente plaats vinden;
- dat participatie in beginsel ook niet verder gaat dan de grenzen van het eigenbelang en de eigen behoefte van de betreffende instanties strekt; in dit verband kan gewezen worden op de eerder geschetste situatie ten aanzien van de aanbevelingen: aanbevelingen die niet voldoen aan het eigen belang/behoefte van betrokken organisaties zullen nogal eens gauw als ongewenst worden ervaren, en daarmee de participatie onder druk zetten.

Bedreigende factoren
Verschillende gesprekspartner geven bovendien aan dat er zeker wat moet veranderen om de bereidheid om door te gaan ook in de toekomst te verzekeren. Deze geluiden zijn bij vertegenwoordigers van vrijwel alle disciplines te horen. Met name de gang van zaken rondom de Rif-aanbevelingen is velen een doorn in het oog, en geeft tot fricties en frustaties aanleiding. *'Het kan toch niet zo zijn dat een Rif braaf projecten draait en de schone schijn ophoudt dat er aan*

1866530 00731

fraudebestrijding wordt gedaan, zonder dat er werkelijk iets gebeurt' is de hartekreet van een stuurgroepvoorzitter.
Een en ander sluit aan bij de impasse in de ontwikkeling van de Rifs die eerder is gesignaleerd (vierde hoofdbevinding). Enkele informanten klagen in dit verband nu reeds over (het gebrek aan) betrokkenheid van mede-participanten (hetgeen in casu overigens *niet* de belastingdienst betreft).

Indien in de huidige vormgeving van de Rifs niet snel iets verandert, is te verwachten dat de bereidheid tot deelname slechts verder zal afnemen, ook bij de instanties die hierbij wel direct of enig belang percipiëren. Eén van de doeleinden in de scenario's zal dan ook moeten zijn om die vormgeving te kiezen die voor de participanten de grootste bereidheid bewerkstelligt én waarborgt.

5 *Over all*-beeld (voorlopig)

De huidige structuur/vormgeving van de Rifs, inclusief de bestuursstructuur, heeft voldaan als eerste aanzet van uitvoering van de Rif-formule: het heeft gelegenheid geboden tot het ontwikkelen van samenwerkingsvormen die ook als zinvol worden gepercipieerd.
Men ziet in deze samenwerking van verschillende instanties ook nu nog een duidelijke meerwaarde, en men is ook in beginsel bereid deze samenwerking verder voort te zetten, althans voorzover deze (blijvend) voldoet aan de behoefte van betrokken instanties. Rif-optreden dient inzoverre een aanvulling op monodisciplinair optreden te zijn en te blijven.
Momenteel heerst er echter een vermoeid gevoel, met name bij de Rifs die wat verder in hun ontwikkeling zijn. Door de vele discussies en ontstane fricties raken de partners op elkaar uitgekeken. Door velen wordt verzucht dat het Rif momenteel '*eigenlijk niks is, zeker wat betreft de aanbevelingen*'. Men is duidelijk toe aan een volgende fase in het proces van samenwerking. Trefwoorden hierin zijn: meer duidelijkheid, minder vrijblijvendheid, betere afspraken en steviger structuren.
De (wenselijke) bestuurlijke vormgeving is hiervan slechts een onderdeel. Zij moet niet als zelfstandige beslissing worden bezien, maar als de laatste, sluitende én afsluitende, stap in een nieuwe vormgeving van de Rifs.
In de toekomstscenario's worden de verschillende opties hiertoe nader besproken.

1866530 00731

Bijlage 1.1

Schema gesprekken onderzoek RIF's

	Amsterdam	Rotterdam	Utrecht	Den Haag	Twente	Algemeen
Stuurgroep						
Voorzitter	x	x		x	x	
OM		x	x	x	x	
Gemeente		x		x		
Uvi	x			x	x	
Belastingdienst	x			x	x	
Politie	x	x		x		
Arbeidsinspectie	x					
Bab.groep						
Coördinator	x	x	x	x	x	
Uvi			x x			
Algemeen						
Lisv						x
Gak Nederland						x
Ministerie van Financiën						x
Ministerie van Justitie						x
Ministerie SZW						x x
VNG						x
OM						x
Registratiekamer						x

1866530 00731

AF298/25

Scenario's voor de toekomst

Dimensies en keuzemomenten

december 1997

its INSTITUUT VOOR TOEGEPASTE SOCIALE WETENSCHAPPEN

1866530 00731

Scenario's voor de toekomst

1 Inleiding

Het onderzoek tracht - naast andere vragen - in kaart te brengen op welke wijze de Rifs in de toekomst moeten worden vormgegeven. In dit stuk worden hiervoor mogelijke toekomstscenario's gepresenteerd. De scenario's zijn gegroepeerd rondom een viertal dimensies, te weten: de missie, de organisatie, de schaal van opereren, en de bestuurlijke ophanging.

In paragraaf 2 worden de dimensies nader uitgewerkt, inclusief de samenhang tussen de verschillende dimensies. In de paragrafen 3 t/m 6 worden de respectieve keuzemogelijkheden per dimensie belicht: de missie (paragraaf 3), de organisatie (4), de schaalgrootte (5) en de bestuurlijke ophanging (6). De verschillende keuzemomenten worden vooraf gegaan door een korte toelichting op de problematiek.

Aan het eind van elke subparagraaf (3 t/m 6) zal u vervolgens om commentaar worden verzocht op de geschetste varianten en de gebezigde argumentatie. Tevens wordt van u gevraagd om uw voorkeuren hierover uit te spreken. U wordt vriendelijk verzocht uw antwoorden vóór 15 januari 1998 aan ons te retourneren. Een en ander is bedoeld om de discussie op 22 januari aanstaande meer te kunnen stroomlijnen.

Het geheel wordt besloten met een schematisch overzicht van alle varianten (paragraaf 7).

2 Dimensies en hun samenhang

2.1 Missie

De eerste vraag die bij elk ondernemen gesteld dient te worden, is: wat willen we er eigenlijk mee? Wat is het doel? Waar willen we naar toe?
Deze vraag naar de missie valt voor wat de Rifs betreft in drie subvragen uiteen.

- Wat beogen ze te bestrijden (aandachtsveld)
- Welke resultaten beogen ze dan precies (resultaten)?
- En hoe willen ze dit verwezenlijken c.q. welke activiteiten willen ze daartoe ontwikkelen (werksoort)?

De vraag naar de missie is primair, ook bij de Rifs. De andere dimensies betreffen dan deels de voorwaarden waaronder een en ander moet plaatsvinden; en deels een uitwerking en nadere vormgeving van de missie. De keuzemomenten in laatstgenoemde dimensies dienen dan ook te worden afgestemd op (keuzemomenten wat betreft) de missie om deze enige kans van slagen te geven, of althans optimaal succes te waarborgen.
In paragraaf 3 worden de verschillende keuzemogelijkheden terzake van de missie, en de scenario's die hieruit voorvloeien aan de orde gesteld.

1866530 00731

2.2 Organisatie en schaalgrootte

Indien op de vraag naar de missie een duidelijk antwoord is gegeven, is vervolgens de vraag hoe dit in de praktijk georganiseerd moet worden. Onder welke organisatorische voorwaarden kan dit het best geschieden? Deze organisatorische uitwerking heeft in de kern betrekking op twee verschillende vragen. Die naar de

- wenselijke vormgeving wat betreft de organisatie-(structuur); en
- naar de wenselijke schaal waarop de activiteiten zich af zullen/moeten afspelen.

De beide vragen zijn op zich zelfstandige vragen en nevengeschikt aan elkaar, maar houden natuurlijk wel onderling verband: een verkeerde organisatorische vormgeving heeft consequenties voor de schaal waarin men erin slaagt te opereren. De keuze van de schaalgrootte heeft weer consequenties voor de geëigende wijze van organiseren.

De vormgeving voor wat betreft de *organisatie-(structuur)* kent hierbij drie onderdelen:

- de gewenste mate van zelfstandigheid en institutionalisering van de Rifs;
- de wijze waarop de interne organisatie vorm wordt gegeven; en
- de wijze waarop de externe organisatie c.q. de relaties met de externe organisaties (samenwerkingspartners, derden) vorm wordt gegeven.

De wenselijke *schaal* waarop de organisatie gaat opereren c.q. haar missie wil nastreven, kent voor wat de Rifs betreft drie verschillende onderdelen:

- de schaal waarop de concrete onderzoeksactiviteiten plaatsvinden (groot-stedelijk, regionaal, provinciaal, landelijk);
- de schaal waarop men hiervan de vruchten wil plukken c.q. de gewenste effecten bereiken (idem); en
- de schaal waarop men de samenwerking wenselijk acht in relatie tot de schaal waarop de betrokken partners plegen op te treden.

Het zal duidelijk zijn dat voor de verschillende vragen talloze scenario's te bedenken zijn. De gepresenteerde scenario's beperken zich echter tot de mogelijke hoofdrichtingen. Uitgangspunt hierbij is de huidige Rif-organisatie en schaal van opereren.
De respectieve keuzemogelijkheden worden in de paragrafen 4 en 5 nader uitgewerkt.

2.3 Bestuurlijke ophanging

Een vraag die in het kader van dit onderzoek zelfstandige aandacht behoeft, betreft de vraag naar de wenselijke bestuurlijke ophanging. Deze vraag is sinds de Parlementaire Enquête Opsporingsmethoden (Commissie Van Traa) van bijzonder belang geworden. Het adagium van de commissie 'geen bevoegdheden zonder verantwoordelijkheid en geen verantwoordelijkheden zonder bevoegdheid' dient op zijn minst richtinggevend te zijn.
Nu de Rifs *inter*disciplinair zijn opgezet klemt deze vraag met name. Wie kan immers verantwoordelijk worden gesteld voor hetgeen de grenzen van de afzonderlijke disciplines overschrijdt? Wie kan verantwoordelijk worden gesteld voor hetgeen per definitie buiten de eigen kolom van bevoegdheden en verantwoordelijkheden treedt? Deze vraag komt bovendien op elk niveau van de verschillende kolommen terug: zij treft zowel het lokale (groot)-stedelijke of regionaal niveau, als hogere echelons.

1866530 00731

De vraag naar de bestuurlijke ophanging verdient vanwege de bijzondere aard van de Rifs weliswaar afzonderlijke aandacht, maar is in feite ook hier een onderdeel van een goede organisatievorm en van de gewenste schaalgrootte van opereren. De optimale bestuurlijke ophanging vloeit uit keuzen die hieromtrent worden gemaakt logischerwijs voort, of zou dit althans in beginsel moeten doen. Missie, organisatie en schaalgrootte dienen op elkaar aan te sluiten, hetgeen betekent dat keuzen daarin consequenties moeten hebben voor de bestuurlijke oplossing: een wetenschap waarvan men zich men bij het maken van deze eerdere keuzen maar beter terdege rekenschap kan geven.

De vraag naar de bestuurlijke ophanging valt bij de Rifs in twee onderdelen uiteen. Het betreft:
- enerzijds de vraag naar de directe operationele verantwoordelijkheid c.q. de directe verantwoordelijkheid voor de verschillende activiteiten van de Rifs; en
- anderzijds de vraag naar de bestuurlijke eindverantwoordelijkheid voor het geheel van de Rifs.

Een afzonderlijke vraag in dit verband is bovendien, in hoeverre de Rifs operationeel en bestuurlijk bezien in staat moeten worden gesteld om relatief zelfstandig te kunnen functioneren. Onderzoeksactiviteiten als verricht binnen de Rifs verdragen zich nu eenmaal slecht met een (te) afhankelijke positie ten aanzien van het onderzoeksveld en de betrokken organen. Directe ongewenste beïnvloeding van onderzoek dient zoveel mogelijk te worden voorkomen.
In paragraaf 6 worden de respectieve keuzemogelijkheden inzake de bestuurlijke ophanging nader belicht.

1866530 00731

2.4 Samenhang: een schema

De onderlinge verhouding van deze dimensies/vragen kan daarmee ongeveer als volgt worden geschetst.

Primaire keuze:

Missie

- aandachtsveld
- werksoort
- resultaten

Secundaire keuze:

Organisatie

- institutionalisering
- interne organisatie
- externe organisatie

Schaalgrootte

- onderzoeksactiviteiten
- resultaten / effecten
- samenwerking

Tertiaire keuze:

Bestuurlijke ophanging

- operationele verantwoordelijkheid
- bestuurlijke eindverantwoordelijkheid
- relatieve zelfstandigheid

1866530 00731

2.5 Index verdere tekst

De verdere tekst is als volgt gestructureerd. In paragraaf 7 vindt u een schematisch totaalbeeld.

3. Missie **p. 7**

3.1 Aandachtsveld **p. 7**
3.1.1 Toelichting p. 7
3.1.2 Keuzemomenten p. 7
Optie A. Bijstandsfraude p. 7
Optie B. Zwarte fraude p. 8
3.1.3 Commentaar en eerste peiling aandachtsveld p. 9

3.2 Beoogde resultaten en werksoort (taakstelling) **p. 10**
3.2.1 Toelichting p. 10
3.2.2 Keuzemomenten p. 10
Optie A. Opsporingsorgaan p. 11
Optie B. Controle-orgaan p. 11
Optie C. Tweede lijnsonderzoeksorganisatie p. 12
Optie D. Gemeenschappelijk audit- of kwaliteitsbureau p. 13
Optie E. Prolongatie huidige generieke Rif-opzet p. 14
Optie F. Differentiatie tussen de Rifs onderling p. 14
3.2.3 Commentaar en eerste peiling resultaten en werksoort p. 15

4. Institutionalisering en organisatie **p. 16**

4.1 Toelichting **p. 16**

4.2 Keuzemomenten **p. 16**
Optie A. Terug naar de projectorganisatie p. 17
Optie B. Versterking/verduurzaming van de huidige formule p. 18
B(1) Flankerende afspraken p. 18
B(2) Verdere professionalisering p. 19
B(3) Overkoepelend beslissingsplatform p. 19
Optie C. Relatieve verzelfstandiging p. 20
C(1) Landelijke Rif-organisatie met lokale afdelingen p. 20
C(2) Semi-onafhankelijke lokale Rif-organisaties p. 20

4.3 Commentaar en eerste peiling op de organisatorische dimensie **p. 22**

1866530 00731

5. Schaalgrootte **p. 23**

5.1 Toelichting **p. 23**

5.2 Keuzemomenten **p. 24**
5.2.1 Schaal van de onderzoekswerkzaamheden p. 24
Optie A. Handhaving huidige schaal. Bijstandsfraude p. 25
Optie B. Handhaving huidig model. Informele opschaling p. 25
Optie C. Formele opschaling p. 25
5.2.2 Schaal van de 'vruchten' p. 26
Optie A. Splitsing operationele fase en fase conclusies/aanbevelingen p. 26
Optie B. Enkel lokale aanbevelingen/effecten p. 26
Optie C. Splitsing soorten aanbevelingen p. 27
Optie D. Handhaving huidig model p. 27
5.2.3 Schaal van de samenwerkende partners p. 27
Optie A. Landelijke afbakening speelveld p. 27

5.3 Commentaar en eerste peiling op de dimensie 'schaalgrootte' **p. 28**

6. Bestuurlijke ophanging **p. 29**

6.1 Toelichting **p. 29**

6.2 Keuzemomenten **p. 30**
Optie A. Ophanging aan openbaar bestuur p. 31
A(1) Wethouder sociale zaken p. 31
A(2) Burgemeesters/driehoeken p. 31
A(3) Provincies p. 32
A(4) Verenigingen van gemeenten (VNG)/provincies (IPO) p. 32
A(5) Rijksoverheid (niet multidisciplinair) p. 32
Optie B. Ophanging langs functionele lijnen p. 33
B(1) Bijstand p. 33
B(2) Zwarte fraude p. 33
B(3) Criminaliteitsbestrijding p. 34
Optie C. Ophanging aan inter/multidisciplinaire platform p. 35
C(1) Lokaal niveau: stuurgroep p. 35
C(2) Landelijk niveau: ministeriële onderraad; interdepartementaal overleg p. 35

6.3 Commentaar en eerste peiling inzake de bestuurlijke ophanging **p. 36**

7 Schematisch overzicht van de verschillende keuzen per dimensie **p. 37**

1866530 00731

3 Missie

De eerste dimensie betreft de missie van de Rifs: het aandachtsveld, de gewenste resultaten/beoogde effecten en de werksoort. Omdat de laatste twee - gewenste resultaten en keuze van werksoort - ten nauwste samenhangen worden deze in het navolgende in één keuze gepresenteerd.

3.1 Aandachtsveld

3.1.1 Toelichting

De Rifs dienen momenteel een tweeledig doel:
- fraudebestrijding van met name zwarte fraude; en
- signalering van criminogene gelegenheidstructuren, en het doen van preventieve aanbevelingen ter zake.

Deze doelstellingen worden door de meeste participanten - in meer of mindere mate - nog steeds onderschreven. Dat de Rifs zich vooral moeten blijven richten op zwarte fraude is vrij onbetwist. Dat de aandacht verder niet alleen op de feitelijke fraudes en fraudeurs gericht moet zijn maar ook op de criminogene gelegenheidsstructuren die tot fraude aanleiding geven, wordt evenmin betwist, althans als (neven)-doel op zich.

Wat betreft het aandachtsveld - zwarte fraude - is sinds het begin van de Rifs echter een geleidelijke verschuiving opgetreden. Aanvankelijk richtten de Rifs zich vooral op de zwarte *bijstands*-fraude. Later is dit verruimd naar de zwarte fraude in het algemeen.
Een eerste keuze betreft derhalve de vraag of men de Rifs in deze ontwikkeling wil volgen of niet. In onderstaande worden de beide varianten inclusief voordelen en nadelen[1] geschetst. Een keuze op dit vlak verleent enige zekerheid tot waartoe de aandacht (en dus de resultaten en aanbevelingen) van de Rifs reikt.

3.1.2 Keuzemomenten

Optie A.
De Rifs dienen terug te gaan naar de oorsprong en zich vooral te beperken tot de zwarte *bijstands*fraude.

Argumenten pro:
- de Rifs zijn oorspronkelijk opgezet voor de bestrijding van zwarte bijstandsfraude mede omdat de gemeentelijke sociale dienst hier doorgaans niet (goed) aan toekomt;
- een ontwikkeling naar zwarte fraude (algemener) draagt het risico in zich dat de bijstandsfunctie in de praktijk weer geleidelijk aan het gezichtsveld wordt onttrokken: andere aspecten (vergunningen, sociale verzekeringen, belastingen, e.d.) gaan overheersen en de lacune in de bijstandshandhaving treedt hernieuwd op;

---

[1]De nadelen worden niet altijd afzonderlijk aangegeven omdat zij doorgaans de voordelen van de andere mogelijkheden betreffen (en daar dus aan de orde komen). Waar dit niet het geval is worden zij wel apart vermeld.

1866530 00731

- een beperking tot bijstandsfraude brengt de Rifs - althans in vier gevallen - grotendeels weer terug binnen de oorspronkelijke, herkenbare begrenzingen wat betreft organisatie (veelal voorkomend uit de gemeentelijke sociale dienst), schaalgrootte (sterke lokale oriëntatie) en bestuurskolom (wethouder(s) sociale zaken, ministerie van SZW (o.g.v. medebewind)).

Argumenten contra

- de ontwikkeling is er niet voor niets: in de praktijk blijkt de zwarte bijstandsfraude nauw verknoopt met de andere zwarte fraude in een bepaalde sector of bedrijfstak/branche; beperking tot enkel bijstandsfraude is in de praktijk een te beperkt perspectief, en ondermijnt de effectiviteit van het Rif-optreden wat betreft mogelijke resultaten en aanbevelingen;
- bij een beperking tot bijstandsfraude kunnen/zullen vraagtekens worden gezet bij de participatie van de andere deelnemers: waarom zouden die immers meewerken aan onderzoek naar bijstandsfraude? Wat is hun belang zodanig dat dit capaciteitsinzet rechtvaardigt?

Optie B.

De Rifs dienen de ontwikkeling tot zwarte fraude te volgen en te formaliseren, althans voorzover deze fraude bedrijfs-/branche gebonden blijft.

Argumenten pro:

- zoals boven geschetst is de verruiming tot zwarte fraude een natuurlijke ontwikkeling vanwege de verknooptheid van verschillende typen fraude (werkgevers-, werknemers-, bijstands- en belastingsfraude);
- de Rifs zijn het enige 'echte' handhavingsinstrument dat momenteel voor de zwarte fraudes voorhanden is; monodisciplinaire handhaving is te beperkt en heeft te weinig oog voor het sector-overschrijdende karakter van dergelijke fraudes.
- de Rifs zijn ook het enige 'echte' handhavingsinstrument voor het middensegment van deze vorm van criminaliteit: de *lokale* financiële criminaliteit, tussen enerzijds de 'grote' financiële criminaliteit c.q. de landelijk werkende economische toezichthouders en opsporingsorganen (OM, IRT's, FIOD, ECD, AID, e.d), en anderzijds de kleine individuele fraude (sociale zekerheids-, economische- en/of belastingfraude); zij vullen daarmee het 'gat' tussen landelijke prioriteiten en lokaal onvermogen;
- benadrukken van de interdisciplinaire oorzaken van fraude leidt er niet alleen toe dat de Rifs zelf effectiever zijn in het aandachtsveld dat zij bestrijken, maar dat ook andere, aangrenzende criminaliteit beter wordt bestreden: men kent elkaar beter, vindt eerder toegang, en er ontstaat netwerkvorming op lokaal handhavingsniveau.

Argumenten contra:

- bestrijding van de zwarte fraude vereist een meer uitgesproken *inter*disciplinaire inzet en oriëntatie. Dit stelt hogere eisen aan de samenwerking en organisatie;
- bestrijding van de zwarte fraude in een branche komt in de kern erop neer dat onderzoek naar werkgevers- en belastingfraude centraal komt te staan; er treedt een verschuiving op; de kernpartners van de Rifs worden daarmee de uitvoeringsinstellingen en de belastingdienst; de sociale diensten, arbeidsinspectie, politie en OM treden in de tweede lijn op;
- de huidige bestuurlijke ophanging aan wethouders sociale zaken voldoet niet vanwege het (te) geringe bijstandsbelang; alleen al binnen de gemeenten komen dan eerder andere gremia in het vizier (wethouder belast met gemeentelijke vergunningen, stads-/regionale driehoek politie, enzovoort). Gezien de centrale positie van de uitvoeringsinstellingen

1866530 00731

(UVI's) en belastingdienst kan ook worden gedacht aan bestuurlijke ophanging aan deze kolommen.

3.1.3 Commentaar en eerste peiling op de missie:

In paragraaf 3.1.2 wordt een keuze geschetst tussen in beginsel bestrijding van zwarte bijstands-fraude en zwarte - branchegebonden - fraude ruimer opgevat. Tevens worden enkele consequenties aangegeven. Heeft u commentaar op bovengenoemde keuze en voorstelling van zaken:

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Naar welke variant gaat u voorkeur uit (incl. de zwaarwegende redenen hiervoor):

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

1866530 00731

3.2 Beoogde resultaten en werksoort (taakstelling)

3.2.1 Toelichting

De huidige doeleinden van de Rifs - fraudebestrijding, signalering criminogene gelegenheidsstructuren - mogen alom worden onderstreept, de problemen schuilen vooral in de uitwerking ervan in een concrete taakstelling. Twee problemen dringen hierbij op de voorgrond:

- de gewenste *wijze* van bestrijding: de huidige Rifs zwenken heen en weer tussen controle/preventie, opsporing/repressie, evaluatie van bestanden en registraties van toezichthouders, en fenomeen- of achtergrondonderzoek. De doelen variëren van het *'potentiële risicogroepen weer op het goede spoor brengen'* en *compliance* aan de wetgeving, tot het totstandbrengen van een permanente intensieve controlevorm, dan wel het isoleren en oppakken van de boeven in de branche, of het enkel verschaffen van de gegevens hiervoor;
- de aard van de criminogene gelegenheidstructuren die men in kaart wil brengen en waarmee men later, bijvoorbeeld in de aanbevelingen, ook daadwerkelijk iets wil. In de praktijk doelen de werkzaamheden soms op gelegenheidsstructuren c.q. frauderisico's aan de zijde van de branche/doelgroep (inherente risico's); soms op gelegenheidsstructuren aan de zijde van de toezichthouders op die branche/doelgroep (toezichtrisico's); soms op mengvormen of combinaties hiervan.

Over de gewenste werkwijze en resultaten lopen de meningen van de samenwerkende partners uiteen. Dit leidt bij concrete keuzes[1] tot de nodige discussies en tot wederzijdse irritaties die de samenwerking - soms onnodig - onder druk zet. Deze fricties worden dan vooral gevoeld op strategisch stuurgroepniveau. Daar waar op operationeel niveau (projecten, beheersgroep) kennelijk nog voldoende eensgezindheid wordt gecreëerd door het feitelijke samenwerken, lopen de meningen op strategisch niveau - waar van belang wordt wat we met de resultaten *op de middenlange en lange termijn* willen - het sterkst uiteen.

3.2.2 Keuzemomenten

De tweede belangrijke keuze in de missie van de Rifs betreft derhalve de beoogde resultaten van de Rifs en de wenselijke (aard van de) activiteiten die men hiertoe moet ondernemen. Deze keuze is ook van belang voor de (aard van de) aanbevelingen die men op basis van deze keuze kan/zal doen, en voor strategische keuzen in het beleid voor de toekomst.

Er zijn zes varianten. De eerste vier kiezen voor een oplossing uit deze problematiek door het scheppen van meer duidelijkheid/eenduidigheid. Samenwerkende partners weten op voorhand waar ze voor kiezen en wat dit mogelijkerwijs oplevert (ook wat betreft de aard van de aanbevelingen en de te verwachten beleidsconsequenties). De vijfde en zesde mogelijkheid kiezen in essentie voor voortzetting van het huidige diffuse model, waarbij variant zes nog enige duidelijkheid tracht te creëren door differentiatie tussen/binnen de Rifs.

---

[1] O.a. wat betreft de keuze/aanpak van projecten, de deelname van de organisaties, het in te zetten personeel en de bevoegdheden daarvan, de privacy, de gewenste 'opbrengsten' van het project, de aanbevelingen en de (algehele of eind)-verantwoordelijkheid.

1866530 00731

Optie A. Opsporingsorgaan

Typering: de Rifs worden enkel een multidisciplinair opsporingsorgaan en beperken zich tot uitsluitend opsporingsgericht en repressief optreden.
Beoogde resultaten: De Rifs zijn daarmee
(a) enkel gericht op het genereren van repressieve opbrengsten (boeven vangen en geld terughalen); en daarnaast
(b) op de preventie/sanering van de bedrijfstak langs indirecte, (en vooral luidruchtige) publicitaire weg.
Aanbevelingen beperken zich hoofdzakelijk tot (1) vraagstukken van opsporing, (2) tot criminogene aspecten aan de zijde van de branche/doelgroep, en (3) tot criminogene aspecten van uitvoering en controle die voor een eventuele latere opsporing van belang (kunnen) zijn.
Argumenten pro:

- instanties treden gezamenlijk op met ieders specifieke opsporingskennis en -bevoegdheden; als zodanig is sprake van een aanvulling op ieders monodisciplinair / regulier recherchewerk; de Rif-meerwaarde schuilt erin dat niet telkens meer ad hoc samenwerkingsverbanden moeten worden gecreëerd;
- er worden enkel (bijzondere) opsporingsbevoegdheden conform de geldende normen benut. Er wordt geen gebruik gemaakt van controlerende bevoegdheden, en er is dus ook geen risico voor ongewenste vermenging (incl. de privacyproblematiek van de burger die hiermee gepaard gaat).

Argumenten contra:

- de Rifs verliezen een groot deel van de huidige effectiviteit (de samenwerking in controle, bestandsvergelijking, e.d.)
- opsporing vangt aan naar aanleiding van een individualiseerbaar en redelijk vermoeden van schuld: dit stuit in casu mogelijk op praktische problemen (dit vermoeden moet immers eerst nog worden vastgesteld);
- onderzoek naar criminogene gelegenheidsstructuren is in dit model moeilijk inpasbaar; deze problematiek is vergelijkbaar met die van het zogenaamde 'verkennend onderzoek' in het strafrecht (rechtstitel van gegevensverkrijging, privacy, problemen van sfeerovergang, enzovoort).
- de huidige *bestuurlijke* ophanging voldoet niet: recherchewerk dient bij voorkeur onder gezag van OM en/of regionale driehoek plaats te vinden.

Optie B. Controle-orgaan:

Typering: Het Rif treedt controlerend en enkel met gebruikmaking van ieders reguliere controlerende bevoegdheden; de Rifs functioneren als geïntensiveerd controleverlengstuk op de reguliere controles van elke organisatie afzonderlijk.
Beoogde resultaten: Het optreden is vooral gericht op

- directe naleving (compliance) van die branche/doelgroep aan de betrokken wetgeving;
- het genereren van opbrengsten en vermindering van risico's in de toekomst; huidige repressieve opbrengsten vormen slechts een bijprodukt voorzover niet in strijd met de eerste doelstelling; en
- op (het creëren en benutten van) mogelijkheden van samenwerking met de officiële branche/doelgroep-vertegenwoordigers.

1866530 00731

Aanbevelingen zijn primair gericht op criminogene gelegenheidsstructuren wat betreft de controle en toezicht op de branche, en de lacune(s) die hierin optre(e)d(t)en. Secundair op structuren en adviezen van/tot sanering van de branche/doelgroep in samenwerking met de branche/doelgroep zelf.

Argumenten pro:

- bij verschillende Rifs sluit deze variant het meest aan bij de huidige werkwijze;
- gezamenlijk optreden leidt in casu tot meer en intensievere controle zonder extra inspanning; dit optreden vormt een aanvulling op de reguliere werkprocessen bij betrokken instanties (waar men ofwel niet aan toekomt (prioriteiten), ofwel niet toe geëquipeerd is);
- reguliere contacten met de branche/doelgroep blijven in stand;
- het gebruik maken van enkel controlerende bevoegdheden voorkomt eventuele ongewenste vermenging met opsporingsbevoegdheden; indien een strafrechtelijk spoor wordt gevolgd vindt overdracht plaats (dus ook geen legitimatieproblemen achteraf);
- schept goed licht op eventuele criminogene gelegenheidsstructuren aan de zijde van het totaal aan toezichthouders (inclusief lacunes daarin), en is als zodanig een voorloper van een integrale 'overheidscontrole';
- Rif-optreden kan per situatie verschillende gedaanten aannemen, en daardoor meer worden toegesneden op de controlebehoefte van de samenwerkende partners; het kan hierbij gaan om incidentele samenwerkingsprojecten, de keuze voor bepaalde aandachtsvelden en de 'steeksproefsgewijze' herhaling van projecten op die aandachtsvelden; tot een (semi)-permanente gezamenlijke buitendienst van betrokken instanties;

Argumenten contra:

- cumulatief gebruik van ieders controlerende bevoegdheden rekt het begrip 'controle' wel erg op; verder is de vraag of men mag meewerken aan anderssoortige typen controle; er is een inherent risico van vermenging van controlebevoegdheden tot een onontwarbaar kluwen (inclusief privacyschendingen);
- de Rifs moeten anders worden samengesteld: nu bestaan ze voor het merendeel nog uit opsporingsmensen; bij een nadrukkelijke keuze voor controle dienen deze vervangen te worden door controlerende medewerkers;
- opsporingsgevallen dienen voor de zuiverheid 'over de muur te moeten worden gegooid' naar de opspoorders in ieders organisatie: het Rif heeft hiervoor geen oplossing;
- bestuurlijke ophanging blijft in dit model een probleem; duidelijk is dat dit ofwel een *bestuurlijke* ophanging moet zijn (openbaar bestuur), ofwel een ophanging aan reguliere toezichthouders (uitvoeringsinstellingen, gemeentelijke sociale dienst, belastingdienst). Het OM komt als primair strafvorderlijk orgaan zeker niet in beeld. Vraag blijft: wie is bevoegd t.a.v. het amalgaam van de respectieve controles?

Optie C. Tweede lijnsonderzoeksorganisatie

Typering: in dit model worden de Rifs een soort van tweede lijns-onderzoeksorganisatie die de betrokken instanties te hulp kunnen roepen indien zij achtergrondgegevens en/of meer-kennis van de eigen doelgroep noodzakelijk achten. Kenmerk ervan is het vrijwillige, niet-verplichte karakter van het inroepen ervan.

Beoogde resultaten: Het Rif geeft enkel informatie en doet aanbevelingen wat betreft de:

- criminogene gelegenheidsstructuren aan de zijde van de doelgroep; en
- criminogene gelegenheidsstructuren aan de zijde van de toezichthouder;

Het Rif heeft geen directe controlerende of respressieve opbrengsten.

Argumenten pro:
- het blijkt dat op veel plaatsen behoefte bestaat aan branche- en sectorkennis. De Rifs kunnen in deze lacune voorzien door - op verzoek - fenomeenonderzoek, bedrijfstakonderzoek e.d. te verrichten; dergelijke behoefte bestaat op landelijk niveau: één van de Rifs kan hiervoor worden omgevormd tot een soort WODC, het wetenschappelijk onderzoeks- en documentatiecentrum van het ministerie van Justitie; dergelijke behoefte bestaat ook op lokaal niveau: hierin kunnen de huidige lokale Rifs voorzien (bijvoorbeeld ten behoeve van lokale pilotstudies);
- omdat geen direct optreden en consequenties jegens burgers worden voorzien spelen problemen met bevoegdheden, privacy en ophanging e.d. veel minder.
- de opzet spoort met de huidige trend in de strafrechtelijke sfeer, namelijk om zaken als fenomeenonderzoek e.d. zoveel mogelijk te scheiden van direct controlerend of politioneel optreden.

Argumenten contra:
- de Rifs worden ontdaan van veel van de effectiviteit die hun optreden nu juist kenmerken (controle, repressie);
- de Rifs bieden weinig meerwaarde t.o.v. bijvoorbeeld wetenschappelijke of andere onderzoeksinstituten;
- is voor dit model voldoende markt c.q. vraag aanwezig (of leidt dit feitelijk tot opheffing)? Wie is bereid hiervoor capaciteit te leveren?; Hoe komt het Rif aan de gegevens?;
- Waarschijnlijk vereist dit model ook een zelfstandige organisatievorm (een afdeling gesitueerd bij één organisatie werkt waarschijnlijk niet).

Optie D. Gemeenschappelijk audit- of kwaliteitsbureau

Typering: de Rifs treden op als multidisciplinair, projectmatig opererend audit-orgaan of kwaliteitsbureau met als aandachtsveld de registraties/bestanden van betrokken participanten.
Beoogde resultaten: de Rifs richten zich enkel op de (gezamenlijke) validiteit van de bestanden en de bedrijfsvoeringsprocessen aan de zijde van de toezichthouders terzake van de betrokken wetgeving en de handhaving. Aanbevelingen zijn voornamelijk gericht op de toezichthouders. Doel is preventieve opbrengsten door verbeterde bestands-/procesvoering en door verbeterde onderlinge informatie-uitwisseling (actief en passief). De Rifs functioneren hierin als het voorportaal van het gezamenlijke toezichthoudersloket.
Argumenten pro:
- het blijkt dat veel bestanden niet sporen met de feitelijke werkelijkheid; daarnaast blijkt dat bestanden niet (goed) op elkaar aansluiten (en soms op elkaar vervuilend uitwerken); de multidisciplinaire samenwerking en de branchegewijze aanpak vergroot in dit verband het inzicht in de gelegenheidstructuren aan de zijde van de (gezamenlijke) toezichthouder, alsmede de verbetering van de validiteit en de afstemming van de verschillende bestanden;
- omdat geen direct optreden en consequenties jegens burgers worden voorzien spelen problemen met bevoegdheden, privacy en ophanging e.d. wederom veel minder.

Argumenten contra:
- voorzover sprake is van audit in de zin van toezicht doorkruist dit het reguliere toezicht binnen de koloms zelf, en vereist dit waarschijnlijk een afzonderlijke wettelijke grondslag (vgl de Rekenkamer);

1866530 00731

- voorzover enkel sprake is van een audit of kwaliteitsbureau op vrijwillige basis en met een dienstverlenend karakter op afroep, is dit niet veel meer dan een gangbare methode om de effectiviteit van (optreden van) betrokken toezichthouders te verbeteren (te vergelijken met particuliere auditbureaus); de meerwaarde van het Rif schuilt er alleen in dat men het nu zelf in samenwerking met anderen doet.

Optie E. Prolongatie huidige generieke Rif-opzet.

Typering: de Rifs blijven de huidige, diffuse bandbreedte (dwz. controle, opsporing, achtergrondonderzoek en audit) van activiteiten vervullen.
Beoogde resultaten: afhankelijk van type project repressief, preventief enzovoort.
Argumenten pro:
- de meerwaarde van de Rifs schuilt met name in het samengaan/zwenken van verschillende werksoorten en uiteenlopende doelen;
- de flexibiliteit in de projecten (optreden naar bevind van zaken) blijft gehandhaafd: Rif-optreden behoudt daarmee haar effectiviteit;

Argumenten contra:
- herhaling van zetten/discussie bij elk project; bij het ingaan van elk traject blijft voor betrokken participanten ongewis wat de resultaten en de aanbevelingen zullen zijn;
- de bevoegdheden- en privacy-knelpunten blijven onverkort bestaan, evenals de knelpunten inzake de bestuurlijke verantwoordelijkheid;
- achteraf kan strijdigheid ontstaan tussen de (onverwachte) resultaten van een project en het beleid van betrokken participanten (dus problemen met invoering aanbevelingen);
- de huidige diffusiteit is een garantie voor fricties en spanningen tussen de betrokken participanten; indien men de samenwerking wil voortzetten zullen hiertegenover (sterkere) waarborgen voor samenwerking gecreëerd moeten worden.

Optie F. Differentiatie tussen de Rifs onderling

Typering: Een laatste mogelijkheid is de Rifs onderling of per project bij voorbaat vast te (laten) pinnen op de gewenste werksoort en resultaten. Dit model kan zich in verschillende varianten voordoen. Modellen die voor de hand liggen zijn:
- de Rifs verplichten om per project vooraf te laten vastleggen welk traject in gang wordt gezet (audit, controle of opsporing);
- de huidige Rifs als zodanig differentiëren naar werksoort (al of niet gekoppeld aan uitbreiding van het territoriale werkterrein of aan een indeling in 'soorten' Rif (lokaal of landelijk)).

Beoogde resultaten: bij voorbaat vastgelegd; wisselend.
Argumenten pro:
- in dit model is behoud van een brede schakering wat betreft resultaten en werksoort mogelijk; een en ander onder bewerkstelliging van meer duidelijkheid vooraf;

Argumenten contra:
- de Rifs verplichten om per project vooraf te laten vastleggen welk traject in gang wordt gezet (audit, controle of opsporing) blijft iets van willekeurigheid in zich houden; feitelijk verandert er ook niet veel: de Rifs kiezen nu in de praktijk - vooraf of tussentijds - vaak ook al; spanningen in/van keuzen blijven bestaan;

1866530 00731

- de huidige Rifs differentiëren naar taakstelling vereist op zijn minst enige landelijke sturing en vastlegging.
- knelpunten van bestuurlijke verantwoordelijkheid blijven in het eerste geval (variatie tussen de Rifs) althans bij enkele van hen onverkort in stand; in het tweede geval, variatie per project, worden de problemen alleen maar groter: hoe verhoudt zich een bestuurlijke ophanging met bijvoorbeeld een tijdelijke ééndimensionale keuze voor opsporing?

3.2.3 Commentaar en eerste peiling op resultaten en werksoort:

In paragraaf 3.2.2 zijn meerdere keuzen gepresenteerd wat betreft de mogelijke taakstelling van de Rifs. In het huidige model is dit tamelijk diffuus en een bron van fricties en onduidelijkheden. Op basis van de huidige werkzaamheden zijn zes varianten denkbaar: de Rifs als *eenduidig* opsporings (1)-, controle- (2), tweede lijnsonderzoeks- (3) of audit (4)-orgaan; het handhaven van de huidige diffuse bandbreedte inclusief alle knelpunten van dien (5); of het handhaven van het huidige model onder het scheppen van meer duidelijkheid door differentiatie vooraf (6). Van de verschillende keuzemogelijkheden worden enkele consequenties aangegeven (zonder de pretentie te hebben volledig te zijn).

Heeft u commentaar op bovengenoemde keuze en voorstelling van zaken:

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Naar welke variant gaat u voorkeur uit (incl. de zwaarwegende redenen hiervoor):

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

1866530 00731

4. Tweede dimensie: institutionalisering en organisatie

4.1 Toelichting

Aansluitend op de missie is de vraag: hoe dient een en ander te worden georganiseerd? Deze vraag valt uiteen in de vraag naar:
- de gewenste mate van zelfstandigheid en institutionalisering van de Rifs;
- de wijze waarop de interne organisatie vorm wordt gegeven; en
- de wijze waarop de externe organisatie c.q. de relaties met externe organisaties (samenwerkingspartners, derden) vorm wordt gegeven.

Om niet in talloze mogelijkheden te verzanden, worden de scenario's op dit punt beperkt tot drie hoofdrichtingen die het mogelijk uit zou kunnen gaan. Uitgangspunt hierbij is de huidige Rif-organisatie. In de kern betreft het dan drie mogelijkheden: kiest men voor
- een - in beginsel eenmalig op te richten - organisatie per project (projectorganisatie);
- een organisatie die de afzonderlijke projecten overschrijdt (project*overschrijdende* organisatie), maar die in beginsel *on*zelfstandig is; of kiest men voor een
- geheel/gedeeltelijk zelfstandige organisatievorm.

De huidige structuur van de Rifs is die van het tweede model: projectoverschijdend maar onzelfstandig. Ten aanzien van dit model worden meerdere knelpunten gesignaleerd. Opmerkelijk hierbij is dat vele gesprekspartners opmerken, dat de sterke kanten van de Rifs in deze opzichten vaak tevens ook de zwakke kanten vormen. Daarnaast is de indruk dat momenteel sprake is van een overgangssituatie: oude modellen voldoen niet meer.
Drie aspecten vragen in dit verband bijzondere aandacht:

1. Projectmatig karakter
   sterke kant: de projectmatige aanpak is een succesvolle voorwaarde voor het van de grond komen van de Rifs gebleken (weinig kosten, vergroting bereidheid tot participatie e.d.: dit alles onder het motto 'we zien wel waar het schip strandt')
   zwakke kanten: Projecten zijn bij uitstek tijdelijk bedoeld, en na verloop van drie/vier jaar hoort institutionalisering plaats te vinden (of als zelfstandige organisatie, of geïncorporeerd in bestaande organisaties). Indien dit niet gebeurt gaat zo'n project aan het eigen projectmatige karakter ten gronde.
2. Vrijwillige samenwerking
   Sterke kant: de keuze voor een in beginsel *om niet*-samenwerking die gebaseerd is op consensus en vrijwillige deelname van betrokken partijen hebben de Rifs gebracht tot waar ze nu zijn. Dit heeft in de praktijk allerlei discussies en controverses over inzet, verrekening e.d. kunnen voorkomen.
   Zwakke kant: Zowel de consensus als de vrijwilligheid is hier het probleem. Na verloop van tijd treedt bij vrijwillige, *om niet*-samenwerking altijd een zekere vermoeidheid op en '*raakt men op elkaar uitgekeken*'. Vrijwilligheid zonder bestendige voeding en rugdekking loopt het risico af te glijden naar vrijblijvendheid. Consensuspolitiek leidt er verder toe dat bepaalde zaken niet worden aangepakt (dan wel angstvallig worden verzwegen), en/of duidelijke beslissingen niet worden genomen, hetgeen de effectiviteit van de Rifs ondermijnt (aanbevelingen!). Daarnaast ontstaat er een discrepantie tussen de inhoudelijke opbouw en kwaliteit van het Rif (opbouw van kennis, methodieken e.d.) en de formele (rand)-voorwaarden waaronder een en ander plaatsvindt.

1866530 00731

3. Afhankelijkheid

Sterke kant: de afhankelijkheid van de bereidwilligheid van betrokken instanties en per project heeft veel mogelijke knelpunten helpen voorkomen. Verschillende gesprekspartners geven aan dat zich op het operationele vlak soms wel knelpunten voordoen (vb wat betreft de snelle inzet en de kwaliteit van inzet), maar dat men in goed overleg hier meestal wel uit heeft kunnen komen. De wisseling/roulering van personeel van Rif naar participerende instanties en vice versa, wordt ook als één der voornaamste meerwaarde van de samenwerking gezien.

Zwakke kant: Het telkens onderhandelen over inzet van personeel gaat op den duur gewoon vervelen, en is bovendien - zeker op de lange termijn - te sterk afhankelijk van de toevallige gepercipieerde meerwaarde van het Rif/project voor het eigen belang van de betrokken organisatie (inclusief opportuniteit). Activiteiten als controle, opsporing en audit vereisen bovendien een zekere (formele en personele) distantie en onafhankelijkheid ten aanzien van het onderzoekssubject. Omdat het onderzoekssubject bij de Rifs ten dele ook de betrokken instanties zelf is, doen zich problemen (weerstanden, beïnvloeding e.d.) voor indien project, projectaanpak, resultaten en aanbevelingen te zeer de kern en het beleid van de instanties zelf raken. Kritische opmerkingen komen hard aan en zijn niet altijd gewenst, bijvoorbeeld uit imago- of concurrentie-overwegingen (uitvoeringsinstellingen). De huidige consensusbenadering en rugdekking binnen de organisaties ondervangen dit onvoldoende. Vertegenwoordigers van betrokken instanties in stuur- en beheersgroep worden hierdoor onder druk gezet.

Duidelijk is dat het huidige model, althans in de huidige vormgeving van dit model, niet langer voldoet, aldus de meeste gesprekspartners. Tot de creatie van een geheel zelfstandig opsporingsorgaan, een geheel zelfstandige op interdisciplinaire leest geschoeide 'kolom' *naast* de huidige organisaties (en kolommenstructuur) wil men echter ook niet gaan. In dat geval vreest men slechts verkokering en nog meer fricties tussen partijen.

4.2 Keuzemomenten

De drie denkbare scenario's - projectorganisatie, projectoverschrijdend/onzelfstandig - projectoverschrijdend/zelfstandig - liggen in elkaars verlengde.

Optie A. Terug naar de projectorganisatie

Typering: ten aanzien van projectorganisaties zijn twee varianten denkbaar: de volstrekt eenmalige projectorganisatie; en een projectorganisatie berustend op een vast samenwerkingsbasis als een samenwerkingsconvenant. In het eerste geval wordt ad hoc tot een samenwerkingsproject besloten en vervolgens de bijpassende organisatiestructuur gezocht. In het tweede geval bestaat de afspraak tot samenwerking, maar wordt wederom per concreet samenwerkingsproject de bijpassende organisatiestructuur gezocht. Beide varianten zijn tamelijk gangbaar, ook in het openbaar bestuur.

Bij de gesprekspartners van met name de belastingdienst (maar ook enkele anderen) gaan geluiden op die kiezen voor de projectorganisatie in haar tweede variant. Voor de huidige Rifs betekent dit een zekere ontmanteling van de huidige structuur.

Argumenten pro:

- de Rifs gebaseerd op convenanten die ook in de toekomst als vaste basis voor de intentie tot samenwerking dienen;

1866530 00731

- de samenwerking wordt pas 'tot leven gewekt' indien één van de betreffende samenwerkingspartners dit daadwerkelijk nodig/noodzakelijk acht (en er dus werk voor is); niet omdat het samenwerkigsverband er nu eenmaal bestaat wordt werk gezocht;
- de organisatiewijze (samenwerkingspartners, wijze van samenwerking, e.d.) kan per concreet project worden ingevuld; de organisatie is daarmee flexibel en effectiever: een bestaande organisatievorm wordt niet 'van bovenaf' op de projecten opgelegd; de bijpassende structuur volgt de projecten; de projecten niet de structuu;.
- deze vorm van projectsamenwerking sluit beter aan bij de andere vormen van samenwerkingsverbanden die instanties - ook in andere context - met elkaar kennen en onderhouden;

Argumenten contra:

- hoewel de bereidheid tot samenwerking wordt onderstreept en in convenanten is vastgelegd, is zeer de vraag of deze bij concrete projecten snel en efficiënt tot leven wordt gewekt: altijd zijn bij één of enkele partners wel andere prioriteiten;
- een projectorganisatie heeft tot nadeel dat er vóór en ná het project niets meer is: wie doet het voorwerk (dit vereist op zijn minst concrete afspraken); wie doet het natraject (begeleiding/zorg voor afwerking, implementatie, e.d.);
- door de ontmanteling van de structuur verliezen de Rifs veel van de (in)directe effectiviteit die zij nu hebben: indirect door hun preventief uitwerkende aanwezigheid; direct door verlies van kennis- en methodiekontwikkeling, en door het feit dat bij opstarten van een project men telkens de structuur weer moet 'uitvinden' (men kan niet op een vaste basis terugvallen).

Optie B. Versterking/verduurzaming van de huidige formule van samenwerking

Typering: de huidige Rifs hebben een projectoverschrijdende maar onzelfstandige structuur. Projectoverschrijdend zijn zij in de zin dat er een infrastructuur is gecreëerd (coördinator, beheersgroep, stuurgroep); onzelfstandig zijn zij in de zin dat ook deze infrastructuur bemand wordt door vertegenwoordigers van samenwerkende instanties (die dit naast en uit hoofde van hun taak in de eigen organisatie doen). Het Rif als 'zelfstandige' organisatie bestaat doorgaans enkel uit de administratieve krachten.
Gesprekspartners die in beginsel - en ondanks de vele knelpunten - toch voor dit model opteren, vinden verdere versterking c.q. verduurzaming van dit model dan wel gewenst. Hiertoe worden drie mogelijke varianten genoemd:

B(1) Versterking/verduurzaming door flankerende afspraken

Argumenten pro:

- kenmerkend voor het huidige model is dat de vrijwilligheid van de betrokken instanties op lokaal niveau en bij concrete projecten voorop staat; maw instanties blijven de mogelijkheid behouden of zij wel/niet en waaraan precies deelnemen; deze vrijwilligheid blijft ook nu nog de kern van de zaak;
- de 'vrijwilligheid' wordt echter nader ondersteund en gestructureerd door *randvoorwaarden en afspraken voor de langere termijn*. Afspraken kunnen ondermeer betrekking hebben op de soort van projecten waaraan men wenst deel te nemen; de gewenste aard van de werkzaamheden en het concreet omgaan met de resultaten en aanbevelingen (dimensie 'missie'); de wijze van interne informatievoorziening en terugkoppeling binnen het Rif en

1866530 00731

met derden; en op de (ruimte in/reikwijdte van) de discretionaire bevoegdheden van ieders vertegenwoordigers in lokale stuur- en beheersgroep.

Argumenten contra:

- vraagtekens worden ondermeer gezet bij de mogelijkheid van dergelijke afspraken, de vraag met welke partners zulke afspraken dan gemaakt moeten worden en vooral van welke omvang deze afspraken moeten zijn. In dit verband wijst men ook op de noodzakelijke lokale inbedding (belang!) van projecten, en de discrepantie tussen bijvoorbeeld lokale en landelijke noden/behoeften.

B(2) Versterking/verduurzaming door verdere professionalisering

Argumenten pro:

- niet zozeer de aard en wijze van de vrijwillige samenwerking als wel de gebrekkige professionaliteit van de huidige onderliggende inrichting wordt hier gehekeld;
- de professionaliteit kan verbeterd worden door afspraken over de (blijvende) terbeschikkingstelling en inzet van betrokken personeel (aantal, kwaliteit, functie); door aanstelling van een geheel onafhankelijke coördinator, en door de creatie van een dagelijks bestuur uit de leden van de stuurgroep (dichter op het dagelijkse werk; versterking van de 'verticale as' projectleider, projectcoördinator, dagelijks bestuur).

Argumenten contra:

- versterking van de infrastructuur staat altijd op wat gespannen voet met de idee van vrijwilligheid van de samenwerkende organisaties; het vormt de opmaat voor een zelfstandiger opererend orgaan (dit kan het althans zijn); vraagtekens kunnen worden gezet bij de relatie en inbedding van die infrastructuur (personeel, coördinator, dagelijks bestuur) tussen/in de betrokken organisaties

B(3) Versterking/verduurzaming door invoering van een overkoepelend beslissingsniveau/-platform (boven de lokale stuurgroep)

Argumenten pro:

- ook hier blijft de vrijwilligheid op lokaal niveau voorop staan; deze vrijwilligheid wordt hier echter hier gesteund/gestructureerd door een overkoepelend beslissingsniveau/platform waaraan zaken kunnen worden voorgelegd en op voorhand/tussentijds afgekaart. De lokale flexibiliteit wordt hier gecombineerd met landelijke 'duurzaamheid'.

Argumenten contra

- er is sprake van een relatieve centralisering van de beslissingsbevoegdheid en daarmee verzwakking/ontneming van de strategische beslissingsbevoegdheid van de lokale stuurgroep (hetgeen direct de vraag doet rijzen naar ieders positie en met name de 'echt' lokale partners: wethouder, GSD en politie);
- het uiteindelijke beslissingsniveau staat wel erg ver af van het lokale operationele niveau: men vreest hierdoor een te grote autonomie van de uitvoerders (fricties tussen beheersgroep en stuurgroep bij sommige Rifs indiceren nu al dat er soms al een kloof bestaat tussen het operationele en het strategische niveau).

1866530 00731

Optie C. (Relatieve) verzelfstandiging van het Rif als organisatie.

Typering: vrijwel niemand blijkt voorstander van de creatie van een zelfstandig 'opsporingsorgaan' naast de huidige instanties en opsporingsdiensten. Wel worden verschillende mogelijkheden geopperd om de Rifs toch enige vaste basis te verschaffen. Een en ander wordt mede afhankelijk gesteld van de taakstelling van de Rifs (eerste dimensie). De volgende varianten worden geopperd:

C(1) landelijke Rif-organisatie met lokale afdelingen
Ten behoeve van de Rifs wordt één landelijke organisatie onder centraal gezag ingesteld: de huidige Rifs zouden als een soort van lokaal agentschap met relatieve zelfstandigheid kunnen gaan opereren; afhankelijk van de taakstelling (zwarte *bijstandsfraude* of zwarte fraude; audit, controle en/of opsporing: dimensie 'missie') denkt men voor de centrale organisatie aan zulke uiteenlopende vormen als de:

- Rekenkamer (in geval van enkel audit);
- uitvoeringstak van een soort interdisciplinair en interdepartementaal platform (in geval van brede taakopdracht);
- een soort SIOD-structuur (inlichtingen- en opsporingsdienst voor de sociale zekerheid, analoog aan de FIOD) waarin alle organen in de sociale zekerheid controle en opsporing landelijke organiseren en in lokale afdelingen uitwerken;

Argumenten pro:

- de Rifs verkrijgen een duidelijke plaats met een eigen taakstelling binnen het landelijke spectrum van controle en opsporingsdiensten; de toekomst en voortgang van de Rifs is beter gewaarborgd;
- er is sprake van landelijke sturing en coördinatie van werkzaamheden; de beslissingen (operationeel, strategisch en beleidsmatig) kunnen daar worden genomen waar zij thuishoren; een en ander kan in concrete (opdracht- en uitvoerings)afspraken worden gecoördineerd en vastgelegd;
- de effectiviteit van de Rifs wordt vergroot doordat er een hoger platform is dat zorg en verantwoordelijkheid kan dragen voor het natraject (aanbevelingen, implementatie daarvan binnen de respectieve sectoren, enzovoort).

Argumenten contra:

- de Rif-idee van de samenwerking op lokaal niveau verdwijnt naar de achtergrond; het Rif is geen model meer voor lokale samenwerking;
- de Rifs worden althans gedeeltelijk ook onttrokken aan de lokale invloedssfeer; er ontstaan mogelijk knelpunten tussen lokale belangen/vertegenwoordigers en landelijke belangen/vertegenwoordigers; de status van (landelijke en lokale) afspraken is op het andere niveau niet altijd duidelijk.

C(2) Semi-onafhankelijke lokale Rif-organisaties
De huidige lokale Rifs worden omgevormd tot semi-zelfstandige entiteiten met eigen rechtspersoonlijkheid, die bijvoorbeeld in een aanbesteding/aannemingsverhouding met de betrokken organisaties onderhandelen over de taken en functies die men voor deze instanties zal gaan vervullen. De Rifs blijven wel formeel onderdeel van en aangehangen aan het (lokaal) bestuur, zij het op enige afstand.

1866530 00731

Argumenten pro:

- de Rifs verkrijgen meer mogelijkheden wat betreft de eigen interne organisatie en werkwijzen; men kan eigen personeel aanstellen, en eigen werkprocessen organiseren; dit bevordert de methodiek- en kennis-ontwikkeling en de efficiëntie in de bedrijfsvoering;

Argumenten contra:

- de idee van samenwerking verdwijnt naar de achtergrond; het eigenbelang van participerende organisaties (grondslag in de samenwerking/beschikbaarstelling van personeel) raakt mogelijk in conflict met het eigenbelang van het Rif als zodanig;
- verzelfstandiging leidt er verder toe dat de inbedding in, en dus ook het uitstralingseffect of mobiliseringseffect van het Rif naar de participerende instanties toe op de achtergrond raakt.

1866530 00731

4.3 Commentaar en eerste peiling op de organisatorische dimensie

In paragraaf 4.2 worden meerdere keuzes gepresenteerd wat betreft de mogelijke organisatie van de Rifs. Uitgangspunt is dat het huidige model niet meer voldoet. Geredeneerd vanuit het huidige model zijn drie hoofdvarianten denkbaar:

- de terugkeer naar het eenvoudiger model van een projectorganisatie op basis van convenanten;
- de versterking/verduurzaming van het huidige model door middel van flankerende, ondersteunende afspraken tussen partners (a), door verdere professionalisering van de huidige infrastructuur (b), en door invoering van een overkoepelend landelijk niveau (c);
- een verdere verzelfstandiging door invoering van een landelijke organisatie met lokale afdelingen/agentschappen (a) of door verdere semi-verzelfstandiging van de Rifs zelf.

Van de verschillende keuzemogelijkheden worden enkele mogelijke consequenties aangegeven (zonder de pretentie te hebben volledig te zijn).

Heeft uw commentaar op bovengenoemde keuze en voorstelling van zaken:

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Naar welke variant gaat u voorkeur uit (incl. de zwaarwegende redenen hiervoor):

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

1866530 00731

5 Schaalgrootte

5.1 Toelichting

Een vast punt in de Rif-samenwerking zo blijkt, betreft de problematiek van de uiteenlopende schaalgroottes waarop het Rif en onderdelen/aspecten ervan functioneren. De huidige Rifs, zo wordt wel eens gesteld, '*zijn te groot voor servet en te klein voor tafellaken*'. Dit betreft drie facetten:

- de schaal waarop de concrete onderzoeksactiviteiten plaatsvinden (groot-stedelijk, regionaal, provinciaal, landelijk);
- de schaal waarop men hiervan de vruchten wil plukken c.q. de gewenste effecten bereiken (idem);
- en de schaal waarop men de samenwerking op zichzelf wil bezien in relatie tot de schaal waarop de betrokken partners plegen op te treden.

Schaal van werkzaamheden:
De huidige Rifs beperken hun bezigheden in beginsel tot de grootstedelijke gemeentegrenzen en de grenzen van de 22 convenantgemeenten (Twente).
sterke kanten: de overzichtelijkheid die een beperking van het optreden tot met name de groot-stedelijke gemeentegrenzen meebrengt, heeft het functioneren van de Rifs zeker in het begin aanmerkelijk vergemakkelijkt. Dit beperkt bijvoorbeeld de omvang van de projecten en het aantal gesprekspartners waarmee men in projecten rechtstreeks te maken krijgt.
Zwakke kanten: groot-stedelijke Rifs ervaren het functioneren binnen de grenzen van de eigen gemeente momenteel als te 'eng'. Deze beperking correspondeert bijvoorbeeld niet/nauwelijks met de schaal waarop de zwarte fraude opereert, en de systemen die aan zwarte fraude ten grondslag liggen.

Schaal van de 'vruchten'
De Rifs hebben tot doel om op basis van de bevindingen de nodige aanbevelingen ter voorkoming van fraude te doen. Aanbevelingen kunnen zich richten tot de bewuste branche en branche-organisatie(s), de overheid en andere toezichthouders, en tot derden.
Sterke kanten: door de meeste gesprekspartners wordt benadrukt dat juist het doen van aanbevelingen tot de sterk(st)e punten behoren van de Rif-formule. Met name het '*over de eigen grens heenkijken*' van de betreffende organen, het wijzen op lacunes in wet- en regelgeving en in ieders bedrijfsvoering (werkwijze, registratie, controle/opsporing) vormen de meerwaarde van de Rifs boven ieders afzonderlijk optreden
Zwakke kanten: bij de aanbevelingen spelen schaalproblemen een prominente negatieve rol. Het betreft hier vooral het niveau van de aanbevelingen. Sommige aanbevelingen hebben enkel lokaal, plaatselijk belang. Deze zijn door de bank genomen weinig problematisch wat betreft vaststelling en implementatie. Andere aanbevelingen liggen op een veel hoger niveau en/of hebben een veel verdergaande strekking (landelijk beleid, wet- en regelgeving, e.d.). Hierbij is verder ook van belang dat op basis van een lokaal georiënteerd onderzoek en op basis van *lokale* bevindingen aanbevelingen worden gegenereerd met soms verreikende consequenties voor de bedrijfsvoering van betrokken (én niet betrokken) organen. Allereerst is dan de vraag of een lokale bevinding 'zomaar' veralgemeniseerd mag worden tot algemene conclusies. Dit zou alleen kunnen als bijvoorbeeld de shoarma-branche overal in Nederland dezelfde structuur kent. Vervolgens heeft overname en implementatie van de aanbevelingen met name voor landelijke opererende partners

1866530 00731

(belastingdienst, Gak, e.d.) verreikende gevolgen. Het doorkruist soms eigen (landelijk) beleid terzake (vb het NN-tarief); en vanwege het gelijkheidsbeginsel dienen de aanbevelingen dan ook overal te worden ingevoerd (ook waar dit wellicht niet nodig is/lijkt). Verder ligt de beslissing tot vaststelling (en dus overname en invoering ervan) buiten de competentie van de vertegenwoordigers van deze instellingen in de stuurgroepen. En tot slot richten aanbevelingen zich soms tot zulke echelons buiten de eigen gezichtskring (vb de wetgever) dat het maar de vraag is wat ermee gebeurt. Een en ander leidt er in de praktijk toe dat aanbevelingen slechts mondjesmaat worden geïmplementeerd, en niet die impact hebben die men ervan zou verwachten. De Rifs verliezen hierdoor één van hun belangrijkste functies.

Schaal van regulier optreden van de verschillende partners:
In de Rifs nemen verschillende soorten partners deel. Zij functioneren ook op uiteenlopende schaalgrootte: de belastingdienst, het Gak/andere bedrijfsverenigingen en de arbeidsinspectie werken in beginsel landelijk (met regionale inspecties/eenheden); het OM werkt arrondissementaal maar juist op het punt van de fraudebestrijding met centrale accenten; de politie werkt regionaal (met stedelijke districten); de gemeente en de GSD werken enkel gemeentelijk.
Sterke kanten: door *alle* gesprekspartners wordt aangegeven dat de meerwaarde van de Rifs juist zit in de samenwerking van zulke uiteenlopende instanties. Daarnaast zorgt de locale focus voor een meerwaarde (uitvergroting van details), ook voor de landelijke instellingen.
Zwakke kanten: de uiteenlopende schaal van functioneren leidt tot allerlei spanningen en conflicten. Dit komt met name op strategisch beleidsniveau, in de stuurgroep, tot uiting. Sommige stuurgroepleden kunnen doorgaans direct beleidsbeslissingen nemen; de bevoegdheid en de reikwijdte van de beslissingen reiken dan echter niet ver (gemeente, politie, OM (deels)). Andere stuurgroepleden kunnen geen directe beleidsbeslissingen nemen omdat het beleid in beginsel door hoger, centraler gezag wordt bepaald (of althans beleidsbeslissingen vooraf goedkeuring nodig hebben); de reikwijdte van deze beslissingen gaat dan echter wel weer veel verder, ook buiten de beperkte begrenzingen van het project/regio.

5.2 Keuzemomenten

5.2.1 Schaal van de onderzoekswerkzaamheden

Het huidige terrein waarop de onderzoekwerkzaamheden zich afspelen wordt door sommigen als te 'eng' ervaren. De gedachten van vrijwel alle gesprekspartners gaan in dit verband uit naar opschaling. Een en ander houdt echter ook verband met de keuze die men ten aanzien van de missie maakt. Kiest men voor *bijstands*fraude als primaire focus, dan is de huidige beperking tot de gemeentegrenzen redelijk adequaat, althans te rechtvaardigen; kiest men voor zwarte fraude in het algemeen, dan zijn de gemeentegrenzen nogal eens gauw te eng.
Er zijn aldus drie varianten denkbaar:

1866530 00731

Optie A.
Handhaving van de huidige schaal in combinatie met de terugkeer van de focus van aandacht naar de bijstandsfraude

Argumenten pro:
- bijstandsfraude betekent terugkeren naar de bron (zie dimensie missie);
- functionele (aandachtsveld) en bestuurlijke (competentie) grenzen vallen vrijwel samen.

Argumenten contra:
- zwarte bijstandsfraude is nauw verknoopt met de andere zwarte fraude in een sector of bedrijfstak/branche; beperking tot enkel de gemeentelijke bijstandsfraude is een te beperkt perspectief, en ondermijnt de effectiviteit van het Rif-optreden;
- bij een beperking tot gemeentegrenzen kunnen/zullen vraagtekens worden gezet bij de participatie van de andere deelnemers: hun belang (zwarte fraude) overschrijdt de gemeentegrens.

Optie B. Handhaving huidig model met een vorm van 'informele' opschaling

Argumenten pro:
- in de praktijk blijkt de beperking tot gemeentegrenzen op operationeel niveau niet tot problemen te hebben geleid;
- op strategisch niveau hebben grote steden alsmede hun wethouder een belangrijke regionale streekfunctie en uitstraling; zolang buurgemeenten geen eigen Rif hebben en zolang het eigen beleid van de gemeenten niet wordt doorkruist, zijn eventuele problemen wel overkomenlijk.

Argumenten contra:
- activiteiten en de resultaten daarvan overstijgen de gemeentelijke competentie; aanbevelingen komen hierdoor niet (geheel) tot hun recht; een en ander wringt vooral bij implementatie ervan; risico bestaat dat enkel sprake is van verplaatsing van problemen (grotere lokale handhavingsdruk op de ene plaats leidt tot verplaatsingseffecten naar buurgemeentes met minder handhavingsdruk, zeker indien dit tamelijk nabij is).

Optie C. Formele opschaling van het werkterrein van de Rifs

Typering: In dat verband wordt ondermeer gedacht aan:
- de creatie van regio's middels convenanten (bestuurlijke opschaling à la Twente);
- opschaling tot het niveau van één der andere partners (politieregio's, arrondissementen/ressorten, districten gak of belastingdienst); of
- opschaling tot provinciaal (of landelijk) niveau.

Argumenten pro en contra:
Voor géén der mogelijkheden bestaat momenteel een echte voorkeur. Van groter belang, zo vindt menigeen, is
- het volgen van 'natuurlijke' economische grenzen: het gaat om economische bedrijfstakken/branches die zo hun eigen 'werkgebied' kennen;
- de aanpassing aan keuzen in de missie (aandachtsveld, taakstelling) en de bijpassende bestuurlijke ophanging: zo ligt het bijvoorbeeld niet voor de hand om voor controle en audit te kiezen en vervolgens voor de begrenzingen en het bestuur van de politieregio's of het arrondissement. Men pleit in dit verband eerder voor consistentie in de systematiek. Opschaling prima: tot hoever is mede afhankelijk van het overige.

1866530 00731

5.2.2 Schaal van de 'vruchten'

De 'vruchten' of aanbevelingen van de Rifs vallen uiteen in drie typen:
- aanbevelingen die enkel van belang zijn op lokaal niveau en voor lokale bedrijfsprocessen;
- aanbevelingen die (de competentie van) het lokale niveau (verre) overstijgen en bijvoorbeeld directe landelijke consequenties hebben (regelgeving, beleid); en
- aanbevelingen die op zich wel het lokale niveau betreffen, maar die bij invoering landelijke consequenties krijgen doordat het landelijke opererende organen zijn (GAK, belastingdienst) die ze moeten invoeren (ondermeer uit overwegingen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid). Er ontstaat zo een 'dodelijk dilemma: *je mag de aanbevelingen niet boven het lokale niveau uittillen; je kunt ze ook lokaal niet invoeren vanwege de consequenties elders, en dus gebeurt er niets mee'*.

Er zijn vier varianten denkbaar. Drie ervan proberen een uitweg uit het dilemma te vinden; één laat het dilemma in tact en ziet dit ondermeer als een wederzijds groeiproces van betrokken organisaties.

Optie A.
Beperking van de Rif-inzet tot de feitelijke operationele werkzaamheden: het trekken van conclusies en aanbevelingen wordt overgelaten aan (ieders) hogere echelon(s)

Argumenten pro:
- de Rifs concentreren zich op datgene waar ze goed in zijn; mogelijke ruimere maatregelen/effecten worden op het juiste niveau genomen;

Argumenten contra:
- gezien de huidige - soms angstvallige - manier waarop de aanbevelingen nu worden gearresteerd, is het zeer de vraag of deze daadwerkelijk zullen worden overgenomen/ingevoerd; andere belangen gaan wellicht prevaleren;
- de Rifs worden hierbij de facto hun belangrijkste eigenschap ontnomen: het signaleren van criminogene structuren én het verbinden van conclusies daaraan.

Optie B.
Beperking van de Rif-competentie tot enkel die aanbevelingen doen (en daarop toezicht houden) die voor de lokale situatie van belang zijn; de Rifs dienen zich te onthouden van meer substantiële conclusies;

Argumenten pro:
- de Rifs zijn gefocused op de lokale situatie; het is niet meer dan logisch dat de aanbevelingen enkel van toepassing zijn op de lokale situatie; voor ver(der)reikende conclusies ontbreekt het zicht (andere situaties, andere bedrijfsvoering, enzovoort);

Argumenten contra:
- één van de belangrijkste facetten wordt hierbij genegeerd, namelijk dat de lokale situatie feiten genereert die algemeen geldig of elders van toepassing (kunnen) zijn; de Rif-kennis wordt niet ten volle benut; de grensoverschrijdende effectiviteit van de Rifs vermindert aanmerkelijk.

1866530 00731

Optie C.
Splitsing in soorten van aanbevelingen (door de stuurgroep): voor (invoering van) lokale aanbevelingen (en toezicht daarop) wordt een lokaal interdisciplinair platform gecreëerd (bij voorkeur buiten het Rif zelf om); voor aanbevelingen van hogere status wordt een landelijk interdisciplinair platform gecreëerd dat voor verdere informatieverstrekking en invoering verantwoordelijkheid draagt.

Argumenten pro:
- er is in ieder geval een platform aanwezig voor (invoering van) *elke* soort van aanbeveling;
- aanbevelingen komen ook op het niveau waar ze thuis horen (nu komt een en ander wel eens niet door naar de top); grotere garantie voor implementatie;

Argumenten contra:
- het is twijfelachtig of een deel van de aanbevelings- en invoeringsproblemen hierdoor wordt ondervangen; aanbevelingen worden vooral niet overgenomen/doorgevoerd indien ze in strijd zijn met eigen beleid van de betreffende organisatie; niet te verwachten is dat dit veel anders zal worden (ook niet op hogere echelons).

Optie D.
Het huidige model van de Rifs (onderzoek en aanbevelingen) wordt in tact gelaten

Argumenten pro:
- de huidige problemen zijn een leerproces; *'mensen moeten niet zo benauwd reageren. Om op fouten te wijzen: daarvoor zijn we toch ingesteld; anders kunnen we maar beter meteen ophouden'*;
- de huidige semi-onafhankelijke positie van het Rif als relatieve buitenstaander t.o.v. elke betrokken organisatie, maakt het mogelijk kritische geluiden te laten horen die anders wellicht niet gehoord worden; het omgeven hiervan met veel publiciteit bewerkstelligt in ieder geval ook enig effect, zij het dat dit niet altijd even gewenst is.
- een deel van de problematiek kunnen reeds ondervangen worden indien de Rifs duidelijker aan missie en taakstelling worden gebonden; aanbevelingen liggen immers in het verlengde hiervan.

Argumenten contra:
- inhoud: zie boven bij de toelichting.
- de fricties hierover zijn een belangrijke oorzaak van een eventuele verwijdering tussen de partners, en dienen alleen al om deze reden te worden opgelost.

5.2.3 Schaal van de samenwerkende partners

De uiteenlopende schaal waarop de participanten in de Rifs gewoonlijk werken, is een bron van problemen. Binnen de stuurgroepen leidt dit vaak tot onbegrip en conflicten. In dit verband ligt slechts één optie open.

Optie A. de landelijke spelers dienen zoveel mogelijk vooraf het speelveld van hun vertegenwoordigers in de stuurgroep af te bakenen, zodat hierover bij alle betrokkenen duidelijkheid en rust ontstaat.

1866530 00731

5.3 Commentaar en eerste peiling op de dimensie 'schaalgrootte'

Onder de benaming 'schaalgrootte' zijn in paragraaf 5.2 meerdere keuzen gepresenteerd. Het betreft:

- de schaal van het *werkterrein* van de Rifs (opties: gemeentegrenzen met beperking tot het aandachtsveld van de bijstandsfraude; gemeentengrenzen met informele opschaling; formele opschaling in verschillende varianten);
- de schaal van de mogelijke *'vruchten'* daarvan (aanbevelingen) (opties: opsplitsing van operationele activiteiten en traject van conclusies, aanbevelingen en implementatie; beperking tot alleen lokale conclusies; opsplitsing in soorten van conclusies);
- en de uiteenlopende schaal van de *samenwerkende partners* (enige optie: landelijke afspraken).

Van de verschillende keuzemogelijkheden worden enkele mogelijke consequenties aangegeven (zonder de pretentie te hebben volledig te zijn).

Heeft u commentaar op bovengenoemde keuze en voorstelling van zaken:

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Naar welke variant gaat u voorkeur uit (incl. de zwaarwegende redenen hiervoor):

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

1866530 00731

6 Bestuurlijke ophanging

6.1 Toelichting

Momenteel zijn op het vlak van de bestuurlijke ophanging twee 'soorten' Rif te onderscheiden:
- de groot-stedelijke Rifs (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht), functionerend binnen en aangehangen aan de gemeentelijke bestuurslaag (wethouder sociale zaken in Amsterdam, Rotterdam en Utrecht; stadsdriehoek in Den Haag); en
- het regionale Rif (Twente), functionerend binnen en aangehangen aan 22 convenantgemeenten.

Verder is van belang dat de Rifs hun formele grondslag vinden in het bijstandsaccoord tussen het Kabinet en de VNG. En dat twee Rifs (mede) tot stand zijn gekomen door initiatieven 'van onderop' (Amsterdam, Twente).

In de ogen van de meeste partners is de wenselijke bestuurlijke ophanging een resultante van eerder gemaakt keuzen wat betreft missie, organisatie en schaal van optreden, of zou zij dat althans moeten zijn. In het voorgaande is hierop reeds verschillende malen ingegaan.
Daarnaast zijn drie knelpunten te signaleren die specifiek te maken hebben met vraagstukken van bestuurlijke ophanging. Het betreft:
- de directe operationele verantwoordelijkheid c.q. de directe verantwoordelijkheid voor de verschillende activiteiten van de Rifs; en
- de vraag bestuurlijke eindverantwoordelijkheid voor het geheel van de Rifs; en
- de waarborgen tegen al te grote beïnvloeding van buitenaf en/of door de participanten.

Directe operationele verantwoordelijkheid
Wat betreft de directe operationele verantwoordelijkheid is ieder der betrokken instanties in beginsel verantwoordelijk voor het eigen personeel.
Dit verantwoordelijkheidsmodel schiet *tekort* voorzover een activiteit niet of niet goed in dit model is in te delen, bijvoorbeeld doordat de activiteit vanuit alle instanties bezien een méér-activiteit is die de eigen begrenzingen overstijgt. Deze verantwoordelijkheid schiet weer *te ver* voorzover zij ertoe leidt dat diensten als zodanig bestuurlijk verantwoordelijk kunnen worden gesteld voor elke operationele handeling die door een Rif-lid wordt ondernomen. Dit geldt met name voor politiek verantwoordelijken op hoger niveau die te ver af staan van het operationele niveau maar hiervan wel de repercussies ondervinden. Directe verantwoordelijkheid herbergt inzoverre het gevaar in zich dat bij elk lokaal voorval bijvoorbeeld een minister of een staatssecretaris ter verantwoording geroepen kan worden[1].

Bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het Rif als geheel
Een ander probleem betreft de algehele verantwoordelijkheid voor doel en functioneren van het Rif. De huidige constructie - aanhangen aan een stuurgroep onder voorzitterschap van één der partners - is hiervoor in principe onvoldoende. Collectieve verantwoordelijkheid vereist op zijn minst een relatief zelfstandige bestuurlijke status van de stuurgroep. Een vrijwillige samenwerking is immers niet/nauwelijks ter verantwoording te roepen. De verantwoordelijkheid van één lid,

[1]Dat men zich dit gevaar ook realiseert getuige het terugtrekken van de arbeidsinspectie uit de stuurgroep.

1866530 00731

bijvoorbeeld een wethouder, kan omgekeerd weer nooit zover gaan dat zij de bevoegdheidssfeer van anderen treft. Dit probleem van de algehele bestuurlijke verantwoordelijkheid klemt het meest ten aanzien van de aanbevelingen: wie kan immers verantwoordelijk worden gesteld voor de implementatie van de Rif-aanbevelingen? Wie ziet hierop toe?

Beïnvloeding en onafhankelijkheid
Onderzoeksorganen als de Rifs zijn gebaat bij een zekere onafhankelijkheid ten opzichte van het onderzoeksveld en de betrokken organen. Deze onafhankelijkheid kan (maar hoeft niet), zo blijkt, onder druk komen te staan van:

- politieke overwegingen: dit raakt niet alleen de betrokken politieke verantwoordelijke wethouder Sociale Zaken, staatssecretaris in geval van belastingen, minister van SZW (indien van toepassing), maar ook derden (wethouder Economische Zaken of Financiën, verantwoordelijken voor andersoortige regelgeving, enzovoort); en van
- beleidsoverwegingen anderszins (imago, onderlinge concurrentie (UVI's), positie betrokkenen, enzovoort.

Het optreden van de Rifs zal op enigerlei wijze tegen een al te directe invloed afgeschermd moeten worden.

Vier facetten van 'bestuurlijke ophanging'
Bovengenoemde knelpunten maken duidelijk dat het probleem van de ophanging vierledig is:

(a) het dient allereerst de resultante van eerdere keuzen te zijn: de missie en taakstelling, de organisatie, en de schaalgrootte: indien men bijvoorbeeld kiest voor een landelijke auditorganisatie/kwaliteitsbureau met lokale agentschappen, is niet meer dan logisch dat ook de bestuurlijke verantwoordelijkheid op centraal niveau en binnen het bestuur wordt gelegd;

(b) ten tweede dient de bestuurlijke ophanging de verantwoordelijkheid voor een multidisciplinaire (interdepartementale) samenwerking die buiten de traditionele verantwoordingskaders/-kolommen valt, te kunnen dragen;

(c) ten derde betreft het noodzakelijk een vorm van gesplitste verantwoordelijkheid: een directe operationele verantwoordelijkheid en een overkoepelende politieke verantwoordelijkheid; een dergelijke splitsing is op zich niet nieuw (vgl. de minister van justitie en het OM; en het afstand nemen tot de politieke verantwoordelijken als centraal motief voor privatisering en/of bestuurlijke verzelfstandiging);

(d) ten vierde dient - Van Traa indachtig - naar een vorm te worden gezocht waarin uit een oogpunt van bestuurlijke zuiverheid de verantwoordelijkheden eenduidig gekoppeld zijn aan de respectieve bevoegdheden, en vice versa.

6.2 Keuzemomenten

In conformiteit met de huidige Nederlandse bestuursstructuur staan feitelijk drie modellen van bestuurlijke ophanging open. Dit betreft een bestuurlijke ophanging langs:

- de lijnen van het openbaar bestuur;
- langs functionele lijnen; en
- langs inter- of multidisciplinaire weg.

In onderstaande worden de mogelijkheden belicht.

1866530 00731

Optie A. Ophanging aan het openbaar bestuur

Typering: de huidige Rifs zijn opgehangen aan het openbaar bestuur: de wethouder(s) of de stadsdriehoek. Wat betreft de eerste - de wethouders - dient gezegd te worden dat de keuze voor de wethouder sociale zaken in dit verband op zich weer berust op functionele lijnen e.g. diens verantwoordelijkheid voor de bijstandsuitvoering.
T.a.v het openbaar bestuur zijn verschillende varianten denkbaar.

A(1) ophanging aan de wethouder sociale zaken (of een andere wethouder):

Argumenten pro:

- ophanging aan het openbaar bestuur = het benadrukken van de bestuurlijke verantwoordelijkheid ter zake;
- een wethouder heeft als politiek figuur een duidelijke symboolfunctie;
- de wethouder is direct functioneel verantwoordelijk voor bijstandsfraude; hij/zij heeft daartoe ingang en competentie.

Argumenten contra:

- ophanging aan bestuur c.q. bestuurlijke verantwoordelijkheid is wel adequaat t.a.v. algemene handhavings- en controle-activiteiten, niet t.a.v. repressie (opsporing), audit, of onderzoeksorgaan;
- risico van ongewenste politieke beïnvloeding (bij onderzoeken met een groot plaatselijk economisch belang of in verkiezingstijd);
- functionele verantwoordelijkheid voor bijstandsfraude is een te geringe grondslag: eerder andere gemeentetakken bij betrokken (afdelingen vergunningen, afdelingen milieu, e.d.);
- de aanbevelingen gaan de eigen (lokale, bijstands-)competentie nogal eens gauw te boven.

A(2) ophanging aan burgemeester(korpsbeheerder) dan wel regionale- of stadsdriehoek:

Argumenten pro:

- ophanging aan bestuur: wederom benadrukken van primaire bestuurlijke verantwoordelijkheid; in casu ook 'magistratelijk', dit wil zeggen zonder direct eigenbelang;
- indien burgemeester wederom een duidelijke symboolfunctie;
- driehoek direct functioneel verantwoordelijk voor openbare orde én opsporing;
- mogelijkheid van opschaling tot regio (in geval van regionale driehoek); aansluiting werkterrein en competentie;

Argumenten contra:

- burgemeester/driehoek heeft niets/weinig te maken met de direct betrokken instanties/toezichthouders (uitvoeringsinstellingen, bijstandsverlening, belastingen e.d.); dit treft zowel de werkprocessen als de controles; geen competentie hiervoor én geen directe ingang hiertoe; dit gebrek uit zich ondermeer bij het Rif als audit- en onderzoeksorgaan, en (waarschijnlijk) bij aanbevelingen terzake van criminogene structuren aan de zijde van de toezichthouders;
- binnen de gemeente eveneens geen directe competentie voor invoering van aanbevelingen: eerder risico van competentieconflicten met de verantwoordelijke wethouders (sociale zaken, economische zaken, vergunningen, enzovoort).

1866530 00731

A(3) Ophanging aan provincies

Nog vrijwel onontgonnen terrein. Provincies hebben zich in deze nog weinig geprofileerd.

Argumenten pro:

- mogelijkheid van opschaling: samenval competentiegrenzen en (groter) werkterrein van het Rif;
- eenvoudige opzet in geval men de Rifs een landelijk dekkend karakter wil geven (één Rif per provincie);

Argumenten contra::

- grote(re) distantie ten opzichte van: het huidige werkterrein van de Rifs, de directe werkzaamheden van betrokken instanties, en (althans een deel van) de verantwoordelijken in de stuurgroep;
- risico van competentieconflicten met betrokken gemeenten (provincie als toezichthouder).

A(4) Ophanging aan verenigingen van gemeenten (VNG) of van provincies (IPO)

Argumenten pro:

- waarschijnlijk (ver)beter(d)e landelijke coördinatie en sturing van Rif-activiteiten;
- aanwezigheid van een centraal platform voor landelijke aanbevelingen;
- relatieve buitenstaander t.o.v. de directe toezichthouders (zowel lokaal als landelijk): mogelijkheid van informatieverstrekking 'bovenlangs' en van bemiddeling i.g.v. conflicten;

Argumenten contra:

- beiden zijn verenigingen c.q. mandaatstructuren: geen eigen beslissingsbevoegdheid; als zodanig ongeschikt voor dragen van zelfstandige bestuurlijke verantwoordelijkheid;
- beiden lopen het risico van tussen twee vuren belanden: tussen lagere en hogere overheden (rijksoverheid); geen dwingende bevoegdheden;

A(5) Ophanging aan rijksoverheid (niet multidisciplinair)

Argumenten pro:

- in ieder geval landelijke coördinatie en sturing van Rif-activiteiten;
- in ieder geval centraal platform voor landelijke aanbevelingen; resultaten komen daar waar ze in de regel vaak thuishoren;
- vooral geschikt bij de beslissing tot een landelijke Rif-organisatie (controle en opsporing) met lokale agentschappen;

Argumenten contra:

- ophanging bij wie? Ministeries van SZW, Justitie, Financiën zijn geen van allen bevoegd/geschikt als eindverantwoordelijke voor het geheel van de Rifs/Rif-activiteiten; Ministerie van SZW mogelijk wel bij beperking tot bijstandsfraude: echter in dat geval risico voor conflicten met gemeenten (als toezichthouder ervaren). Ministerie van Binnenlandse Zaken is wellicht een mogelijkheid in het kader van het openbaar bestuur.
- een te nauwe relatie tussen de Rifs en de directe politieke nabijheid/verantwoordelijkheid van de respectieve ministers is aan beide zijden onwenselijk (Rif i.v.m. te directe beïnvloeding; minister i.v.m. politieke consequenties van Rif-acties);
- vrij grote afstand tot de lokale uitvoering; te weinig lokale inbedding; te weinig controle/toezicht op lokale uitvoerders;
- in het algemeen staat zo'n centralisering haaks op de idee van decentralisering (in het kader van de bijstandswet en het bijstandsaccoord) en de deregulering/privatisering (sociale verzekeringen: uitvoeringsinstellingen).

1866530 00731

Optie B. Ophanging langs functionele lijnen

B(1) Beperking tot bijstandsfraude en ophanging aan de verantwoordelijken voor bijstandsfraude (hoofd sociale zaken, wethouder sociale zaken, rijksconsulentschap (toezichthouder), ministerie van SZW)

In deze variant worden verschillende mogelijkheden genoemd.

Argumenten pro:

- in het algemeen een duidelijke(r) afbakening en afstemming van aandachtsveld, competentie en verantwoordelijkheden;

Argumenten contra:

- bijstandsfraude te beperkt en berooft het Rif van veel van haar mogelijkheden en effectiviteit;
- vraagtekens bij de deelname door de andere participanten (welk belang);
- veel van de geschetste bevoegdheids- en bestuurlijke ophangingsproblematiek blijft onverkort onopgelost;

B(2) Zwarte branchegebondenfraude; ophanging aan de primair verantwoordelijken voor bestrijding van de zwarte fraude e.g. de uitvoeringsinstellingen, het LISV/CTSV en de belastingdienst)

Aanpak van fraude in branches/bedrijfstakken stelt twee instanties centraal: de uitvoeringsinstellingen (werkgeversfraude) en de belastingdienst; een mogelijkheid is derhalve de bestuurlijke ophanging te situeren in één van beide bevoegdheidskolommen.

I.g.v. situering in kolom van de uitvoeringsinstellingen:

Argumenten pro:

- vrijwel altijd direct betrokken eigenbelang (werkgeversfraude);
- Rif-inzet is aanvulling/intensivering op de reguliere controle en opsporing; het rendement daarvan kan door verbeterde aansluiting worden gemaximaliseerd;
- door ophanging aan het Landelijk Instituut voor de Sociale Verzekeringen (LISV) of het Centraal Toezichtsorgaan op de Sociale verzekeringen (CTSV) is een centraal platform en meer coördinatie en sturing gewaarborgd;

Argumenten contra:

- ophanging van een (zelfs multidisciplinair opgezet) opsporingsapparaat aan private instellingen is vanuit bestuurlijk/rechtstatelijk oogpunt niet/minder gewenst;
- ophanging aan private instellingen is ook vanuit het oogpunt van de private instellingen (concurrentie-overwegingen, klantvriendelijkheid, e.d.) zelf minder gewenst;
- ophanging aan de opdrachtgever van de uitvoeringsinstellingen, het (LISV), is vanuit rechtstatelijke (overheid) en concurrentie-overwegingen (voorwaarden van opdracht) eventueel een mogelijkheid: maar het LISV is nog te kort in functie om dit al te kunnen overzien; daarnaast blijft een aantal van de geschetste problemen t.a.v. de competentie en ingang (verantwoordelijkheid voor de gemeente, de bijstand, de belastingdienst, enzovoort) onopgelost;

I.g.v. situering in kolom van de belastingdienst

Argumenten pro:

- belastingdienst bij de bestrijding van vrijwel elke vorm van fraude en financiële criminaliteit direct betrokken/competent;

1866530 00731

- belastingdienst heeft al een infrastructuur van controle en opsporing; multidisciplinaire opzet kan hierop een aanvulling vormen voor bepaalde branches/bedrijfstaken (bijvoorbeeld de zgn 'fiscale nomaden');
- situering bij de belastingdienst is eerste aanzet tot de creatie van één controle- en opsporingsapparaat voor alle financiële transacties van/met de overheid;

Argumenten contra:
- beleidsuitgangspunten van de belastingdienst (streven naar *compliance*, morele neutraliteit) stroken niet (altijd) met die van andere instanties en de huidige Rifs;
- prioriteiten van de belastingdienst wat betreft handhaving zijn vooral landelijk en op grote(re) fraudes geöriënteerd; lokale belangen en middensegment van de fraude (van belang voor de overige instanties) komen hierdoor waarschijnlijk niet/onvoldoende tot zijn recht;
- de rechtstreekse politieke verantwoordelijkheid van de staatssecretaris, ook voor de operationele activiteiten in ruimer verband, is ongetwijfeld een nadeel.

B(3) Criminaliteitsbestrijding: ophanging aan het Openbaar Ministerie (OM)

Argumenten pro:
- het OM is hét orgaan belast met de opsporing;
- het OM is voldoende onafhankelijk en staat voldoende neutraal tegenover de politiek en de toezichthouders om een ongestoorde operationele gang van zaken te waarborgen;
- ophanging aan het OM maakt opschaling langs arrondissementsgrenzen en een landelijke dekking relatief eenvoudig;

Argumenten contra:
- de competentie van het OM is beperkt tot opsporing; grootste deel van de Rif-activiteiten valt hierbuiten;
- het OM beschikt over te weinig kennis en noodzakelijke gegevens ten aanzien van de verschillende branches;
- door gebrek aan direct eigenbelang, tijdgebrek en andere prioriteiten bestaat er een groot risico dat het Rif uiteindelijk wordt verwaarloosd of teloor gaat (of elders wordt ingezet); zeker indien inzet telkens moeizame onderhandelingen met de betreffende toezichthouders betekent;
- de aanbevelingen van het Rif komen uit gebrek aan competentie en directe ingang tot de betrokken toezichthouders en (waarschijnlijk) de gemeentelijke en landspolitiek in het luchtledige te hangen.

1866530 00731

Optie C. Ophanging aan een inter-/multidisciplinair platform

Vanuit een oogpunt van bestuurlijke zuiverheid verdient een ophanging van een multidisciplinaire Rif-structuur aan een eveneens multidisciplinair samengesteld orgaan de voorkeur. Twee opties zijn denkbaar:

(C1) op lokaal niveau: versterking van de collegiale structuur van de stuurgroep

Argumenten pro:
- de lokale stuurgroep is nu reeds ten nauwste verbonden met het Rif en voorziet ook in de lokale inbedding van het Rif;
- de lokale stuurgroep heeft een korte lijn tot de operationele activiteiten: de keuze voor de lokale stuurgroep als platform spoort met de keuze voor verbetering van de infrastructuur van het Rif (één van de varianten in de verduurzaming van het huidige model);
- een keuze voor de lokale stuurgroep bevestigt nog eens het centrale lokale eigenbelang van (althans een deel van) de betrokken partners;

Argumenten contra:
- het is twijfelachtig of een lokale collegiale structuur zodanig kan worden ingericht dat zij *bestuurlijke* bevoegdheid kan dragen (kwesties van delegatie en mandaat);
- veel knelpunten (bevoegdheden, aanbevelingen e.d.) overstijgen het lokale niveau; op hoger niveau dient alsnog iets aanwezig te zijn.

C(2) op landelijk niveau: creatie van een interdepartementaal platform

Twee varianten zijn denkbaar: een platform gevormd door een onderraad van betrokken ministers (of daardoor afgedekt); en/of op iets lager niveau een interdepartementale club van ambtenaren van de betrokken ministeries. De voor- en nadelen van beide mogelijkheden - centrale sturing, rendement van de aanbevelinge, politieke consequenties, grote afstand tot de uitvoering enzovoort - mogen op basis van de eerder genoemde argumenten pro en contra reeds duidelijk worden geacht.

1866530 00731

6.3 Commentaar en eerste peiling inzake de bestuurlijke ophanging

Wat betreft de bestuurlijke ophanging zijn in paragraaf 6.2 meerdere keuzemomenten gepresenteerd. Het betreft een ophanging:

- langs de lijnen van het *openbaar bestuur*: op lokaal niveau (wethouder, burgemeester, stadsdriehoek), regionaal (regionale driehoek) en provinciaal niveau, op het niveau van samenwerkingsverbanden van lagere overheden (VNG, IPO) en op het niveau van de rijksoverheid;
- langs de lijn van de *functionele verantwoordelijkheid*: de bijstandswet (bijstandsfraude: gemeente, rijksconsulentschap, ministerie van SZW), de sociale verzekeringen (uitvoeringsinstellingen, LISV), en de belastingdienst in het kader van de werkgevers-.branchegebonden fraude, en de criminaliteitsbetrijdig in het algemeen (openbaar ministerie);
- langs *multidisciplinaire* lijnen: lokaal (versterking van de stuurgroep); landelijk (onderrad van ministers, interdepartementaal ambtelijk platform).

Heeft u commentaar op bovengenoemde keuze en voorstelling van zaken:

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Naar welke variant gaat u voorkeur uit (incl. de zwaarwegende redenen hiervoor):

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

1866530 00731

7 Schematisch overzicht van de verschillende keuzen per dimensie

Primaire keuze

Missie

1. aandachtsveld:
   keuze:
   - -bijstandsfraude
   - -zwarte fraude
2. werksoort & resultaten
   keuze:
   - -eenduidig opsporing
   - -eenduidig controle
   - -tweede lijnsonderzoek
   - -audit-/kwaliteitsbureau
   - -huidige, brede/diffuse model
   - -huidig model met differentiatie

Secundaire keuze

Organisatie

keuze:
- terug naar projectorganisatie
- versterking/verduurzaming door
  - -flankerende afspraken
  - -professionelere structuur
  - -landelijke structuur/platform
- verdere verzelfstandiging door
  - -landelijke organisatie met lokale afdelingen
  - -lokale semi-zelfstandige Rifs

Schaalgrootte

1. werkterrein
   keuze:
   - -gemeentelijk
   - -informeel regio-optreden
   - -formele opschaling (regio, provincie, landelijk)
2. vruchten/effecten
   keuze:
   - -splitsing traject onderzoek en aanbevelingen/implementatie
   - -enkel lokale effecten
   - -splitsing in typen conclusies/-effecten
3. Samenwerking
   - -landelijke afspraken

Tertiaire keuze

Bestuurlijke ophanging

keuze:
- bestuurlijke ophanging
  - lokaal/regionaal/provinciaal
  - bestuurlijke samenwerkingsverbanden
  - rijksoverheid
- functionele ophanging
  - bijstandskolom (gemeente, RC, SZW)
  - sociale verzekeringen (UVI's, LISV)
  - belastingen (belastingdienst)
  - criminaliteit (OM)
- multi-/interdisciplinaire ophanging
  - lokaal: stuurgroep
  - rijksoverheid (onderraad, ambtelijk overleg)

1866530 00731

Instituut voor Toegepaste Sociale wetenschappen

Institute for applied social sciences

Ministerie van Financiën
Dir. Alg. Fiscale Zaken
Mr. B.J. van der Zee
Postbus 20201
2500 BE DEN HAAG

Nijmegen, 19 januari 1998 nr. 9806126.03 AvR/AP

Geachte heer Van der Zee,

Zoals u bekend is, heeft het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 22 januari 1998 (10.30 uur) een overleg gepland over de toekomst van de Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams (Rifs). U heeft hiervoor eveneens een uitnodiging ontvangen.

Eerder zijn u voor dit overleg reeds enkele onderliggende stukken toegezonden. Dat betrof een kort verslag van de voornaamste bevindingen van het ITS-onderzoek, en een tekst waarin mogelijke scenario's voor de toekomst van de Rifs zijn aangegeven.

Ten aanzien van de toekomstscenario's is u vervolgens gevraagd om hierop een eerste reactie te geven alsmede de respectieve keuzen waarnaar uw voorkeur uitgaat. Tevens is gevraagd om deze reactie vóór 15 januari j.l. aan ons door te geven.

Van vijf instanties c.q. deelnemers aan het overleg hebben wij dergelijke stukken mogen ontvangen, te weten: de beide voorzitters van de stuurgroepen van Rif Twente en van Rif Den Haag, het Ministerie van Financiën/belastingdienst, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en een vertegenwoordiger van het Ministerie van Justitie (de laatste vooralsnog op persoonlijke titel).

Bij deze zenden wij u zoals toegezegd, een overzicht van de verschillende reacties gerangschikt per onderwerp.

Tevens is u een kort verslag van de kosten en baten van de Rifs nog toegezegd. Dit verslag, onderdeel van het ITS-onderzoek en vooralsnog in concept aanwezig, wordt u hierbij eveneens toegezonden.

Met vriendelijke groet,
INSTITUUT VOOR TOEGEPASTE SOCIALE WETENSCHAPPEN

mr. A.G.P. van Ruth
mw.mr. M. Laemers

Ministerie van Financiën
20 JAN 1998
Only

Toernooiveld 5, Postbus 9048, 6500 KJ Nijmegen, Telefoon: (024) 3653500, Fax: (024) 3653599
E-mail: Receptie@its.kun.nl, URL: http://www.its.kun.nl
Het ITS is een bedrijf van de Universiteit Nijmegen

Vereniging voor Beleidsonderzoek member

Evaluatie Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams II (1997)

Verslag inzake de kosten/baten van de Rifs

januari 1997

its INSTITUUT VOOR TOEGEPASTE SOCIALE WETENSCHAPPEN

1866530 00731

1 Inleiding

Het eerdere onderzoek ter evaluatie van de Rifs (1995) heeft (mede) ten doel gehad inzicht te verschaffen in de (im)materiële kosten en opbrengsten van de activiteiten die in het kader van de Rifs werden uitgevoerd. De vereiste gegevens konden toen echter maar ten dele worden geleverd.

In dit tweede evaluatie-onderzoek houdt de onderzoeksopdracht van SZW met name in dat aan beide aspecten - kosten en opbrengsten van Rif-onderzoek - uitvoeriger aandacht wordt besteed.
Het betreft hier vragen naar:
- de directe repressieve opbrengsten van de Rifs;
- de uitvoeringskosten van de Rifs (directe en indirecte kosten);
- de verhouding tussen beiden; en
- de *im*materiële opbrengsten van de Rifs

In de praktijk kunnen deze vragen worden vertaald naar de:
- vaste kosten van de Rifs (fysieke omgeving, personele kosten, overige kosten);
- de materiële opbrengsten in/van de projecten en de kosten die hiermee gemoeid zijn;
- de immateriële opbrengsten van de projecten; en
- de kosten/baten verbonden aan overige activiteiten van de Rifs.

Het voorliggende stuk doet hiervan verslag op hoofdlijnen. De bevindingen zijn nog voorlopig: ten aanzien van verschillende posten en gegevens is nog nader overleg met direct-betrokkenen en de begeleidingscommissie noodzakelijk. Onderstaand stuk biedt wel een globaal beeld.

Op voorhand dient hierbij overigens te worden aangetekend dat, hoewel de materiële, *repressieve* opbrengsten voor de Rifs op zich geen onbelangrijk onderwerp vormen, het voor veel participanten toch vooral de *im*materiële en preventieve opbrengsten zijn die de meerwaarde van de Rifs meebrengen. Het zijn de mogelijke preventieve aspecten van Rif-optreden die deelname voor veel instanties rechtvaardigen.

De indeling van de huidige tekst is verder als volgt. Paragraaf 2 geeft een kort overzicht van de wijze van financiering van de Rifs en de bedragen die hiermee gemoeid zijn. Paragraaf 3 gaat vervolgens in op de vaste kosten die door de Rifs als min of meer permanente organisatie worden gemaakt. Paragraaf 4 beschrijft de financiële kosten en baten die met de verschillende Rif-projecten verband houden. Paragraaf 5 tracht de vraag naar de financiële kosten/batenverhouding globaal te beantwoorden. In paragraaf 6 worden kort de immateriële opbrengsten van de Rifs geschetst[1]. Paragraaf 7 geeft een overzicht van financiële kosten gemoeid met andere Rif-activiteiten (preventie, dienstverlening, en dergelijke).

De verschillende kosten/baten zijn berekend en gerapporteerd over de periode *vanaf het moment van operationeel zijn* van de Rifs tot aan 1 juli 1997 (= peildatum onderzoek). De aanloopkosten vóór de datum van operationeel-zijn, zijn dus nadrukkelijk *niet* meegerekend.

---

[1]Vgl. hiervoor ook paragraaf 4.1 van het kort verslag der bevindingen inzake de meerwaarde van de Rifs.

2 Financiering

In het bijstandsakkoord kabinet/VNG is afgesproken dat de vier grote steden in 1994 gezamenlijk vijf miljoen gulden en in 1995 en volgende jaren zes miljoen gulden zouden ontvangen voor de bekostiging van de Rifs. Gelet op het aandeel van de gemeenten[1] gaat het om een netto-toevoeging van respectievelijk 4 (1994) en 4.8 miljoen (1995 en verder) aan het gemeentefonds. Tegenover deze bekostiging staat een veronderstelde baten van 10 (1994) en 12 miljoen (1995 en verder) door activiteiten van de Rifs (e.g. een veronderstelde kosten/batenverhouding van 1:2).

Er is tevens besloten de netto-bekostiging over de gemeenten blijvend te verdelen naar rato van het aantal uitkeringsgerechtigden per ultimo 1993. Voor deze verdeelsleutel is gekozen omdat:
- behoefte bestond aan een objectieve maatstaf zonder beïnvloeding door de rijksoverheid;
- de Rifs als 'aangrijpingspunt' de bijstandsgerechtigden hebben; en
- voor 1993 als criterium omdat de verwachting bestaat dat inzet van de Rifs tot een daling in de fraude zal leiden: gemeenten zouden bij een jaarlijks vast te stellen basis aldus 'bestraft' worden voor een succesvol beleid.

Een en ander leidt tot de volgende bekostigingswijze (zie figuur 1).

Figuur 1 Bekostiging

Gemeente	1994	1995 e.v.
Amsterdam	1.613.000	1.935.300[2]
Rotterdam	1.294.000	1.553.300
Den Haag	702.000	842.000
Utrecht	391.000	469.000
Totaal	4.000.000	4.800.000

Omdat Rif Twente uit een samenwerkingsverband van gemeenten bestaat is een analoge bekostiging via het gemeentefonds niet goed mogelijk gebleken. De bekostiging geschiedt hier dan ook rechtstreeks uit het budget van het Ministerie van Sociale Zaken (bij de overigen indirect). Voor de gehele periode (1 april 1996 tot 1 april 1999) bedraagt het fl. 800.000,- jaarlijks[3].

---

[1] Eén miljoen in 1994; 1.2 miljoen in 1995 en verder.
[2] Een knelpunt in de bekostiging betreft de vraag of geld ontvangen via het gemeentefonds wel zijn geheel ten goede komt van het Rif. In Rif Amsterdam bestaat hierover enige discussie. Dit treft in het bijzonder de afspraak dat vaste personeelslasten (kosten en hulpkosten) van personeel van de GSD niet aan het Rif zouden worden doorberekend (zie onder). Rif Amsterdam ontvangt hierdoor een lager bedrag dan de 1.9 miljoen.
[3] Op basis van het aantal uitkeringsgerechtigden zou dit fl. 600.000 ,- hebben moeten zijn, maar omdat uit de eerdere ITS-evaluatie reeds is gebleken dat de Rifs alleen kunnen functioneren bij een bepaalde ondergrens is dit verhoogd tot fl. 800.000,-.

1866530 00731

Het boven geschetste beeld van de financieringswijze is echter niet volledig. De Rifs bestaan uit samenwerkingsverbanden van verschillende organisaties (uitvoeringsinstellingen, belastingdienst, regiopolitie, OM, arbeidsinspectie, enzovoort). De deelname aan de Rifs en aan de verschillende Rif-projecten geschiedt op basis van - in convenanten vastgelegde - vrijwilligheid[1]. Personeel van betrokken instanties worden door hen om niet ter beschikking gesteld. De financiële kosten die hiermee gemoeid zijn worden in beginsel door de instanties zelf gedragen. Verschillende instanties (onder andere belastingdienst, GAK) houden bovendien standaard personeel ter beschikking voor eventuele activiteiten in Rif-verband. De totale kosten overstijgen derhalve de bovengenoemde bedragen. Voorzover bekend zullen deze kosten hieronder verder worden verdisconteerd.

3 Vaste kosten

De vaste kosten die door de Rif-organisaties als zodanig worden gemaakt bestaan uit drie hoofdonderdelen, te weten de totale kosten van de:
- fysieke omgeving (huur van de kantoorruimte, e.d.)
- het personeel in min of meer vaste dienst[2] van het Rif (aantal fte.; salarislasten); en
- de overige kosten (kosten inrichting/meubilair, vervoer/autogebruik, automatisering, telecommunicatie, overige kosten).

In de subparagrafen 3.1 (fysieke omgeving), 3.2 (personele lasten) en 3.3 (overige kosten) wordt van deze kosten een beeld gegeven. Een kanttekening hierbij is op zijn plaats. Het gebruik van de verdeelsleutel 'financiering naar rato van het aantal Abw-uitkeringsgerechtigden' leidt ertoe dat de Rifs onderling niet goed vergelijkbaar zijn wat betreft de totale begroting. Deze verschillen immers behoorlijk. Daarnaast variëren de Rifs ook in de duur van de periode dat ze operationeel zijn geweest (zie figuur 2). Ook wat dit betreft zijn ze moeilijk vergelijkbaar.

Figuur 2 Operationele periode

Naam	Datum operationeel worden	Duur operationele fase tot 1-7-1997
Rif Amsterdam	1 april 1994	39 maanden
Rif Rotterdam	1 mei 1994	38 maanden
Rif Den Haag	1 november 1994	32 maanden
Rif Utrecht	1 november 1994	32 maanden
Rif Twente	1 juni 1996	13 maanden

[1] E.g. het Rif-samenwerkingsconvenant en de verschillende convenanten per project.
[2] Met 'in min of meer vaste dienst' is hier geoperationaliseerd als dat personeel waarvan de inzet de afzonderlijke projecten in ieder geval overschrijdt.

1866530 00731

3.1 Fysieke omgeving/huisvesting

Alle Rifs beschikken over één hoofdvestiging. Er zijn geen nevenvestigingen. In figuur 3 worden de kosten hiervan aangegeven.

Figuur 3 Kosten huisvesting

Naam	Gemiddelde kosten per jaar	Totale kosten tot 1-7-1997
Rif Amsterdam	fl. 255.286,-	fl. 829.679,37
Rif Rotterdam	fl. 197.684,-	fl. 626.000,-
Rif Den Haag	fl. 62.318,-	fl. 166.180,-
Rif Utrecht	fl. 142.357,-	fl. 379.617,83
Rif Twente	fl. 79.015,-[1]	fl. 85.600,-

3.2 Personele lasten

Wat betreft de vaste personele kosten van de Rifs kan het volgende worden gemeld. *Alle* Rifs beschikken over een min of meer vaste kern van personeel bestaande uit:
- Rif-coördinator;
- administratief personeel;
- automatiseringspersoneel; en
- overig ondersteunend personeel.

Alleen Rif Den Haag beschikt (ook) over een projectleider in vaste dienst (1 fte, gemiddelde kosten: fl. 102.834,38 ; totale kosten fl. 205.668,76[2])[3].

Naast de directe personele (salaris)-lasten zijn ook andere personele of personeel-gerelateerde kosten aanwezig. Bij ander personeel denke men aan de inzet van bijvoorbeeld uitzendkrachten of adviseurs, maar ook aan overwerk; bij indirecte kosten onder andere aan kosten die te maken hebben met educatie, teambuilding, e.d. Voorzover deze kosten een projectoverstijgend karakter hebben worden zij eveneens tot de 'vaste' personele kosten van een Rif gerekend.

In figuur 4 vindt u - onder voorbehoud[4] - een gesommeerd beeld van alle personele kosten in dit verband. Waar bedragen niet direct voorhanden zijn, zijn zij fictief berekend c.q. afgeleid uit de overige gegevens. Omdat er nog verschil zit tussen de opgaven die de Rifs zelf voor de totale personele som doen en de berekening die het ITS van de totale personele onkostensom heeft gemaakt, zullen hieronder beide worden gepresenteerd. In bijlage 1 worden overzichten gegeven

---

[1] De huisvesting van Rif Twente is begin 1997 bijna verdubbeld (van 140 m3 tot 241 m3). De huisvestingskosten zullen in de toekomst hierdoor hoger uitvallen.
[2] Dit getal is lager omdat de projectleider pas sinds 1 juli 1995 in dienst is.
[3] Rif Amsterdam kent wel een project*begeleider* onder het overige ondersteunend personeel.
[4] Een aantal kostenposten dient nog te worden geverifieerd. Dit kan het eindbedrag nog met circa fl. 100.000,- beïnvloeden.

1866530 00731

van de directe personele lasten per categorie (Rif-coördinator, administratief personeel, automatiseringspersoneel, overig personeel).

Figuur 4 Gesommeerde personele lasten (conform eigen opgave Rif en berekening hiervan door het ITS)

Naam	Gemiddelde personele kosten		Totale kosten tot 1-7-1997	
	Opgave Rif	ITS-Berekening	Opgave Rif	ITS-berekening
Rif A'dam	fl. --[1]	fl. 1.287.723,-	fl. ---	fl. 3.658.250,-
Rif R'dam	fl. 626.021,-	fl. 652.750,-	fl. 1.982.400,-	fl. 1.982.400,-
Rif Den Haag	fl. 417.025,-	fl. 421.165,-	fl. 1.105.117,-	fl. 1.035.114,-
Rif Utrecht	fl. 190.443,-	fl. 265.500,-	fl. 571.330,-	fl. 742.884,-
Rif Twente	fl. 385.028,-	fl. 384.998,-	fl. 417.948,-	fl. 417.148,-

3.3 Overige materiële kosten

Onder deze post vallen ondermeer de kosten voor inrichting/meubilair, vervoer/autogebruik, automatisering, telecommunicatie, enzovoort. De opgegeven bedragen zijn gesommeerd tot één tabel (figuur 5).

Figuur 5 Gesommeerde overige materiële kosten

Naam	Gemiddelde materiële kosten	Totale materiële kosten tot 1-7-1997
Rif A'dam	fl. 317.000,-	fl. 1.030,000,-
Rif R'dam	fl. 503.500,-	fl. 1.594.387,-
Rif Den Haag	fl. 261.017,-	fl. 691.694,-
Rif Utrecht	fl. 67.805,-	fl. 180.813,-
Rif Twente	fl. 147.470,-	fl. 159.720,-

3.4 Totaaloverzicht vaste kosten voor de vijf Rifs (voorlopig)[2]

Hiermee komen we tot een eerste totaal overzicht van de vaste kosten van de Rifs als organisatie (vanaf moment van operationeel zijn tot 1 juli 1997).
Deze totale kosten komen voor Rif Amsterdam op 5.5 miljoen (1.8 miljoen per jaar), voor Rif Rotterdam op 4.2 miljoen (1.4 miljoen per jaar); voor Rif Den Haag op 1.8 miljoen (fl. 750.000,-

---

[1]Geen totale of gemiddelde personele som opgegeven.
[2]Voor deze berekening is voorlopig uitgegaan van de ITS-berekening wat betreft de personele lasten van de Rifs.

1866530 00731

jaarlijks), voor Rif Utrecht op 1.3 miljoen (fl. 475.000,- per jaar), en voor Rif Twente op fl. 660.000,- (fl. 610.000,- per jaar).
Voor alle vijf de Rifs betreft het in totaal een somma van rond de **13.6** miljoen, met een gemiddelde kostenpost van circa **5** miljoen op jaarbasis. In figuur 6 vindt u een totaaloverzicht.

Figuur 6 Totaaloverzicht vaste kosten Rifs

	Huisvesting		**Personeel**		**Overige kosten**		**Totaal**	
Naam	**Gemiddeld/totaal**		**Gemiddeld/totaal**		**Gemiddeld/totaal**		**gemiddeld/totaal**	
Rif A'dam	255.286	829.679	1.287.723	3.658.250	317.000	1.030.000	1.860.009	5.517.929
Rif R'dam	197.684	626.000	652.750	1.982.400	503.500	1.594.387	1.353.934	4.202.787
Rif DnHaag	62.318	166.180	421.165	1.035.114	261.017	691.694	744.500	1.892.988
Rif Utrecht	142.357	379.618	265.500	742.884	67.805	180.813	475.662	1.303.315
Rif Twente	79.015	85.600	384.998	417.148	147.470	159.720	611.483	662.468
Totaal	**736.660**	**2.087.077**	**3.012.136**	**7.835.796**	**1.296.792**	**3.656.614**	**5.045.588**	**13.579.487**

1866530 00731

4 Projectkosten en -opbrengsten

4.1 Uitgangspunten

De tweede onderzoeksvraag betreft de (materiële) opbrengsten van de projecten en de kosten die hiermee gemoeid zijn. Ten aanzien van de berekening van deze projectkosten/-baten zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- het onderzoek wil zich niet tot de 'papieren' (lees: opgeboekte) opbrengsten/kosten beperken, maar ook de *feitelijke* opbrengsten/kosten in kaart brengen;
- het begrip '*opbrengsten van de Rifs* wordt uitgebreid opgevat: het betreft niet alleen de rechtstreekse opbrengsten van het onderzoek, maar ook de opbrengsten in het natraject (terugvordering, boetes, premieverlaging, beperking uitkeringsduur, e.d.); ook deze opbrengsten zijn immers een rechtstreeks gevolg van de RIF-interventie (en zouden zonder deze interventie waarschijnlijk niet/minder zijn geweest);
- de berekening van de kosten/opbrengsten van het RIF gaat in principe uit van bruto-bedragen (van uitkeringen, salariskosten e.d.); bij de kosten worden niet alleen de salariskosten van de deelnemende instanties verbonden aan de tijdelijke inzet van personeel gerekend, maar ook de dervingskosten (produktieverlies) aan de zijde van de deelnemende instanties die het gevolg zijn van de tijdelijke inzet;

In subparagraaf 4.2 wordt een beeld geschetst van de materiële opbrengsten; in 4.3 van de kosten die hiermee gemoeid zijn geweest. In bijlage 2 vindt u een overzicht van de verschillende mogelijke kosten- en opbrengsten per deelnemende organisatie.

4.2 Materiële opbrengsten

Ten aanzien van de materiële, repressieve opbrengsten van de Rifs zijn drie belangrijke kanttekeningen op voorhand op zijn plaats.

Beperkt aantal projecten
Tot 1 juli 1997 hebben de vijf Rifs werkzaamheden verricht voor in totaal 26 projecten: Rif Amsterdam en Rotterdam ieder zes projecten, Rif Den Haag vier, Rif Utrecht acht, en Rif Twente twee. Van slechts 13 van deze 26 projecten zijn de materiële opbrengsten in kaart gebracht. Voor de overige 13 projecten is geen informatie beschikbaar. Redenen hiervoor zijn:

- het project is nog niet in de fase beland dat reeds baten (kunnen) worden berekend (7 projecten);
- na (voor)onderzoek is van verdere actie/ingrijpen afgezien (één project);
- gedurende het project is enkel gestreefd naar *im*materiële baten (verbetering in beleid en regelgeving, verbetering van bedrijfsvoering), en niet naar directe materiële baten (één project).

Van Rif Den Haag is het - evenals in de vorige Rif-evaluatie - in het geheel niet mogelijk gebleken over de verschillende projecten de nodige gegevens te verkrijgen (vier projecten). De gekozen bestuurlijke ophanging speelt hierin een rol. Bestuurlijke ophanging aan een instantie die zelf geen of nauwelijks directe materiële schade en -baten ondervindt (in casu de politie en de stadsdriehoek) leidt ertoe dat dit aspect van de Rifs onvoldoende wordt belicht of althans niet die aandacht krijgt

1866530 00731

die het verdient. Voor de verkrijging van gegevens wordt men bovendien te zeer afhankelijk van (de mogelijkheid en bereidwilligheid) van de andere instanties.
Een en ander leidt ertoe dat in onderstaande slechts een beeld van 13 projecten kan worden gegeven.

Beperkt beeld wat betreft de verschillende posten
Ook wat betreft de 13 bekende projecten is het beeld soms beperkt gebleven. Met name bij de oudere projecten is de precieze berekening van de verschillende posten vaak onduidelijk. Oorzaak hiervoor is de gebrekkige boekhouding in met name de beginfase van de Rifs, waardoor een en ander achteraf niet goed meer traceerbaar is. Het blijft soms op het niveau van cumulatieve tellingen en globale schattingen.
Verder bestaat van géén enkel project momenteel enig zicht op de feitelijke invordering van de verschillende geboekte (schade)bedragen. De oorzaken hiervoor wat betreft de *oudere* projecten zijn naast de gebrekkige boekhouding, het feit dat:

- de verdere afhandeling van zaken niet tot de competentie van het Rif wordt gerekend, maar tot die van de afzonderlijke deelnemende instanties; het Rif als zodanig voert hiervoor ook niet (meer) de regie;
- bij de afzonderlijke instanties de verschillende Rif-zaken doorgaans worden verwerkt in de reguliere afhandeling van (fraude)zaken; dit treft vrijwel alle instanties: GSD, belastingdienst, GAK, OM; de verschillende zaken die afkomstig zijn van het Rif worden veelal niet als zodanig gelabeld waardoor ze ook achteraf niet meer traceerbaar zijn; en dat
- omwille van de privacy de namen en adressen van betrokkenen na overdracht aan de verschillende instanties doorgaans na zes maanden door het Rif worden vernietigd; het achteraf traceren op naam is daardoor eveneens onmogelijk.

Bij *recente* Rif-projecten waar men nog wel over informatie beschikt, heeft de feitelijke invordering pas sinds kort een aanvang heeft genomen (en zou een vergelijking met het opgeboekte bedrag mank lopen). Invordering wordt bovendien vertraagd doordat het vaak 'beginselbedragen' betreft (belastingnadeel, premienadeel) waarover nog onderhandelingen plaats kunnen vinden met betrokken bedrijven, en waarover vaak nog bezwaar- en beroepsprocedures lopen.
Een en ander leidt ertoe dat over de feitelijke financiële invordering van de dertien bekende projecten geen mededelingen kunnen worden gedaan. Voorzover het de invordering betreft, dient het onderzoek - ondanks daartoe strekkende (herhaalde) inspanningen van de betrokken Rif-coördinatoren - derhalve als mislukt te worden beschouwd. Bij een toekomstige (her)inrichting van de Rifs verdient dit aspect van de bedrijfsvoering van de Rifs uitvoerige aandacht.

Beperkte beeld wat betreft de opgegeven opbrengsten
Tenslotte dient te worden aangetekend dat ook de geconstateerde en opgeboekte opbrengsten van de Rifs een eenzijdig beeld kunnen geven. Twee zaken zijn hiervoor verantwoordelijk. Allereerst blijkt dat binnen sommige projecten soms - na vooronderzoek of tussentijds -, de richting van het project verschuift naar *im*materiële doeleinden of doelen op de langere termijn. De directe materiële opbrengsten blijven hierdoor achter hetgeen bij een andere aanpak mogelijk zou zijn geweest.
Ten tweede blijkt dat een deel van de opbrengsten op deze wijze ook niet goed in beeld te brengen is. Het betreft hier de materiële opbrengsten in een breder verband. Zo heeft op verzoek van één Rif de belastingdienst een steekproef (N = 23) gedaan bij bedrijven in een bedrijfstak die aan Rif-onderzoek onderworpen is geweest. Bij de tien bedrijven waar een objectieve vergelijking

1866530 00731

mogelijk bleek[1], kan worden geconstateerd dat er wat betreft de afgedragen loonbelasting sprake is van een stijging van 10% in één jaar, en dat wat betreft de voor de belasting opgegeven omzet zelfs sprake was van een gemiddelde stijging van 31.7%. Met andere worden, Rif-inzet heeft kennelijk ook repercussies op de bereidheid van betrokkenen tot *compliance* aan de wet (aanmelding van bedrijven, premie- en belastingafdrachten, en dergelijke). Hierdoor genereert de Rif-inzet ook opbrengsten in een breder verband. Deze zijn hier niet verdisconteerd.

Samenvattend
Het beeld dat in onderstaande wordt geschetst beperkt zich derhalve tot dat van:
- 13 projecten afkomstig van vier Rifs (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Twente);
- de door de Rifs zelf geconstateerde gevallen en berekende schadebedragen (niet eventuele herberekingen en feitelijke invorderingen);
- waarbij in aanmerking moet worden genomen dat de opgegeven opbrengsten soms te hoog (opboekingen) en soms te laag (wijziging doelen, opbrengsten in breder verband) zullen zijn, en dat enkele opbrengsten berusten op schattingen.

De gesignaleerde opbrengsten zullen hieronder per categorie deelnemende instantie cumulatief - voor alle 13 projecten gezamenlijk - worden gepresenteerd.

Opbrengsten van de gemeentelijke sociale diensten
Voor wat betreft de gezamenlijke gemeentelijke sociale diensten komt naar voren dat gedurende de 13 projecten in totaal 425 gevallen van bijstandsfraude zijn aangetoond. In 384 gevallen heeft dit geleid tot terugvordering van de geleden schade. De totale som der opgeboekte terugvorderingen bedraagt zo'n 6.3 miljoen gulden: gemiddeld zo'n fl. 16.000,- per geval. Hierbij kan wederom worden aangetekend dat dit in vrijwel alle gevallen de door het Rif berekende schadebedragen betreft: over eventuele herberekingen en invordering door de GSD is niets bekend.

In 130 gevallen is besloten tot stopzetting van de uitkering, en in 2 gevallen tot vermindering van de hoogte van het uitkeringsbedrag. Volgens de overhandigde gegevens zou aldus voor de tijdsperiode van één jaar - maatgevend voor deze berekening - een totaalbedrag van circa 4.2 miljoen gulden bespaard zijn, hetgeen een besparing van ruim 32.000 gulden per geval zou betekenen.
Over het opleggen van administratieve sancties, een bevoegdheid van de sociale dienst, is weinig tot niets bekend. Indien aanwezig onttrekt dit zich aan het blikveld van het Rif.
In 132 gevallen is tenslotte een proces-verbaal wegens bijstandsfraude opgemaakt.

Opbrengsten voor de uitvoeringsinstellingen i.v.m. uitkeringsfraude
Voor wat betreft de gezamenlijke uitvoeringsinstellingen komt naar voren dat gedurende de 13 projecten 255 gevallen van fraude met sociale verzekeringen (uitkeringsfraude) is aangetoond. Dit heeft in minstens 217 gevallen tot terugvordering van het schadebedrag geleid (van één project is dit niet goed duidelijk geworden). Een en ander heeft tot een totale terugvorderingssom geleid van circa 2.3 miljoen gulden (gemiddeld zo'n fl. 11.000,- per geval). Ook hierbij kan weer worden aangetekend dat dit in vrijwel alle gevallen de door het Rif berekende schadebedragen betreft: over eventuele herberekingen (en invordering) van de uitvoeringsinstellingen is niets bekend.

---

[1]Een aantal bedrijven blijkt van eigenaar te zijn gewisseld of de belasting-aangifte is nog niet binnen.

1866530 00731

In de genoemde 12 projecten (één project niet goed duidelijk) heeft dit verder voor slechts 7 fraudeurs geleid tot stopzetting van de uitkering. De opgegeven besparingen geven van 3 van de 7 projecten aan dat hierdoor circa fl. 52.000,- is bespaard. Indien dit bedrag maatgevend is voor alle 7 projecten zou dit tot een totaal aan besparingen van circa fl. 120.000,- hebben geleid.
Over het opleggen van administratieve sancties is wederom weinig tot niets bekend. Dit onttrekt zich aan de gezichtskring van het Rif.
In 101 gevallen is een proces-verbaal wegens fraude met sociale verzekeringen (uitkeringsfraude) opgemaakt.

Opbrengsten voor de uitvoeringsinstellingen i.v.m. werkgeversfraude
De gezamenlijke uitvoeringsinstellingen hebben in totaal 344 ondernemingen/bedrijven beticht van werkgevers- of ondernemingsfraude. Dit aantal heeft slechts betrekking op 9 projecten: bij 2 projecten is dit (nog) niet goed duidelijk geworden; bij eveneens 2 projecten zijn géén gevallen van werkgevers-/ondernemingsfraude geconstateerd.
Voor acht projecten (één is wederom is niet bekend) heeft dit geleid tot 101 naheffingen, premie-aanpassing en boeten[1]. De totale som die hiermee gemoeid is, is door de Rifs berekend op 11.6 miljoen gulden, waarbij eveneens weer kan worden aangetekend dat over eventuele herberekingen en feitelijke invorderingen door de uitvoeringsinstellingen niets bekend is.
Voor deze acht projecten is tegen 28 werkgevers/ondernemingen proces-verbaal opgemaakt.

Opbrengsten voor de belastingdienst
De opbrengsten voor de belastingdienst voorzover het particulieren betreft, is relatief gering. Dit wordt deels veroorzaakt doordat de belastingdienst bij de meeste projecten vooral geïnteresseerd is geweest in ondernemingen, en doordat veel van de betrokken particulieren reeds langs andere wegen (GSD, UVI, OM) gesanctioneerd zijn/worden. In totaal hebben in slechts 2 projecten 323 particulieren een naheffing inkomsten- of vermogensbelasting (of anderszins) en/of een boete ontvangen. Het bedrag dat hiermee gemoeid is, is berekend op in totaal zo'n 1.4 miljoen gulden (gemiddeld fl. 4.300,- per geval).
Het beeld van opbrengsten voor de belastingdienst-*ondernemingen* is als volgt. In 12 projecten (één project heeft geen opbrengsten in dit verband gegenereerd) is tegen in totaal 191 bedrijven/ondernemingen (schade- of boete)bedragen berekend[2]. De totaalsom die hiermee gemoeid is, bedraagt zo'n 35.5 miljoen gulden. Bij deze berekening dient wel te worden aangetekend dat juist deze opgeboekte belastingbedragen vaak 'beginselbedragen' betreffen waarover onderhandelingen plaatsvinden en bezwaar- en beroepsprocedures lopen. De uiteindelijk hoogte van de opbrengsten en de feitelijke invordering is naar verwachting lager. Hoe veel lager is onbekend.
Noch tegen particulieren noch tegen (bestuurders van) bedrijven/ondernemingen zijn tenslotte processen-verbaal wegens belastingfraude opgemaakt: er wordt althans niets over vermeld.

Opbrengsten Openbaar Ministerie
In totaal 445 gevallen is proces-verbaal niet alleen opgemaakt maar ook ingezonden aan het Openbaar Ministerie. Over de verdere afhandeling is niets bekend (traceren op Rif op of naam betrokkene is niet mogelijk gebleken).

---

[1]Omdat van sommige projecten alleen de berekende totaalsom bekend is, wordt afgezien van nadere uitsplitsing over de verschillende categorieën.
[2]Omdat van sommige projecten alleen de berekende totaalsom bekend is, wordt ook hier afgezien van nadere uitsplitsing over de verschillende categorieën.

1866530 00731

4.3 Materiële kosten

De financiële projectkosten van de Rifs bestaan uit verschillende posten:
- de personele kosten van de inzet bij het Rif gedurende het project (hierna: projectkosten);
- de dervingskosten gemaakt aan de zijde van de instantie die het gevolg zijn van de inzet van dit personeel; en
- de *niet*-personele kosten die gepaard gaan met een project.

Hierbij zijn de volgende kanttekeningen op zijn plaats.

Personele projectkosten
Wat betreft de personele projectkosten is over 10 projecten informatie beschikbaar. Van drie projecten is de informatie hierover te gebrekkig om hiervan een beeld te geven.
De gebrekkige boekhouding van de Rifs leidt er verder toe dat bij de 10 genoemde projecten de voorhanden gegevens niet altijd de toets der kritiek kunnen doorstaan. Dit betreft met name:
- de eenmalige inzet van (veel) personeel gedurende acties van het Rif: deze informatie is in het geheel niet bekend, althans achteraf niet traceerbaar; en
- de personele kosten die verbonden zijn met de verdere afwikkeling van het project bij de verschillende instanties (terugvordering, naheffing, enzovoort): hierover is eveneens geen enkele informatie beschikbaar.

Het hieronder gepresenteerde beeld betreft in zoverre dus een *onder*schatting van de totale personele kosten.

Ook bij de precieze duur en tijdsbesteding van het personeel dat in de verschillende fasen van het project (voorbereidingsfase, operationele fase, natraject) is ingezet, kunnen soms vraagtekens worden gezet. Het Rif heeft in oorsprong bewust gekozen voor een inbreng geschoeid op vrijwilligheid en heeft bijgevolg ook ieders inbreng niet willen registreren. Bij verschillende instanties (o.a. GSD en GAK) is ook het tijdschrijven niet zover voortgeschreden/geautomatiseerd dat hierover achteraf informatie kan worden ingewonnen. De hieronder genoemde cijfers zijn dan ook vaak cumulatieve kosten die de Rifs achteraf en globaal hebben kunnen terughalen. Zij dienen dan ook met enige terughoudendheid te worden bekeken.

Personele dervingskosten
Ten aanzien van de dervingskosten van de personele inzet aan de zijde van betrokken instanties zijn in het geheel geen gegevens beschikbaar. Van geen enkel project bestaat een volledig beeld. Oorzaken hiervoor zijn wederom:
- de gebrekkige Rif-boekhouding en de niet/gebrekkige systemen van tijdschrijven aan de zijde van de instanties; en daarnaast
- doordat althans in één Rif de kennelijke afspraak bestaat dat dervingskosten in beginsel niet zullen worden (door)berekend (en dus ook niet worden berekend);
- doordat over de (wijze van) berekening van dervingskosten doorgaans ook geen eenstemmigheid bestaat; en
- omdat, indien al dervingskosten bekend zijn, het in vrijwel alle gevallen enkel de dervingskosten betreft die gemaakt zijn door instanties waarmee het Rif personeel bezien de nauwste band heeft (doorgaans de GSD); dervingskosten van overige instanties zijn niet of nauwelijks opgegeven/bekend.

1866530 00731

Niet-personele kosten
De niet-personele projectkosten zijn niet als afzonderlijke post in het onderzoek opgenomen. Te verwachten was op voorhand, dat informatie hierover niet of niet volledig beschikbaar zou zijn. Voorzover hierover wel informatie bestaat zijn gegevens hierover opgenomen in de algemene Rif-kosten (zie boven: vaste kosten van het Rif). Zij worden hier dus niet mee afzonderlijk vermeld.

Samenvattend
Het beeld dat in onderstaande wordt geschetst beperkt zich derhalve tot dat van de personele kosten van:
- 10 projecten afkomstig van vier Rifs (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Twente);
- en tot gegevens inzake een langere inzet en gedurende de looptijd van het project *bij het Rif* (voorbereidingsfase, operationele fase, natraject); gegevens over de eenmalige inzet rondom acties en over de kosten verbonden aan het afwikkelingstraject bij instanties ontbreken; en
- door de Rifs aangegeven cumulatieve schattingen hierover.

Het beeld dient derhalve met terughoudendheid te worden bekeken en betreft in ieder geval een onderschatting. In onderstaande wordt wederom cumulatief (over de 10 projecten heen) en per type participant gerapporteerd.
Bij verdere voortzetting van de Rifs verdient de berekening van de kosten uitgebreidere aandacht. In het bijzonder dient aandacht te worden geschonken aan de uniformiteit van de verslaglegging (wijze van registratie, wijze van berekening dervingskosten, enzovoort).

Kosten van de gemeentelijke sociale diensten
De gemeentelijke sociale dienst heeft in alle tien de projecten in minstens één van de projectfasen bij het Rif (voorbereidingsfase, operationele fase, natraject) geparticipeerd. Volgens de voorhanden gegevens zouden voor de tien genoemde projecten de kosten van de gezamenlijke GSD'en die verbonden zijn aan de (langdurige) inzet van personeel in de verschillende fasen van het project, gevarieerd hebben van zo'n 1.5 tot 1.8 miljoen. De globale kostenverhouding tussen de verschillende fasen bedraagt hierbij zo'n 1 (voorbereidingsfase) : 3 à 4 (operationele fase) : 0.75 (natraject in Rif-verband). Over de kosten van verdere verwerking van geconstateerde fraudegevallen is niets bekend.

Kosten voor de uitvoeringsinstellingen
Uitvoeringsinstellingen hebben eveneens in alle tien genoemde projecten in minstens één fase van de projecten geparticipeerd. Volgens dezelfde gegevens zouden de personele kosten voor de gezamenlijke uitvoeringsinstellingen gedurende de 10 projecten gevarieerd hebben tussen fl. 850.000,- en fl. 900.000,-. De globale kostenverhouding over de verschillende projectfasen bedraagt hier ongeveer 1 : 5 : 0.3.
Voorzover de kosten van de gezamenlijke uitvoeringsinstellingen lager uitvallen dan die der gezamenlijke gemeentelijke sociale diensten zij met name in herinnering gebracht dat hier mogelijk sprake ook kan zijn van een vertekening: over GSD'en is nu eenmaal betere/ruimere informatie beschikbaar. Over de kosten van verdere verwerking van geconstateerde fraudegevallen is wederom geen enkele informatie beschikbaar.

Kosten voor de belastingdienst
Ook de belastingdienst heeft deelgenomen aan (minstens één fase van) alle tien genoemde projecten. De gezamenlijke kosten hiervan kunnen worden geschat op zo'n 1.7 tot 1.8 miljoen gulden. De globale kostenverhouding over de verschillende projectfasen is vergelijkbaar aan die van de uitvoeringsinstellingen en bedraagt eveneens zo'n 1 : 5 : 0.3.

1866530 00731

Voorzover de kosten van de belastingdienst *gelijk* uitvallen dan die der gezamenlijke gemeentelijke sociale diensten en *hoger* dan die van de uitvoeringsinstellingen hier met name vermeld dat de gemiddelde loonkosten van inzet van belastingpersoneel door de bank genomen hoger is (salarisschalen 9 tot 11 BBRA) dan die van de andere instellingen. Het aantal fte's dat is ingezet lijkt vergelijkbaar met dat van de uitvoeringsinstellingen. Mogelijk is de duur van de inzet wel iets langer geweest.
Verder geldt ook hier dat (mogelijk) sprake kan zijn van een vertekening ten opzichte van de sociale diensten, en dat over de kosten van verdere verwerking van geconstateerde fraudegevallen geen enkele informatie beschikbaar is.

Kosten voor de overige organisaties
Gedurende de tien projecten hebben ook andere organisaties geparticipeerd. Van vijf organisaties zijn gegevens over de kosten beschikbaar gesteld. Het betreft de regiopolitie, de lokale eenheden van de dienst voor Inspectie en Informatie Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (I-SZW)[1] en de Rijksverkeersinspectie (RVI), de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en medewerkers van het Gemeentelijke Register van Amsterdam. In totaal wordt over de tien projecten een deelname van 42 personen gemeld. De gemiddelde deelname over de verschillende fasen heen (voorbereidingsfase, operationele fase, natraject) lijkt op circa 0.5 fte op jaarbasis te liggen. Indien dit aannemelijk geacht mag worden, betekent dit dat de totale kostensom hiermee gemoeid zo'n 1.4 miljoen[2] hebben bedragen. Uiteraard berust dit wel op een zeer globale schatting. Voorts valt te verwachten dat met name bij Rif-acties de inzet van bijvoorbeeld politiepersoneel aanmerkelijk groter is geweest.

5 Materiële kosten-/batenverhouding

Het zal duidelijk zijn dat op basis van het voorgaande slechts grove schattingen kunnen worden gedaan wat betreft de kosten-batenverhouding van de Rifs. Zowel wat aan de opbrengsten- als aan de kostenkant klemmen de nodige onzekerheden. En aan een aantal baten (processen-verbaal, opbrengsten in breder verband) en kosten (eenmalige inzet e.d.) kan in het geheel geen financiële waarde worden toegekend.
Voorzover hieromtrent dus uitspraken kunnen worden gedaan betreft het enkel de kosten-/batenverhouding van vier Rifs zoals deze berekend/gemaakt door/bij de Rifs zelf, en gedurende de periode van de Rif-projecten. Over (kosten/opbrengsten verbonden aan) eventuele natrajecten bij de verschillende instanties is in het geheel niets achterhaald. Met deze belangrijke kanttekening kan de kosten/-batenverhouding als volgt worden berekend.

De opgeboekte baten over 13 projecten betreffen circa 59.1 miljoen. De personele kosten voor diezelfde projecten variëren tussen de 7 en 7.7 miljoen gulden[3]. De kosten/batenverhouding *wat*

---

[1]Voorheen de arbeidsinspectie (A.I.) genaamd.
[2]E.g. 21 fte maal ca. fl. 65.000,- tot fl. 70.000,- (= gemiddelde bruto jaarsalaris berekend op basis van gegevens van betrokkenen die hierover gemeld zijn).
[3]De totale kosten zijn enkel over 10 projecten berekend. Bij de huidige berekening wordt er vanuit gegaan dat de personele kosten van de drie ontbrekende projecten liggen op het niveau van de gemiddelde kosten van de overige 10 (er zijn geen aanwijzingen dat dit anders zou zijn). De totale kosten voor 13 projecten wordt daarmee gesteld op 13/10 maal 5.4 (minimum) - 5.9 (maxi-

1866530 00731

betreft de projecten met directe financiële baten zou daarmee globaal komen te liggen op een verhouding van 1 (kosten) : 8 (baten)[1].

De totale kosten/baten-verhouding van de vier Rifs kan als volgt globaal worden berekend. De totale vaste kosten van *vijf* Rifs tot 1 juli 1997 zijn vastgesteld op een totaalbedrag van circa 13.6 miljoen (met een gemiddelde van zo'n vijf miljoen op jaarbasis). Indien dit gecorrigeerd wordt voor Rif Den Haag (waarvan immers ook geen projectkosten/-baten bekend zijn) betekent dit voor vier Rifs een totale vaste kostenpost van circa 11.7 miljoen tot 1 juli 1997 voor vier Rifs.
Cumulatief - vaste en projectkosten - komen de kosten van de Rifs daarmee op zo'n 18.7 (minimum) tot 19.4 (maximum) miljoen gulden. Indien dit als maatstaf genomen zou mogen worden[2] voor het repressieve functioneren van de Rifs zou de *totale kosten/baten-verhouding* voor de vier Rifs daarmee globaal komen te liggen op een verhouding van 1 (kosten) : 3 à 3.2 (baten).

6 Immateriële, niet-financiële opbrengsten

De belangrijkste factor van de meerwaarde wordt ongetijfeld gevormd door de (mogelijkheid tot) *samenwerking* in RIF-verband (zie ook paragraaf 4.1 'Kort verslag van bevindingen'). De meeste vormen van meerwaarde zoals die gepercipieerd worden door de RIF-participanten zijn rechtstreeks terug te voeren op het *gezamenlijke* RIF-opereren: multidisciplinaire samenwerking leidt tot *krachtiger onderzoek* en *intensievere vormen van controle en opsporing*. Door RIF-optreden kan verder gegaan worden dan 'papieren-onderzoek' en wordt veel geleerd over effectieve methoden die ook bruikbaar zijn binnen de eigen organisatie. Door gezamenlijk opereren ontstaat ook *inzicht in de eigen organisatie* en de *waarde van de eigen bestanden* en komen zaken aan bod die door de individuele participanten niet aangepakt zouden (kunnen) worden. *Branches en bedrijfstakken worden vollediger in kaart gebracht* vanuit verschillende invalshoeken.
Van de aanpak om tot dit resultaat te komen gaat al een zekere preventieve werking uit. Het geven van vervolg aan branche- en bedrijfstakbeschrijvingen in de vorm van concrete aanbevelingen ter voorkoming of bestrijding van fraude binnen die branche of bedrijfstak is dan ook een volgend hoofdprodukt van de Rifs. De aanbevelingen kunnen ingrijpen op *het niveau van de participanten* of (moeten) leiden tot *wijzigingen in wet- en regelgeving*.

De veelgeprezen samenwerking leidt naast opbrengsten in materiële, repressieve zin dus ook tot concrete immateriële en preventieve resultaten op RIF-niveau, op het niveau van de afzonderlijke participanten en op RIF-overstijgend niveau (regionaal, landelijk).
Op RIF-niveau is het belangrijkste immateriële product *het verwerven van kennis en inzicht in gehele branches, doelgroepen of fenomenen.* Zo ontstaat bijvoorbeeld binnen het project een 'risico-profiel' van de frauderende ondernemer, wordt gestuit op de problematiek van de illegalen of is 'de branche deelgenoot geworden van de fraudeproblemen'. Ook is omgekeerd denkbaar dat een bestaand vooroordeel juist wordt weggenomen (er is niets aan de hand) of dat blijkt dat de problematiek anders ligt dan tevoren wordt ingeschat. Al met al wordt kennis vergaard over

---

mum) miljoen = 7.0 tot 7.7 miljoen).
[1]Tussen 1 : 7.7 en 1 : 8.4.
[2]In dit kosten/batenplaatje zijn de kosten voor de projecten met (nog) geen financiële baten en de kosten voor activiteiten zonder directe financiële baten (preventie en dergelijke) niet verdisconteerd.

1866530 00731

relevante elementen van de branche of bedrijfstak (omzetten, administratiesystemen en dergelijke).

Daarbij is binnen het RIF sprake van een voortdurende *ontwikkeling van werkwijzen, methoden en instrumenten* ter voorkoming en bestrijding van fraude. Participanten nemen verworven inzichten mee naar hun eigen organisatie. Voorts maken *netwerkvorming*, deskundigheidsontwikkeling, leren van elkaars werkwijzen en -ervaringen en de mogelijke terugkoppeling naar de eigen organisatie deel uit van de door participanten ervaren meerwaarde[1]. Netwerkvorming maakt uitwisseling van gegevens, het leggen van contacten en het verkrijgen van gegevens ook buiten de Rifs om gemakkelijker. Behalve dat er structurele samenwerkingsvormen ontstaan worden 'informele' contacten tussen participanten bevorderd.

Tot slot van dit korte exposé kan worden gewezen op het beeld dat bij de burgers naar aanleiding van concrete RIF-projecten kan ontstaan. Dit betreft met name de *voorbeeldwerking* van RIF-inspanningen naar burgers/ondernemers. Burgers en ondernemers kunnen soms belang hebben bij RIF-onderzoek om uiteenlopende redenen (frauderende bedrijven veroorzaken oneerlijke concurrentie, herstel van de goede naam van de bedrijfstak of groepen cliënten, enzovoort). Daarnaast zal bij de burger ook eerder het beeld ontstaan dat de overheid werk maakt van fraudebestrijding: gehoorzaamheid aan de wet wordt aldus bevorderd, of althans minder 'moeilijk' gemaakt.

7 Overige opbrengsten en kosten Rif-activiteiten

De Rifs verrichten soms ook werkzaamheden die niet verbonden zijn aan specifieke projecten. Het betreft hier zaken als algemene preventie, voorlichting aan en samenwerking met instanties buiten strikt Rif-verband, en dergelijke.
De Rifs lopen uiteen in de wijze waarop zij de kosten en baten van deze activiteiten verwerken in de verslaglegging. Soms worden zij alsnog verwerkt in het natraject van een project, soms worden zij tot de vaste lasten van het Rif gerekend, soms wordt hiervan in het geheel geen verslag gedaan. De kosten hiervan variëren tussen enkele manuren en een paar dagen.
Eén Rif, Rif Twente, springt er in dit verband uit. In dit Rif is de afspraak dat ook de 'normale' reguliere controles van betrokken instanties voorzover het waarnemingen ter plekke betreft (WTP--en) voortaan in Rif-verband zullen plaatsvinden (en dus los van de Rif-projecten zelf). Het is de bedoeling dat zo'n 10/12 WTP-projecten per jaar worden verricht. Vooralsnog zijn er 9 WTP-projecten uitgevoerd: drie binnen Rif-verband en zes erbuiten. De drie projecten binnen Rif-verband hebben betrekking gehad op zo'n 225 particulieren en 117 ondernemingen in de regio Twente. Van de drie binnen RIF-verband is niet afzonderlijk aan te geven welke resultaten hierbij zijn geboekt. Wel is bekend dat de negen WTP-projecten gezamenlijk hebben geleid tot het signaleren van ondermeer 145 uitkeringsfraudeurs en tot 30 processen-verbaal. De personele kosten gemoeid met de drie activiteiten in Rif-verband voor het Rif worden geschat op zo'n 0.2 fte op jaarbasis. Daarnaast worden separate voorlichtingsactiviteiten ontwikkeld die gericht zijn op het overdragen van de resultaten van andere Rif-onderzoeken naar het Twentse, en op het creëren van een toekomstig platform. Hierin is tot 1 juli 1997 nog slechts zo'n 24 manuren mee gemoeid. Het is de bedoeling dat beide projecten (WTP en voorlichting) in de toekomst worden uitgebreid.

---

[1] Zie ook de bevindingen uit het Concept onderzoeksrapport *Opbrengsten Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams*, zoals in januari 1998 uitgebracht door Radar Amsterdam.

1866530 00731

Bijlage 1 Personele kosten Rif-organisatie per categorie

Figuur 4 Personele lasten Rif-coördinator

Naam	fte	Gemiddelde kosten per jaar	Totale kosten tot 1-7-1997
Rif Amsterdam	1	fl. 110.000,- (fictief[1])	fl. 357.500,- (fictief)
Rif Rotterdam	1	fl. 105.000,-	fl. 315.000,-
Rif Den Haag	1	fl. 106.754,-	fl. 282.898,-
Rif Utrecht	0.9	fl. 90.000,-	fl. 240.000,-[2]
Rif Twente	1	fl. 126.500,-	fl. 137.075,-

Figuur 5 Personele lasten administratief personeel

Naam	fte	Gemiddelde kosten per jaar	Totale kosten tot 1-7-1997
Rif Amsterdam	1	fl. 75.000,-	fl. 243.750,-
Rif Rotterdam	1	fl. 53.300,-[3]	fl. 160.000,-
Rif Den Haag	0.5	fl. 48.706,70	fl. 129.071,45
Rif Utrecht	0.8	fl. 50.000,-	fl. 133.334,-[4]
Rif Twente	2.1	fl. 104.000,-	fl. 112.700,-

[1]Volgens eigen opgave komt de coördinator van Rif Amsterdam *niet* ten laste van het Rif-budget, maar van de gemeente(lijke sociale dienst). De vaste kosten en- en hulpkostenplaatsen van de (G)SDA(msterdam) worden conform bestendige afspraken niet doorberekend aan het Rif. De (extra) inzet van bijvoorbeeld sociaal rechercheurs wel. Ten behoeve van een reëel beeld zijn de kosten van de coördinator - fictief - wel als zodanig opgevoerd.

[2]Bij deze totaalberekening wordt ervan uitgegaan dat de Rif-coördinator vanaf het allereerste *operationele* begin aangesteld is geweest.
[3]Kennelijk zijn de kosten van één fte administratie in Rotterdam aanmerkelijk lager dan in Amsterdam of Den Haag.
[4]Bij deze totaalberekening wordt ervan uitgegaan dat de administratie ook vanaf het allereerste *operationele* begin aangesteld is geweest.

1866530 00731

Figuur 6 Personele lasten automatisering[1]

Naam	fte	Gemiddelde kosten per jaar	Totale kosten tot 1-7-1997
Rif Amsterdam	3	fl. 240.000,-	fl. 593.000,-
Rif Rotterdam	1	fl. 220.000,-[2]	fl. 660.000,-
Rif Den Haag	1	fl. 42.980,77	fl. 107.451,94[3]
Rif Utrecht	0.9	fl. 65.000,-	fl. 188.000,-
Rif Twente	0.6[4]	fl. 109.452,-[5]	fl. 118.573,-

Figuur 7 Personele lasten overig vast personeel

Naam	fte	Gemiddelde kosten per jaar	Totale kosten tot 1-7-1997
Rif Amsterdam	3[6]	fl. 249.800,-	fl. 472.000,-
Rif Rotterdam	1.2[7]	fl. 225.600,-	fl. 652.000,-
Rif Den Haag	1	fl. 58.094,77	fl. 145.236,94[8]
Rif Utrecht	0.5	fl. 40.600,-	fl. 121.800,-
Rif Twente	0.11[9]	fl. 45.046,15[10]	fl. 48.800,-

---

[1]Tussen de posten automatisering (figuur 6), overig vast personeel (7) en overige, tijdelijk/niet vast personeel (figuur 8), is de afgrenzing soms arbitrair. Zo wordt bij één Rif de vaste automatiseringsfunctionaris tot de post 'automatiseringspersoneel' gerekend, maar een (eveneens 'vaste') IT-consultant niet. En bij een ander Rif wordt naast het automatiseringspersoneel onder de overige lasten ook nog een bedrag voor de landelijke automatisering opgevoerd. Voor de totaalsom van de (gemiddelde) personele lasten maakt een en ander weinig uit.

[2]Dit betreft een min of meer vaste detacheringsconstructie vanuit een automatiseringsbureau.

[3]Pas in dienst sinds 1 januari 1995.

[4]Dit getal is fictief berekend op basis van de inzet van personeel afkomstig van verschillende instanties.

[5]Dit bedrag is fictief berekend uit de totale kosten tot dusverre. De totale kosten bestaan uit verschillende posten die niet allemaal of geheel ten laste van het Rif Twente komen.

[6]Dit betreft een receptioniste (1 fte: in dienst vanaf 1-1-1995), een projectbegeleider (1 fte: in dienst vanaf 1-11-1996) en een misdaadanaliste (1 fte: in dienst vanaf 1-7-1994). De hier gepresenteerde cijfers bevat het totaal van deze functionarissen.

[7]Dit betreft een wetenschapper van de Erasmusuniversiteit (1 fte) en een IT-consultant (0.2 fte). De hier gepresenteerde cijfers bevat het totaal van deze functionarissen.

[8]Pas in dienst vanaf 1 januari 1995.

[9]Dit getal is wederom fictief berekend.

[10]Dit bedrag is fictief berekend uit de totale kosten tot dusverre.

Figuur 8 Overige personele lasten

Naam	Gemiddelde kosten per jaar	Totale kosten tot 1-7-1997
Rif Amsterdam	fl. 612.923,-[1]	fl. 1.992.000,-[2]
Rif Rotterdam	fl. 48.850,-	fl. 195.400,-[3]
Rif Den Haag	fl. 61.795,-[4]	fl. 164.786,99[5]
Rif Utrecht	fl. 19.900,-	fl. 59.750,-[6]
Rif Twente	fl. ----	fl. ----[7]

[1]Dit gemiddelde bedrag is fictief berekend uit het totale kosten-bedrag.
[2]Dit bedrag is samengesteld uit de totale kosten verbonden aan inzet van uitzendkrachten (fl. 325.000,-), uitgaven voor educatie/teambuilding (fl. 325.000,-) en adviseurs (Coopers en Lybrand, Radar, W&M: fl. 1.342.000,-) sinds de datum waarop het Rif operationeel is geworden (1 april 1994).
[3]Enkel gevormd door de inzet van uitzendkrachten.
[4]Dit gemiddelde bedrag is fictief berekend uit het totale kosten-bedrag. Hierbij kan bovendien worden aangetekend dat sommige onkostenposten momenteel reeds verdwenen zijn.
[5]Dit totaalbedrag wordt gevormd door inzet van een secretaris (fl. 122.698,94), personeelslasten participanten (fl. 33.569, 51), wetenschapper (fl. 45.500,-) en een bijdrage van/voor landelijke automatisering (fl. 33.022,54) sinds de datum waarop het Rif operationeel is geworden.
[6]Betreft uitgaven voor educatie en dergelijke.
[7]Rif Twente heeft deze onkosten in het voorgaande reeds verwerkt.

1866530 00731

Bijlage 2 Overzicht van mogelijke projectkosten en -opbrengstenposten per deelnemende organisatie

(a) Belastingdienst:

Opbrengsten:

- het totaal aantal gevallen (particulieren, ondernemingen)
- de totale som van de opgelegde naheffingen
- de totale som van de opgelegde boetes

Toelichting:

1. Het betreft hier de totale naheffingen en boetes die naar aanleiding van het project zijn geheven: zowel die op particulieren als die op ondernemingen (betroffen belastinginspectie: belastingdienst particulieren en belastingdienst (groot)-ondernemingen).
2. De naheffingen kunnen betrekking hebben op meerdere soorten belasting, te weten: de omzetbelasting (inclusief BTW-afdrachten), de loonbelasting, de inkomstenbelasting, de vennootschapsbelasting, en eventueel de vermogensbelasting.
3. Het gaat hier om zowel gegevens over de *geheven* naheffingen/boetes, als om de *feitelijk* ingevorderde naheffingen/boetes tot 1 juli 1997.

Kosten:

- de totale inzet van (voor dit project tijdelijk/extra ingezet) personeel, uitgedrukt in fte's.
- de geaccumuleerde salariskosten van het ingezette personeel
- de geaccumuleerde dervingskosten (produktieverlies) van het ingezette personeel

Toelichting

1. het betreft hier de totale inzet, salaris- en dervingskosten tijdens het project;
2. indien niet gespecificeerd (meer) mogelijk dient met gefundeerde schattingen van inzet en derving te worden volstaan.

(b) Uitvoeringsinstellingen (UVI's):

Opbrengsten:

- het totale aantal betrokken gevallen (particulieren, bedrijven/rechtspersonen)
- de totale terugvordering van ten onrechte verstrekte uitkeringen
- de totale naheffingen bij aanpassing premieplicht;
- de totale opbrengsten die het gevolg zijn van vermindering/stopzetten van uitkeringen en aanpassingen van de premieplicht gedurende één jaar;
- de totale opbrengsten van de opgelegde administratieve sancties en boetes (zowel i.g.v. ten onrechte verstrekte uitkeringen als i.g.v. premie-ontduiking);

Toelichting:

1. Het betreft hier dus zowel de opbrengsten van particulieren als die bij ondernemingen.
2. Het gaat ook hier om zowel gegevens over de *geheven* terugvorderingen, aanpassingen en boetes, als om de *feitelijk* ingevorderde tot 1 juli 1997.

3. voor wat betreft de opbrengsten van vermindering en stopzetting van de uitkering en de aanpassing van de premieplicht is gekozen voor de termijn van één jaar na inboeking. Deze termijn - hoewel op zich arbitrair - is in de praktijk momenteel vrij gangbaar bij berekening van schadebedragen, e.d.

Kosten:
- de totale inzet van (voor dit project tijdelijk/extra ingezet) personeel, uitgedrukt in fte's.
- de geaccumuleerde salariskosten van het ingezette personeel
- de geaccumuleerde dervingskosten (produktieverlies) van het ingezette personeel.

Toelichting:
1. afhankelijk van de betrokken fraudeurs kunnen meerdere UVI's hierbij betrokken zijn;
2. het betreft ook hier de geaccumuleerde salaris- en dervingskosten tijdens het project (bijvoorbeeld van tijdelijk of extra personeel); indien gegevens niet gespecificeerd (meer) mogelijk zijn dient wederom met gefundeerde schattingen van inzet en derving te worden volstaan. Indien dit voor bijvoorbeeld één UVI niet goed mogelijk blijkt, wordt dit gemiddeld op basis van de gegevens van de andere UVI's.

(c) Sociale diensten (GSD'en)

Opbrengsten:
- het totale aantal fraudeurs (evt uitgesplitst naar ABW-uitkeringen en andere soorten uitkeringen)
- de totale terugvordering van ten onrechte verstrekte uitkeringen;
- de totale opbrengsten die het gevolg zijn van vermindering/stopzetten van de uitkeringen gedurende één jaar;
- de totale opbrengsten van de opgelegde administratieve sancties;

Toelichting:
1. Het gaat ook hier om zowel gegevens over de *geheven* terugvorderingen, en boetes, als om de *feitelijk* ingevorderde tot 1 juli 1997.
2. voor wat betreft de opbrengsten van vermindering en stopzetting van de uitkering wordt ook hier gekozen voor de termijn van één jaar na inboeking.

Kosten:
T.a.v. de kostenbepaling: idem als bij de uvi's.

(d) Politie/Justitie

Opbrengsten:
- totale aantallen processen-verbaal;
- totale aantal sepots dan wel veroordelingen;
- totale aantal en opbrengsten van transacties en opgelegde boetes;

Toelichting:

1. De aantallen processen-verbaal en veroordelingen betreffen drie verschillende categorieën: werkgeversfraude, werknemersfraude en bijstandsfraude. Zij zullen over de verschillende categorieën worden uitgesplitst;
2. Onderscheid wordt gemaakt tussen strafrechtelijke 'successen' (transacties, veroordelingen met/zonder vrijheidsbeneming, opgelegde boetes) en strafrechtelijk bezien minder succesvol optreden (sepots). Wat betreft de sepots wordt daarom ook onderscheid gemaakt tussen de sepots die het gevolg zijn van een correcte toepassing van de richtlijnen terzake[1], en sepots die daarbuiten vallen (en dus echt als 'missers' kunnen worden opgevat).
3. In het bijzonder wordt ingegaan op de financiële kant van het strafvorderlijke verhaal: het betreft hier de geaccumuleerde opbrengsten van de transacties opgelegd door het OM en de financiële boetes opgelegd door de strafrechter. Dit is niet alleen van belang voor de betroffen uitkeringsgerechtigden, maar ook - en meer nog - bij de betroffen ondernemingen.
   Wat betreft deze transacties/boetes worden wederom zowel de geheven bedragen als de tot 1 juli 1997 feitelijk ingevorderde bedragen getraceerd. Dit vereist navragen bij het parket.

<u>Kosten</u>

- het betreft ook hier de geaccumuleerde salaris- en dervingskosten tijdens het project (bijvoorbeeld van tijdelijk of extra personeel);
- het is verder op voorhand te verwachten dat dervingskosten van politie- of justitiepersoneel niet goed kunnen worden berekend. Politie en justitie maken immers niet altijd 'produktie'. De schatting zal hier dan worden gedaan op basis van berekening van de (extra) inzet, e.g de salariskosten.

[1]Bijvoorbeeld een sepot opgelegd omdat door de uitkeringsinstantie reeds een administratieve sanctie is opgelegd.

MISSIE

	aandachtsv	werksoort	resultaat	
Min. v. Just O.M.	B	B		
Min. v. Fin Bel. dienst	A	B + A		
Min SZW	B	B + A		
VNG	B	B (A-F)		
RIF ADAM	B	E		
RIF RDAM	B	E + D		
RIF HAAG	B	CD		
RIF TWENT	B	DE		
Lisv	B	E		
RIF UTRECHT	B	E+D		

Unaniem B
Fin: onder randvoorwaarde
meerwaarde

A+B
+ oplossen voor
centrale afstemming
en decentrale
naar lokaal niveau

ORGANISATIE

	institut.	int.org	ext. org	
Min. v. Just O.M.	B1			
Min. v. Fin.Bel. dienst	A + B 3			
Min SZW	A + B 3 (commitment op cult. niveau)			
VNG	B1/2 B 3 (mits geen storing)			
RIF ADAM	B 1			
Rif RDAM	B 1/2			
RIF HAAG	B 3 beh. model A (op den duur)			
RIF TWENT	B1/2			
Lisv	A + B 3			
RIF UTRECHT	B1/2			

criteria: jaarplan (toetsen aan criteria) / middelen : commitment op middelen & opbrengen v. meerwaarde (ge prioriteerd)
/ cello / beleidsmat aanbevelingen

SCHAALGROOTTE

	onderz.act	result	samenw.	
Min. v. Just O.M.	BV	CD		
Min. v. Fin. Bel. dienst	A			
Min SZW				
VNG	B	C	A	
RIF ADAM				
Rif RDAM				
RIF HAAG	variabel			
RIF TWENT	C	C	A	
Lisv				

BESTUURLIJKE OPHANGING

	bestuurl. ophanging			
Min. v. Just O.M.	huidige situatie A1,2			
Min. v. Fin. Bel. dienst	geen op-hanging			
Min SZW				
VNG	huidige situatie (A1,2)			
RIF ADAM				
RIF RDAM				
RIF HAAG	A lokaal+ reg. plat-form			
RIF TWENT	C1+ stuur-gr. regio			
Lisv				

Genodigden voor de bijeenkomst van 22 januari 1998:
bespreking concept-rapport Evaluatie Rif's

Stuurgroepen Rif's
mr. P. R. van Franeker (bestuursadviseur)
Rif Amsterdam

hr. H.W.A. van den Berge
Voorzitter Stuurgroep Rif Den Haag
Commissaris van Politie Haaglanden

hr. J.H.A. Goudt, wethouder Sociale Zaken wordt vervangen door:
Voorzitter van de Stuurgroep van Rif Twente
wethouder Sociale Zaken

mr. A. Vermeulen dir. GSD
Stuurgroep Rif Utrecht

A. de Baart,
adj. dir GSD GSD Rotterdam
J. Polet (coördinator Rif)

VNG
L. Kerkhof
Directeur Welzijn

Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv)
J. W. van Blitterswijk
Lisv

Cadans
mr. R. B. M. Vos

Gak-Nederland bv
dhr. J. Stoof
drs. R. T. F. Kleipool

GUO
J. Boes

SFB UOSV bv
P. Wijbenga

1866530 00731

Ministerie van Financiën
mr. J. N. v. Lunteren wordt vervangen door:
Directeur-Generaal der Belastingen

Belastingdienst
H v. d. Putten
Directie Ondernemingen Zuid

Ministerie van Justitie
mr. drs. A. Rook
Directeur Strafrechtelijke Handhaving

mr. P. van Reenen
Inspectie voor de Rechtshandhaving
voorzitter

Openbaar Ministerie
mr. S. F. J. Horstink
Openbaar Ministerie

Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid
drs. R. IJ. M. Kuipers
Directeur-Generaal

drs. C. van der Spek
voorzitter departementale commissie M&O
hoofd afdeling Financieel Beheer

mr. C. H. van der Laan
directie Bijstandszaken
contactadres
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

mw. I. Neefjes
directie Bijstandszaken

ITS
mr. drs. A. van Ruth
mw. mr. M. Laemers
onderzoekers
Postbus 9048
6500 KJ Nijmegen

Overzicht en eerste commentaar van deelnemende instanties

1 Inleiding

Deze tekst bevat een overzicht van de eerste reacties en peiling der voorkeuren op de scenario's. Er zijn van vijf deelnemende vertegenwoordigers/instanties reacties ontvangen: de stuurgroepvoorzitters van Rif Twente en Den Haag, het Ministerie van Financiën/belastingdienst, een vertegenwoordiger van het Ministerie van Justitie (vooralsnog op persoonlijke titel) en van de VNG.

In onderstaande worden zij per dimensie gegroepeerd en zonder verder commentaar aan u gepresenteerd.

2. Commentaar en eerst peiling op de missie

2.1 Aandachtsveld

Rif Den Haag

Commentaar: De stuurgroep en ikzelf zijn voorstander van bestrijding van zowel (zwarte) bijstandsfraude als branchegebonden fraude. Daarnaast vinden wij ook de bestudering en bestrijding van fenomenen en doelgroepen (bijvoorbeeld 'vluchtig ondernemerschap') een goede doelstelling voor het RIF.
De argumenten contra worden erkend en zullen een follow-up moeten krijgen. De ambitie is dus aanwezig voor: meer interdisciplinair; verschuiving van de kernpartners en een andere bestuurlijke ophanging.

Voorkeur: Variant B, met een verbreding van bestudering en bestrijding van fenomenen en doelgroepen.

Rif Twente

Commentaar: In zijn algemeenheid wil ik de volgende opmerking maken. Bij het bestuderen van beider rapportages en in het bijzonder de 'scenarios's voor de toekomst ' mis ik node een neerslag van het belang van preventie en ligt er naar mijn mening een te grote naddruk op repressie.
Het RIF-Twente is opgericht vanuit de doelstelling dat preventie op de lange duur een grotere winst oplevert dan repressie. De problemen bij de voordeur opvangen, zoals dat heet. Voor RIF-Twente is het van belang dat samenwerking, waarbij het eigen-

1866530 00731

belang ondergeschikt is aan het gezamenlijk belang, dient te leiden tot:

- het fraude-resistenter maken van primaire processen (bestuurlijke preventie)
- bij te dragen aan de kwaliteit van de integrale bestrijding en voorkoming van fraude o het gebied van sociale zekerheid, sociale verzekeringen en belastingen
- het efficienter en effectiever maken van overheidsoptreden gericht op rechtshandhaving en
- het handhaven van vigerende wet- en regelgeving van de zijde van deelnemende partijen.

Het is belangrijker uitkeringen tijdig stop te zetten en belastingfraude te voorkomen dan 'boeven vangen', schadebedragen vast te stellen en deze trachten te 'innen'. Immers in de praktijk staat de geinde schade in geen verhouding tot de werkelijke schade.
Repressie zal evenwel altijd een belangrijk instsrument blijven binnen zowel monodisciplinaire/ multidisciplinaire samenwerking.

Voorkeur: De primaire keuze betreft de missie, welke onderverdeeld is in: 1. aandachtsveld 2. werksoort&resultaten. M.b.t. punt 1 valt optie A af omdat daardoor de multidisciplinaire samenwerking op de tocht staat en de ontwikkelingen van de laatste jaren vanuit de alledaagse praktijk, te weten: '**een brede inzet op meerdere soorten fraude**' eigenlijk worden genegeerd. Vele participanten zijn voor de ontdekking van fraude in de eigen kolom direct/indirect van elkaar afhankelijk. Dit voorkomt dikwijls diepte-investeringen in eigen onderzoeken.
Gekozen wordt voor **optie B** omdat in deze optie:

- de effectiviteit van de beleidsinstrumenten meer ingekleurd wordt op microniveau (lokaal/regionaal). Dit thans aanwezige 'gat' wordt door de RIF's opgevuld.
- de geloofwaardigheid van de overheid als wetgevend en controlerend orgaan met name in het kader van fraudebestrijding wordt vergroot door te sturen op multidisciplinaire samenwerking.
- per 'kolom' sprake is van een marginale investering en een maximale bijdrage aan de geloofwaardigheid van het beleidsinstrument van de overheid

1866530 00731

- het ook voor de zogenaamde tweedelijnsinstellingen het van direct belang is te weten hoe de maatschappij zich financieel/crimineel ontwikkelt en hoe men daar integraaal preventief op kan inspelen.

Ministerie van Justitie[1]

Commentaar: de twee hoofddoelen van de RIF's worden in het 'scenario-rapport' (p. 7) terecht aangeduid als:

1. fraudebestrijding,
2. signalering van criminogene gelegenheidsstructuren en het doel van aanbevelingen inzake preventie.

Ik stel als strategische kenmerken van de RIF-formule voorop:

- multidisciplinariteit,
- projectmatig werken,
- invalshoek van de projecten is niet een individueel bedrijf maar een branche in een bepaald gebied;
- vergelijking van gegevens (uit de sfeer van open bronnen en van reguliere uitvoering en controle) van diverse betrokken diensten, waardoor meer zichtbaar wordt dan een dienst kan zien.
- uitkomst bestaat niet alleen uit terug- en navorderingen en (repressieve) sancties, maar ook (per project) een 'preventie-rapport', waarin wordt ingegaan op de aangetroffen geleidsstructuren.

Vanuit deze strategische 'missie' van de RIF's, beantwoord ik de gestelde vragen als volgt (en voorshands nog op persoonlijke titel).

Ik ontken dat de RIF's oorspronkelijk zijn bedoeld voor de bestrijding van (alleen) de zwarte bijstandsfraude (zoals beweerd wordt op p. 7 en p. 25). Als dat zo was, was de hele formule nooit zo opgezet. Volgens mij is van meet af aan een breder werkterrein beoogd. Ik deel ook niet de vrees dat een verbreding het risico in zich draagt, dat de bijstandsfunctie weer geleidelijk aan het gezichtsveld wordt onttrokken (ibid). De formule - met

1 1Reactie vooralsnog op persoonlijke titel

1866530 00731

de betrokken partners - bevat mijn inziens voldoende impulsen om ook de aandacht voor de bijstandsfraude blijvend te doen zijn. Een vereniging van de aandacht tot alleen (zwarte) bijstandsfraude zou betekenen, dat een van de hoofddoelen van de RIF's, te weten het onderzoeken van gelegenheidsstructuren en het doen van preventie-aanbevelingen, uit beeld raakt.

Voorkeur: Daarom kies ik nadrukkelijk voor de huidige, brede oriëntatie.

Ministerie van Financiën/belastingdienst

Commentaar: geen

Voorkeur: Primair wordt gekozen voor de zwarte bijstandsfraude. Dit was de primaire aanleiding voor de instelling van RIF's. Voor de bestrijding van branchegebonden fraude zijn er instanties zoals de Belastingdienst en de UVI's die hier voldoende voor zijn geëquipeerd. Het Rif, zoals dat nu functioneert, heeft hierbij maar een beperkte toegevoegde waarde. De Belastingdienst zak altijd bereid zijn bijdragen te leveren aan veelbelovende projecten, gericht op de bestrijding van zwarte bijstandsfraude.

VNG[1]

Commentaar: p blz. 8, onderaan, wordt gesproken over 'bestuurlijke ophanging aan wethouders'.

a. De wijze van totstandkoming van de Rifs - met name het gemeentelijke initiatief daartoe - doet niet af aan de verantwoordelijkheid die de samenwerkende partners via de Rif-convenanten voor het functioneren van de Rifs op zich hebben genomen en ook feitelijk nemen door te participeren in de Rif-besturen.

b. Dat het merendeel van de Rif-besturen wordt voorgezeten door een wethouder, betekent niet meer dan een nadrukkelijke medeverantwoordelijkheid, maar daarom spreken van een bestuurlijke ophanging aan die wethouder of bij uitsluiting aan het gemeentebestuur gaat te ver.

---

1 1Omdat het standpunt van de gemeenten (nog) niet (geheel) bekend, betreft dit een voorlopige reactie.

c. Gemeentebestuurders opereren in principe op basis van collegiale verantwoordelijkheid van het college van B&W als geheel.

Voorkeur: de voorlopige voorkeur gaat uit naar optie B (De Rifs dienen de ontwikkeling tot zwarte fraude te volgen en te formaliseren, althans voorzover deze fraude bedrijfs-/branche gebonden blijft).

2.2 Beoogde resultaten en werksoort

Rif Den Haag

Commentaar: geen

Voorkeur: Een combinatie van C en D. Hierbij dient wel te worden gewaarborgd dat de resultaten van de audits en de tweede lijnsonderzoeken daadwerkelijk een landelijke, door alle ministeries en partners, follow-up krijgen. Preventie-aanbevelingen of aanbevelingen omtrent regelgeving en structuur die geen follow-up krijgen zijn namelijk een tijdbom onder elke samenwerkingsstructuur.

Rif Twente

Voorkeur: M.b.t. punt 2 vallen de opties A,B,C en F af.
Optie A valt af op basis van de huidige ervaringen.
Optie B valt af omdat een RIF met te weinig wettelijke mogelijkheden of teveel beperkingen is 'als een leeuw zonder tanden'.
Optie C valt sowieso af vanwege het ontbreken van effectiviteit. Tevens verdwijnt deels de lokale invloedssfeer en woerdt het idee van samenwerken naar de achtergrond gedrongen.
Optie F lijkt niet voor de hand liggend.
Gekozen wordt voor **optie E**.
Bij deze optie dient het volgende te worden toegevoegd:

- de huidige samenwerking dient uit te monden in een 'vast samenwerkingsverband' waarbinnen (meerjaren)afspraken worden gemaakt over met name:
- de kwantitatieve en kwalitatieve sterkte van de zogenaamde 'vaste kern' met het oog op de projectoverstijgende continuiteit.
- de projectkeuze

1866530 00731

- de soorten opbrengsten, waarbij met name de preventieve opbrengsten (winst voor de toekomst) prevaleren boven de directe financiele opbrengsten. Een en ander heeft sterk te maken met het hanteren van de zgn. 'kwaliteitscirkel' in ieders bedrijfsvoering.
- het verdient de voorkeur **optie D** daaraan toe te voegen.

Eveneens is van belang dat niet altijd gekeken wordt naar het 'eigen' belang (1 + 1 =3).

Ministerie van Justitie

Voorkeur: Gezien het grote belang dat ik toeken aan het onderzoeken van gelegenheidsstructuren als primaire strategische functie van de RIF's kies ik voor optie B (primaire invalshoek= controle), met dien verstande dat ik niet inzie, waarom de activiteiten van de RIF's zouden moeten worden beperkt tot uitsluitend controle.

Commentaar: Waarom zou in het kader van de RIF's en Rifs-controle nooit tot opsporing mogen worden overgegaan? Als dat maar goed geregeld is, lijkt mij daar niets op tegen. In het bijzonder de jurisprudentie van de Hoge Raad (FIOD-ambtenaar arrest) verzet zich daar niet tegen. Wel moet nader worden onderzocht, welke consequenties de Straatsburgse jurisprudentie (arrest Edwards) heeft voor deze werkwijze. En er moet in het kader van ieder project natuurlijk goed worden afgesproken, hoe men omgaat met de overgang van controle naar opsporing.
De audit-functie (optie D) spreekt mij wel aan, maar is op zichzelf te beperkt. Deze functie moet in het kielzogvaren van de primaire functie met controle als voornaamster invalshoek en het doel van preventie-aanbevelingen als (een van de twee) hoofddoelen).
Een differentiatie tussen de RIF's (optie F) lijkt mij niet bezwaarlijk, maar zoiets moet niet van bovenaf worden opgelegd.

Ministerie van Financiën/belastingdienst

Voorkeur: Gezien de organisatie, structuur en taakverdeling wordt gekozen voor de uitgangspunten van optie B. De RIF's treden controlerend op, met gebruikmaking van ieders reguliere controlerende

1866530 00731

bevoegdheden. indien daartoe aanleiding is, kan in het verlengde daarvan, opsporing in een afzonderlijk traject aan de orde komen. Deze trajecten staan dan echter wel los van elkaar.
Deze optie komt echter niet als zodanig voor in de beschreven scenario's. Hiervoor wordt echter gekozen omdat deze aanpak het beste aansluit de werkwijze bij Belastingdienst en UVI's, de qua beschikbare inzet belangrijkste partners in de samenwerking.
De opties D en E spreken in het geheel niet aan omdat de interne auditfunctie bij de instelling van RIF's nooit aan de orde is geweest. Hiervoor zijn de deelnemende instanties primair zelf verantwoordelijk. Verder zijn er instituten zoals de Algemene Rekenkamer die hier met name voor zijn ingesteld.

VNG

Commentaar: ter zake van de keuze voor Opsporingsorgaan wordt op blz. 11 als argument contra gebezigd dat 'de huidige bestuurlijke ophanging voldoet niet: recherchewerk dient bij voorkeur onder gezag van OM en/of regionale driehoek plaats te vinden'.
Dit argument lijkt deels onjuist en deels misplaatst. Enerzijds wordt de suggestie gewekt dat bijzondere opsporingsdiensten (waartoe de sociaal-rechercheurs gerekend worden) bestuurlijk onjuist zijn opgehangen. Anderzijds doet die ophanging niet af aan de verantwoordelijkheid van het OM, al of niet via de driehoek, voor de justitiële kant van de zaak.
Ter zake van de keuze voor een gemeenschappelijk audit- of kwaliteitsbureau wordt op blz. 13 gesproken over toezichthouders en over een gezamenlijk toezichthoudersloket.
Inmiddels is helder geworden dat hier uitsluitend gedoeld wordt op het toezicht op de burger/cliënt. De tekst zou worden verhelderd.

Voorkeur: de voorlopige voorkeur gaat uit naar optie B (controle-orgaan) gemengd met A (opsporingsorgaan) en werkend in de richting van F (Differentiatie tussen Rifs onderling). Mengen met A houdt in dat er duidelijke afspraken vooraf worden gemaakt over het vervolg geven aan de onderzoeksresultaten. Er worden derhalve geen resultaten 'over de muur gegooid'. Werkend in de

1866530 00731

richting van F betekent dat ook op het punt van de projectkeuzen er meer coördinatie plaats heeft.

3 Institutionalisering en organisatie

Rif Den Haag

Commentaar: geen

Voorkeur: de voorkeur gaat uit naar een projectorganisatie gebaseerd op een vast samenwerkingsconvenant en een vaste projectorganisatie met als doelstelling op den duur te komen tot een ad-hoc projectorganisatie, waarbij de eerder genoemde problemen zijn geëlimineerd.

Rif Twente

Voorkeur: Optie A valt af op basis van de huidige ervaringen.
Optie C valt af omdat er in deze optie deels geen lokale invloedssfeer aanwezig is en het idee van samenwerking als bindende factor naar de achtergrond verdwijnt.
Gekozen wordt voor **optie B1 met delen van B2** omdat:

- het contra-argument voor B1 geen argument hoeft te zijn voor een goed samenwerkingsverband
- een verdere professionalisering kan worden bereikt door (meerjaren)afspraken m.b.t. capaciteit, deskundigheid, privacy etc.
- op basis van een goed flankerend beleid de vrijwillige samenwerking wordt versterkt en vele alledaagse problemen worden voorkomen.

Ministerie van Justitie

Commentaar: Ik stel een aantal punten voorop:
(a) De meerwaarde van multidisciplinair werken is buiten kijf. (N.b. 'interdisciplinair' is altijd een foute aanduiding geweest).
(b) De RIF's zijn op projectmatig basis opgezet. Maar een project kan nooit tot in het oneindige doorgaan. De RIF's moeten een vaste status krijgen of zij zullen na korter of langere tijd verdwijnen.
(c) De projectmatige aanpak van branches is - als werkwijze, niet als basis van de RIF's - goed en nuttig.

1866530 00731

(d) Hetzelfde geldt voor de regionale aanpak. Waarbij erkend moet worden, dat voor (de vier) grote steden de regionale schaal al snel samenvalt met de lokale (gemeentelijke), zoals de ervaringen tot dusver hebben uitgewezen. Dat is op zichzelf ook niet erg.
Voor de organisatorische dimensie leg ik even een dwarsverband met de ontwikkeling van het Kernteam Milieu. Dit is - evenals de RIF's - een multidisciplinair samenwerkingsverband, met als hoofddoelen: het onderzoeken van gelegenheidsstructuren en het voorbewerken en voorbereiden van operationele onderzoeken. Het verschil met de RIF's zit hem hierin, dat het Kernteam landelijk werkt (in plaats van regionaal) en dat het niet zelf operationele onderzoeken uitvoert, maar die alleen voorbereidt (en zo nodig begeleidt). Gestart op projectmatige basis (een convenant), wordt er nu aangewerkt dit Kernteam een permanente status en plaats te geven. Die wordt gezocht binnen het KLPD, omdat dit Kernteam vooral binnen de sfeer van de politie werkt. Ik trek hieruit de conclusie, dat een convenant tijdelijk goed kan werken, maar niet als permanente grondslag. En dat een projectmatige werkwijze goed kan werken, ook op langere termijn. Werkt ook in feite niet heel de recherche op die wijze?

Voorkeur: Mijn conclusie: laat de RIF's projectmatig blijven werken, maar geef ze een vaste structurele status, liefst iets steviger dan op basis van een convenant. Er ligt m.i. nog voldoende werk op de plank om een vaste status te rechtvaardigen.

Ministerie van Financiën/belastingdienst

Vookeur: Gekozen wordt voor terugkeer naar het eenvoudiger model van een projectorganisatie op basis van convenanten. Projecten moeten niet gezocht worden. Van aan te pakken projecten moet duidelijk (financiële) meerwaarde worden verwacht, gerelateerd aan de reguliere aanpak binnen de verschillende instanties. Deze aanpak heeft bovendien als voordeel dat flexibel kan worden gewerkt en de organisatie eromheen, met het daarmee samenhangende vergadercircuit, van beperkte omvang kan blijven.
Het Ministerie van Financiën / de Belastingdienst is geen voorstander van een verdergaande verzelfstandiging en institutionalisering van RIF's. De voorkeur gaat vooralsnog uit naar een samenwerking op ad-hoc basis. Het voordeel hiervan is dat

1866530 00731

flexibeler ingespeeld kan worden op behoeften en dat geen projecten gezocht moeten worden.

VNG

Commentaar: ter zake van de keuze voor verzelfstandiging van het Rif als organisatie, wordt op blz. 20, bovenaan, gesteld dat vrijwel niemand voorstander blijkt te zijn van de creatie van een zelfstandig 'opsporingsorgaan' naast de huidige instanties en opsporingsdiensten.
Opvalt dat niettemin de vervolgens gepresenteerde optievormen alle inhouden dat er een of meer nieuwe en zelfstandige opsporingsorganen worden gecreëerd. Geïnterviewden hebben derhalve opties genoemd zonder daarin ook werkelijk te geloven?

Voorkeur: De voorlopige voorkeur gaat uit naar de opties B (1) en B (2), dus versterking/verduurzaming door flankerende afspraken en door verdere professionalisering. Optie B (3), het creëren van een overkoepelend beslissingsniveau, komt in conflict met het adagium van 'geen verantwoordelijkheden zonder bevoegdheden en geen bevoegdheden zonder verantwoordelijkheden'.

4 Schaalgrootte

Rif Den Haag

Commentaar: geen

Voorkeur: een uiteenlopende schaalgrootte van samenwerkende partners, waarbij landelijke afspraken onontkoombaar en absoluut noodzakelijk zijn.

Rif Twente

Voorkeur: De schaalgrootte, is onderverdeeld in:
1. werkterrein
2. vruchten/effecten
3. samenwerking

Met betrekking tot punt 1 vallen de opties A en B af omdat de huidge samenwerking in de bestuurlijke regio Twente bewezen heeft dat optie C meer voordelen heeft.
Gekozen is voor **optie C** omdat:

1866530 00731

- vele bestuurlijke en economische ontwikkelingen thans op deze schaal geinitieerd worden en plaatsvinden (o.a. bedrijventerreinen, regionale afstemming van regelgeving)
- bestuurlijke preventie steeds meer op regionaal niveau wordt afgestemd
- er sprake is van een meer flexibele werkwijze zowel naar lokaal als landelijk niveau
- doelmatigheid en doeltreffendheid beter worden gediend (het zgn. 'eigen stoepje vegen' per gemeent/lokale dienst wordt voorkomen)
- landelijke diensten die dikwijls qua uitvoering decentraal/regionaal zijn ingericht makkelijker kunnen aanhaken bij een regionaal RIF.

M.b.t. punt 2 vallen de opties A, B en D af.
Gekozen is voor **optie C** omdat:

- de huidige problematiek met betrekking tot aanbevelingen daartoe aanleiding geeft
- daardoor een van de angels uit de rapportages wordt getrokken en de verantwoordelijkheid voor verbeteringstrajecten op een niet operationeel niveau wordt neergelegd.

M.b.t. punt 3 is **optie A** een juiste optie.

Ministerie van Justitie
Commentaar: geen
Voorkeur: Ten aanzien van de schaal van de onderzoekswerkzaamheden verwerp ik in ieder geval optie A (mede in verband met mijn keuze ten aanzien van de missie). Voor optie B of V heb ik geen duidelijke voorkeur.
Ten aanzien van de schaalgrootte van de aanbevelingen verwerp ik opties A en B. Tussen de opties C en D heb ik geen bepaalde voorkeur. Wel zie ik weinig heil in het creëren van weer nieuwe platforms (zoals in optie C wordt voorgesteld).
Ten aanzien van de schaalgrootte van de samenwerking lijkt mij de (enige) optie die wordt gepresenteerd, ook volstrekt duidelijk: alle participanten in een samenwerkingsverband moeten altijd zorgen dat ze voldoende mandaat hebben, anders kan de samenwerking nooit slagen.

1866530 00731

Ministerie van Financiën/belastingdienst

Voorkeur: Omdat bij onderdeel 1 (missie) primair is gekozen voor aandacht voor de zwarte bijstandsfraude wordt voor de schaalgrootte ook gekozen voor de gemeenten als werkgebied. Voor meer landelijke gebieden, zoals Twente, zullen daarbij ook groepen van gemeenten mogelijk moeten zijn.

VNG

Commentaar: Ter zake van de schaal van de 'vruchten' wordt ervan uitgegaan dat het goed zou zijn indien er een interdisciplinair platform zou bestaan voor de implementatie van aanbevelingen die de lokale schaal te boven gaan.
Op dit punt zouden de bestaande centrale respectievelijk interdepartementale commissies en stuurgroepen genoemd kunnen worden. het is denkbaar die coördinerende taken Ter zake van de keuze van Rif-projecten en Ter zake van implementatie te geven.

Voorkeur: de voorlopige voorkeur gaat uit naar de volgende opties:
- op het punt van de schaal van de werkzaamheden optie B ()huidige model met een vorm van 'informele' opschaling). Reden: komt het beste tegemoet aan de bestaande behoefte.
- op het punt van de schaal van de 'vruchten' komt optie C (splitsing in soorten aanbevelingen) het dichts in de buurt van wat wenselijk is.
Reden: het formuleren van aanbevelingen door de Rif-besturen (op zich is daar geen apart lokaal platform naast de stuurgroep voor nodig) is problematisch zodra er sprake van is dat hogere organen de aanbevelingen zouden moeten opvolgen. De vertegenwoordigers van die hogere organen komen dan bij de formulering van de aanbevelingen in een rollen conflict. Daarom is het creëren van een landelijk interdisciplinair platform een goede suggestie. Coördinatie op centraal niveau kan betrokkenheid bij Rif-projecten inbouwen en daarmee het pad effenen voor implementatie van verbeteringen die het lokale of regionale niveau te boven gaan.
- op het punt van de schaal van de samenwerking is optie A (landelijke spelers bakenen vooraf zoveel mogelijk het speelveld voor hun vertegenwoordiger af) inderdaad de enige mogelijkheid.

1866530 00731

5 Bestuurlijke ophanging

Rif Den Haag

Commentaar: geen

Voorkeur: ophanging aan het lokaal/regionaal bestuur en creatie van een interdepartementaal platform. Immers controle en repressie zijn lokale/regionale verantwoordelijkheden. Regelgeving en organisatievraagstukken zijn landelijke interdepartementale kwesties.

Rif Twente

Voorkeur: De tertiaire keuze betreft de bestuurlijke ophanging. Gekozen is voor **optie C1**, met toevoeging: 'versterking van de collegiale structuur van de stuurgroep op **regionaal** niveau'. Redenen voor deze keuze zijn:

- een functionele ophanging betekent een afhankelijke en directe relatie naar een van de 'spelbepalende ' participanten
- 'bestuurlijke' preventie betekent een bestuurlijke verantwoordelijkheid op zowel lokaal, regionaal als landelijk niveau
- de lijnen zowel naar het operationeel als naar het landelijk niveau zijn niet te lang.

Bovendien moet het tweede contra-argument onder C1 worden weggenomen door bovenlokale en bovenregionale vraagstukken afdoende te regelen. De thans bestaande Interdepartementale Stuurgroep Fraude kan daarin een belangrijke rol spelen.

Ministerie van Justitie

Commentaar: Uiteindelijk is dit volgens mij toch de achilleshiel van het verhaal, ook al zien de onderzoekers (ITS) dat wat anders. Twee observaties vooraf.

Ten eerste: wat is precies het probleem? Het probleem is, dat de preventie-aanbevelingen niet die follow-up krijgen, die de onderzoekers graag wensen. Dat probleem is niet op te lossen via een andere bestuurlijke ophanging. Want het wordt niet veroorzaakt door de bestuurlijke ophanging, maar door het feit dat de onderzoekers die de aanbevelingen doen, nu eenmaal niet tevens de beslissers zijn die de aanbevelingen al dan niet moeten uitvoe-

1866530 00731

ren. Dat is het lot van elke kritische onderzoeker. Alleen knelt het hier te meer, omdat de onderzoeker geen onafhankelijke buitenstaanders zijn maar (voor het merendeel) afkomstig uit de organisaties tot wie de aanbevelingen zich richten. Maar het feit blijft, dat zij ambtenaren zijn, terwijl de beslissingen in dit land nu eenmaal worden genomen op politiek-bestuurlijk niveau. Er is dus geen oplossing voor het probleem. Kun je echter een 'ophanging' vinden, die het probleem verkleint, dan is dat natuurlijk mooi. Ik zie die nog niet direct. Ik vind wel dat SZW - via de preventiebijeenkomsten na afloop van ieder project en de rapportage aan de stuurgroep Fraudebestrijding - doet wat het kan om het probleem te verkleinen. Als langs die lijn nog iets meer te bereiken is, moeten we dat zeker doen.

Ten tweede: in de opzet van de RIF's zijn - net als bij de politie - gezag en beheer gescheiden. Het gezag berust bij de stuurgroep, het beheer ligt bij de wethouder sociale zaken (bij 4 van de 5 RIF's). Ik mis deze notie (scheiding van gezag en beheer) geheel in de beide concept-rapporten van het ITS (het 'Kort verslag' en de 'Scenario's'). Daardoor lopen zaken door elkaar heen. Volgens mij moet je de vraag naar de 'bestuurlijke ophanging' splitsen in twee vragen: (1) waar dient het gezag te liggen, en (2) wie kan het beste met het beheer worden belast? Zo lang de RIF's de opzet hebben van een samenwerkingsverband, kan het gezag moeilijk ergens anders liggen dan bij de desbetreffende stuurgroep. Voor het beheer moet je kijken wat het meest praktisch is. Met deze observatie in het achterhoofd, kunnen we de verschillende opties langs lopen. Misschien leidt dat tot een negatieve keuze.

Voorkeur: Zijn er alternatieven voor de stuurgroepen als hoogste gezag van het RIF?

Lokale driehoek: De RIF's beogen nu juist *regionaal* te zijn, dus boven lokaal.

Regionale driehoek: Heeft wel een beheersmatige maar geen gezagsfunctie. Is bovendien uitsluitend op de politie gericht; dat lijkt mij een nadeel want de RIF's omvatten véél meer dan alleen de politie, dus de RIF's zouden een corpus alienum in de regionale driehoeken vormen. Anderzijds: de politie wordt op dit moment veel meer *fraude minded* gemaakt (project financieel

1866530 00731

rechercheren; horizontale fraude). Misschien brengt dat de regionale driehoek toch iets meer in beeld.
Provincie: Krijgt op het terrein van milieuhandhaving de regisseursrol (dat is nog wel iets anders dan 'gezag'). Heeft bovendien al ('tweede lijns') toezichtsverhouding tot gemeenten. En is (ten derde) in de meeste gevallen niet zelf in beeld in het kader van de preventie-aanbevelingen (dus heeft geen potentieel interfererend eigen-belang). Maar stemmen om het beheer over de politie aan de provincies op te dragen, vinden vooralsnog geen gehoor; zou dat voor het gezag ten aanzien van de RIF's anders liggen?
Rijksoverheid: lijkt mij pas in aanmerking te komen als de strategische functie van de RIF's als zodanig voldoende tot zijn recht komt in de lokale of regionale sferen. (Zie het Kernteam Milieu: dat kan zich beperken tot ondersteuning en in het KLPD worden ingebracht omdat de regio's de operationele taken ten aanzien van milieu uitvoeren.) Tot die tijd lijkt mij een regionale of lokale inbedding c.q. ophanging noodzakelijk, om de motor op gang te krijgen.
Regionale (niet: lokale!) platforms lijkt sterk op de huidige situatie (stuurgroep als hoogste gezag).
Waar de RIF's het in de eerste plaats moeten hebben van de multidisciplinaire aanpak, lijkt mij een gezagsstructuur ongeveer conform de huidige constellatie voorlopig onontkoombaar, ik zie op dit moment geen alternatief> Het beheer zou je - in plaats van aan de wethouder - zonder bezwaar vermoedelijk ook aan de regionale driehoek kunnen opdragen (vgl. RIF Den Haag). Voordeel daarvan zou kunnen zijn, dat daarmee de aandacht van de politie en van de driehoek voor de fraudeproblematiek c.q. de financiële criminaliteit verder wordt versterkt. Daarmee is echter de kwestie van het verschil in 'schaal' tussen de operationele activiteiten en de preventie-aanbevelingen niet opgelost, maar dat probleem is - als gezegd - niet via de bestuurlijke ophanging op te lossen.

Ministerie van Financiën/belastingdienst

Voorkeur: Het Ministerie van Financiën / de Belastingdienst is geen voorstander van bestuurlijk ophanging, in welke vorm dan ook. De samenwerking moet niet geïnstitutionaliseerd worden maar een

1866530 00731

flexibele basis hebben op basis van af te sluiten convenanten per project. De gelijkwaardigheid van partijen en ieder eigen verantwoordelijkheid komen daarbij het beste tot uitdrukking.
Om een landelijk beeld te houden op de aard, omvang en resultaten van de samenwerking, kan ervoor gekozen worden om jaarlijks een landelijke rapportage op te stellen ten behoeve van het Kabinet.

VNG

Commentaar: op blz. 2 van de sceanrio's wordt de vraag geformuleerd 'Wie kan verantwoordelijk worden gesteld voor hetgeen per definitie buiten de eigen kolom van bevoegdheden en verantwoordelijkheden treedt?'
De samenwerkingsverbanden creëren geen nieuwe bevoegdheden. Dat wellicht soms de verantwoordelijkheid niet duidelijk ligt (van te voren niet helder is gemaakt), neemt niet weg dat er in principe geen sprake kan zijn van onbevoegd optreden. Ten minste één van de samenwerkende partners dient bevoegdheid bij de uitvoering van een project te hebben.
op blz. 3 van de scenario's wordt gesteld dat 'Onderzoeksactiviteiten als verricht binnen de Rifs verdragen zich nu eenmaal slecht met een (te) afhankelijke positie ten aanzien van het onderzoeksveld en de betrokken organen. Directe ongewenste beïnvloeding van onderzoek dient zoveel mogelijk te worden voorkomen.'
Deze stellingname verdient nuancering, omdat de meerwaarde van de Rifs nu juist ondermeer daarin bestaat dat bestuurlijk verantwoordelijken besluiten tot het laten verrichten van onderzoek waarbij niet alleen eigen personeel betrokken is, maar nadrukkelijk ook het functioneren van de eigen organisaties onderwerp van onderzoek is. Er bestaat derhalve directe verantwoordelijkheid voor de keuze van onderzoeksveld en onderzoeksrichting. Dat neemt uiteraard niet weg dat de onderzoekers objectief dienen te rapporteren.

Op blz. 30 wordt gesteld dat 'Het optreden van de Rifs zal op enigerlei wijze ten een al te directe invloed afgeschermd moeten worden.'

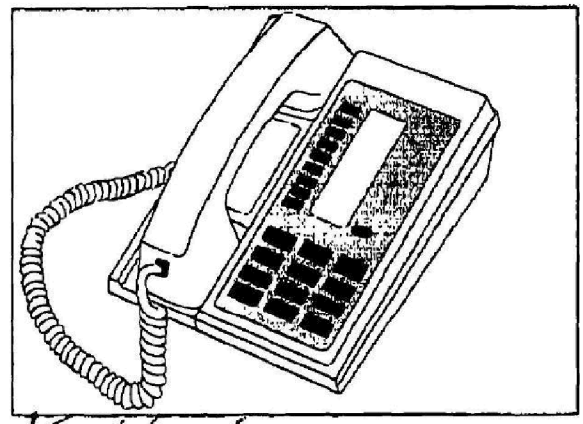
in het commentaar bij de tekst op blz. 3 (zie hiervoor) is al aangegeven dat er onderscheid nodig is tussen de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de keuze van het onderzoeksveld en richting enerzijds en de gelegenheid die de onderzoekers geboden moet worden om objectief te rapporteren anderzijds.

Op blz. 31, bovenaan wordt ten aanzien van de huidige situatie gesteld dat 'de huidige Rifs zijn opgehangen aan het openbaar bestuur: de wethouder(s) of de stadsdriehoek'.
bij de tekst op blz. 8 (zie hiervoor) is al als commentaar gegeven dat de wijze van totstandkoming van de Rifs niet afdoet aan de verantwoordelijkheid die de samenwerkende partners via de Rif-convenanten voor het functioneren van de Rifs op zich hebben genomen. De typering van de huidige situatie, zoals gegeven op blz. 31 bovenaan, is derhalve aanvechtbaar.

Voorkeur: de voorlopige voorkeur gaat uit naar handhaving van de bestuurlijke ophanging, met inachtneming van de volgende opmerkingen:
- optie C1 (ophanging aan een inter-/multidisciplinair platform, en wel op lokaal niveau) benadert de huidige situatie het meest, maar heeft als bezwaar dat de suggestie wordt gewekt dat er een nieuw bestuurlijke platform-achtig orgaan opgericht zou moeten worden, hetgeen niet het geval is.
- de huidige structuur en werkwijze behoeven wel versterking en verbetering. In het voorafgaande zijn voorlopige voorkeuren met die doeleinden aangegeven.
- aanvullend zou gedacht kunnen worden aan een roulerend voorzitterschap om de schijn te vermijden dat de Rifs vooral of uitsluitend een gemeentelijke verantwoordelijkheid zouden zijn. Daarenboven zou de minister bij de toekenning van de bijdrage in de kosten van de Rifs (om praktische redenen aan de gemeenten) kunnen benadrukken dat de samenwerkende partners in de Rifs gelijkelijk verantwoord worden geacht te zijn voor het functioneren van de Rifs.

1866530 00731

FAXBERICHT



DATUM : 20 januari 1998

AAN : mw. mr. B.J. Koekoek
070 - 3427904

AFZENDER : M.E. Coffeng, coördinator RIF Den Haag, telefoonnummer 070-3658424
faxnummer 070-3451604

AANTAL PAGINA'S : 3 (incl. voorblad)

BETREFT :

Geachte heer/mevrouw,

Bij deze doe ik u toekomen het artikel van het NRC dat woensdag 21 januari a.s. geplaatst zal worden. Dit artikel is tot stand gekomen naar aanleiding van een interview over het eindrapport Handmatige Loonbedrijven. Het interview heeft plaatsgevonden met de voorzitter van de Stuurgroep, de wetenschappelijk medewerker en de coördinator van het Rif Den Haag.

Met vriendelijke groet,

M.E. Coffeng

INDIEN ONVOLLEDIG, GAARNE BELLEN!

Samenwerking, daar draait het om bij het opsporen van fraude bij werkgevers. Politie, gemeentelijke sociale diensten, instellingen die de sociale zekerheid uitvoeren, Openbaar Ministerie en Belastingdienst begonnen vier jaar geleden in de vier grote steden aan de samenwerking. Het team in Den Haag levert vandaag zijn vierde onderzoek af waarmee weer een nieuwe fraudegevoelige branche in kaart is gebracht. „De verschillen in werkwijze zijn het grootste probleem'', vindt de politiecommissaris.

Door Robert Giebels

DEN HAAG, 21 JAN. Soms komen ze met twaalf man een bedrijf controleren. Ambtenaren van de vreemdelingenpolitie, van het Gak, van de Belastingdienst en van de arbeidsinspectie zwerven dan uit over bijvoorbeeld de enorme kassen van een glastuinbouwbedrijf in het Westland. Ze gaan op zoek naar bewijs voor werkgeversfraude. Het zijn geen razzia's, vaak wachten de ambtenaren even tot de koffiepauze om alle werknemers bij elkaar te hebben. Het gaat ze uiteindelijk niet om het personeel, maar om hun baas. En Maar mocht een illegale werknemer een gat in een hek hebben geknipt om zich uit de voeten te maken, dan wordt van dat gat wel even een notitie gemaakt.

RIF-teams heten ze, de groepen ambtenaren van volledig verschillende pluimage die speuren naar alle soorten werkgevers- en ook werknemersfraude. Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams zijn er in de vier grote steden sinds 1993 en in de regio Twente sinds april 1996. Hun taak is simpel: breng de fraude met belastingen, sociale premies en uitkeringen door het Nederlandse bedrijfsleven in kaart en doe dat per branche. Fraudebestrijding is, hand-in-hand met de belasting- en sociale zekerheidswetten, steeds ingewikkelder geworden. Het vergt inmiddels meer dan de inzet van één politieman of een controleur van het Gak die eens bij een bedrijfje naar binnen kijkt. Alle organisaties die met werkgeversfraude te maken hebben, dienen daarom voortaan samen te werken aan de bestrijding ervan, zo verordonneerden de ministers van Justitie en Sociale Zaken in 1993. De RIF's werden samenwerkingsverbanden waaraan de (vreemdelingen)politie meedoet samen met de opsporingsambtenaren van de sociale dienst, de Belastingdienst en de instellingen die de sociale verzekeringen en de volksverzekeringen uitvoeren, onder andere Gak, GUO en de Sociale Verzekeringsbank.

Niet elke bedrijfstak komt in aanmerking voor een RIF-onderzoek; de samenwerking moet wel zinvol zijn en er moet een gegronde reden zijn om te vermoeden dat fraude in een bepaalde bedrijfstak veel voorkomt. Zo stuitte het RIF-team Haaglanden na een fraude-onderzoek bij de Haagse visverwerkende industrie op het fenomeen handmatige loonbedrijven. Dergelijke bedrijfjes lenen arbeidskrachten uit voor ongeschoold werk en vormen voor de glastuinbouwbedrijven van het Westland een belangrijk arbeidsreservoir. Op grond van het gemeenschappelijke *Fingerspitzengefühl* van alle aan het RIF-team deelnemende instellingen werd geconcludeerd dat die loonbedrijven waarschijnlijk zeer fraudegevoelig zijn. En dat klopte. „De situatie die we bij loonbedrijven aantroffen, is bijna net zo erg als we vooraf hadden gevreesd'', vertelt de coördinator van het onderzoek naar de Haaglandse loonbedrijven, M. Coffeng van het Haagse Openbaar Ministerie.

De loonbedrijven bleken in alles te voldoen aan het profiel van een fraudegevoelige branche. Voor zo'n profiel kunnen alle RIF-deelnemers de informatie aanleveren. Zo kunnen de sociale dienst en uitvoeringsinstellingen als het Gak aangeven in welke branche opvallend veel frauderende uitkeringsgerechtigden voorkomen. „Op grond van zo'n vergelijking hebben we een RIF-onderzoek bij schoonmaakbedrijven gedaan'', vertelt Coffeng. „Daar werd veel gebruik gemaakt van mensen die in een uitkering zitten.''

Ook de Belastingdienst kan bijdragen aan het schetsen van het 'fraudebeeld' van een bedrijfstak. De dienst kan iets zeggen over werkgevers die geen, te weinig of onregelmatig hun belastingen en sociale premies afdragen. Vergelijkbaar is de informatie die de vreemdelingendienst kan geven; in bepaalde branches kunnen aanzienlijk meer illegalen voorkomen dan in andere. Mogelijk dat de Belastingdienst misbruik met sofi-nummers in die sectoren meer dan gemiddeld tegenkomt. De levensduur van een bedrijf is evenzeer een indicatie voor fraudegevoeligheid. „Starters-stakers, noemen we dat'', legt Haagse politiecommissaris H. van den Berge uit. Hij heeft fraudebestrijding in zijn portefeuille. „Ondernemingen met een looptijd van één à twee jaar zijn per definitie frauderisicodragende ondernemingen.''

Op grond van dergelijke kenmerken hebben de vijf RIF-teams de afgelopen jaren onder meer, woningbemiddelings bureaus, marktkooplui, rijscholen, visverwerkende bedrijven en de kermisbranche onder de loupe genomen. In Amsterdam en Rotterdam werd verder met veel succes de taxi-branche onderzocht. Die leverden ruim 37 miljoen gulden op aan naheffingen van belastingen, premies en uitkeringen. Van den Berge geeft aan dat ook in Den Haag de taxi's wel eens onderzocht zouden kunnen worden. „Het zou van de zotte zijn als we voor dat onderzoek geen gebruik zouden maken van de ervaringen in Amsterdam en Rotterdam'', vult Coffeng aan. Omgekeerd zou Amsterdam het Haagse onderzoek naar loonbedrijven kunnen gebruiken om de illegale naai-ateliers in de hoofdstad aan te pakken.

Als eenmaal gekozen is voor een bedrijfstak die wordt verondersteld fraudegevoelig te zijn, komt het RIF-onderzoek op gang. Zo'n onderzoek duurt ongeveer negen maanden waarin met gesprekken en literatuuronderzoek de kennis over de branche op peil worden gebracht. Vervolgens

worden steekproefsgewijs de boeken onderzocht en zogenoemde WTP's gehouden, de Waarnemingen Ter Plaatse.
Bij het Haagse onderzoek naar de agrarische loonbedrijven is uit de bijna tweehonderd van dergelijke bedrijven een steekproef van achttien getrokken. Bij het doorlichten van de boeken bleek al dat de keuze voor een onderzoek naar de loonbedrijven een goede is geweest. Bij veertien van de achttien bedrijven deugde er iets niet met de betaalde belasting of sociale premies. Met de 'WTP's' kwam ook de nodige werkgeversfraude aan het licht. Het ene bedrijf rommelde met de prikklok en het andere had illegale werknemers in dienst. Bij vier bedrijven werden valse bedrijfsdocumenten aangetroffen, ook maakten sommige loonbedrijven ten onrechte gebruik van het lage tarief van de omzetbelasting of liet een werkgever zijn personeel op sofinummers van anderen werken. Enkele loonbedrijven maakten zich schuldig aan koppelbazerij, het zonder vergunning uitlenen van arbeidskrachten waarover geen belasting en premies worden betaald. Vooral het vluchtige bestaan van bedrijven bleek op koppelbazerij te duiden; eigenaren van loonbedrijven laten na korte tijd hun bedrijfje ploffen waardoor de fiscus kan fluiten naar de belastingcenten. Meestal wordt even later een nieuw identiek bedrijf opgericht op naam van bijvoorbeeld de echtgenote van de ex-eigenaar die er ook de feitelijke leiding over heeft.
De achttien bedrijven betaalden samen jaarlijks zo'n tien miljoen gulden aan loon en het RIF-onderzoek wees uit dat ze voor vier miljoen aan naheffingen tegemoet kunnen zien. „Je zou dus van ons onderzoek kunnen zeggen dat het de belastingbetaler niets heeft gekost", zegt Van den Berge. „Maar daar gaat het ons niet primair om. Toen de RIF-teams begonnen ging de politiek er nog van uit dat die heel veel strafrechtelijke onderzoeken zouden gaan draaien en grote fraudebedragen zouden binnenslepen.. De opbrengst van de RIF-teams zit hem echter in de kennis over de knelpunten die je opdoet", gelooft de politiecommissaris. Daarom werd bij het Haagse onderzoek naar fraude in de visverwerkende industrie ook niet de Scheveningse haven afgezet om illegalen die proberen te ontkomen op te vangen. „Het is niet onze doelstelling om tot in de finesses een strafzaak uit te pluizen", zegt Van den Berge. „We willen alleen maar weten hoe bijvoorbeeld die loonbedrijven werken", vult A. van Heel, die als wetenschappelijk medewerker aan het RIF-team is toegevoegd, aan.
Het viel niet mee om daar ter plaatse achter te komen. Loonbedrijven lenen hun mensen immers uit en het is niet altijd duidelijk aan wie. Bovendien bleek het ondoenlijk om ook maar vast te stellen hoeveel mensen bij de inlenende glastuinbouwbedrijven werken. De tomatenplanten stonden soms tot drie meter hoog en de kassen zijn zo uitgestrekt dat mensen elkaar alleen via de telefoon te woord kunnen staan. Bovendien moest het RIF-team een antwoord vinden op de vraag of de WTP, ofwel het bedrijfsbezoek, vooraf diende te worden aangekondigd of een verrassingsaanval moest zijn. De Belastingdienst waarschuwt bij een controle altijd vooraf. „Maar de politie is bepaald niet geneigd om een bezoek aan te kondigen", lacht Van den Berge. Zo'n afweging raakt de kern van het bestaan van het RIF-team, namelijk de samenwerking tussen de verschillende organisaties. „De verschillen in werkwijze zijn het grootste probleem in de samenwerking. Maar we hebben in dit geval een middenweg gevonden: we waarschuwen een totale branche in onze regio dat een RIF-team eraan zit te komen. Maar wie, waar en wanneer, dat zeggen we er niet bij."
Bij elkaar opgeteld leveren alle RIF-onderzoeken samen een baaierd aan kennis op waarop, wat de politiecommissaris betreft, de ministeries van Justitie en Sociale Zaken aangepaste wet- en regelgeving kunnen enten. Zo stuitten verschillende RIF-teams op de onwerkbaarheid van de Wet op de Identificatieplicht. Op grond van die wet zijn de werknemers van bijvoorbeeld het loonbedrijf niet verplicht zich bij de tuinder, de opdrachtgever van het loonbedrijf, te identificeren. Daardoor kunnen bij de inlener heel andere mensen werken dan de uitlener aan de belasting opgeeft, bijvoorbeeld illegale werknemers. Bovendien sluit de wet niet aan bij de Wet Ketenaansprakelijkheid. Op grond van die wet heeft de inlener, de tuinder, er alle belang bij precies te weten wie voor hem in de kassen werkt.
Aangepaste wet- en regelgeving is de laatste fase van de drietrapsraket van de fraudebestrijding die Van den Berge ziet. Eerst was er de overmatige aandacht voor de fraude onder werknemers, waarbij het met name ging om uitkeringsfraude. „Tegenwoordig wordt fraude van werknemers altijd ontdekt, dus nu is het tijd om aan werkgeversfraude aandacht te besteden." Die handschoen hebben de RIF-teams opgepakt. „Op grond van de gecombineerde ervaring van alle teams kan de overheid met wetgeving en regels de werkgeversfraude verder bestrijden", gelooft Van den Berge. Hij vergelijkt het steevast met het werk van de parkeerpolitie. Die gaat geen bonnen uitschrijven als de gemeente nalaat duidelijk te maken waar wel en niet geparkeerd mag worden. „Maar als de gemeente paaltjes zet, dan kan de politie de automobilist bekeuren die zijn auto aan de verkeerde kant van het paaltje zet. Wat die RIF-teams doen is het doen van aanbevelingen bij het preventief bestrijden van fraude zodat de overheid weet waar zij paaltjes moet zetten."

H. Koste

[redacted]

MEMO

Datum	:	20-01-98
Aan	:	De directeur Algemene Fiscale Zaken
Van	:	Ausems
Onderwerp	:	**fraudebestrijding; bespreking RIF-Den Haag**
C.C.	:	

Op vrijdag 16 januari 1998 heeft ten kantore van Financiën een bespreking plaatsgevonden tussen mw. Koekkoek, mw. Ausems (AFZ) en de heer Van der Putten (PH Controlebeleid) enerzijds en de heren Coffeng (coördinator RIF-Den Haag), Van Heel (wetenschappelijk medewerker RIF-Den Haag) en Vrolijk (Belastingdienst Den Haag) anderzijds. Doel van de bespreking was het uitwisselen van ervaringen met het RIF-Den Haag.

Op de vraag van de heer Coffeng wat het Ministerie van Financiën vindt van het rapport van het RIF-Den Haag over het project loonbedrijven heeft mw. Koekkoek aangegeven dat:

- blijkens het rapport een gedegen afstemming heeft plaatsgevonden over de tijdens het project geconstateerde knelpunten;
- de indeling van het rapport functioneel en duidelijk was; eerst wordt het juridische kader geschetst met vermelding van wetsbepalingen e.d. evenals een beschrijving van de branche en vervolgens worden de verrichte activiteiten en bevindingen geschetst;
- de beschrijving van de bevindingen in het rapport is zakelijk; niet ter zake doende details zijn terecht weggelaten;

De heer Coffeng haakt hierop in door aan te geven dat het zakelijk en functioneel rapporteren van bevindingen en knelpunten voorop staat waarbij als uitgangspunt geldt dat met name de geconstateerde knelpunten sterk veralgemeniseerd worden weergegeven. Naar zijn oordeel is het RIF er voor de deelnemende instanties en niet andersom zodat ook in dienst van die instanties wordt gewerkt en met de belangen van die instanties rekening wordt gehouden.

Noot: de door het RIF-Den Haag voorgestane werkwijze past binnen de criteria die AFZ heeft geformuleerd voor de beoordeling van rapporten en persberichten:
- een zakelijke weergave van de bevindingen;
- geen onderlinge kritiek op de wijze van opereren van de verschillende diensten;
- geen aanbevelingen die tot het domein van de nationale politiek behoren (hooguit signalering van knelpunten).

De heer Van der Putten merkt in het algemeen op dat de ervaring met sommige RIF-teams is dat de preventie-aanbevelingen worden gedaan die zien op de locale situatie en waarbij geen afstemming heeft plaatsgevonden op landelijk niveau (departement onder wie de instantie ressorteert). De heer Coffeng geeft aan dat op dat punt afstemming vooraf met de betreffende instantie wenselijk is.

Vervolgens wordt van gedachten gewisseld over mogelijke verbeteringen van de effectiviteit van een RIF-rapport. Gelet op het doel van de RIF's (effectieve fraudebestrijding) kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een opbouw waarbij de branchebeschrijving, het juridische kader en de concrete resultaten van het project in een extern te verspreiden rapport worden opgenomen, maar dat bijvoorbeeld de geconstateerde fraudemethoden (die wellicht anderen op ideeën kunnen brengen) en aanbevelingen eerst intern aan de betreffende instanties worden voorgelegd. De controle-strategische informatie zou dan voorbehouden kunnen blijven aan de instanties, hetgeen de effectiviteit en preventiewaarde van een rapport wellicht verbetert.

De heren Coffeng en Van Heel onderschrijven deze visie en zijn bereid dit desgewenst voor te leggen aan de stuurgroep.

Vervolgens schetsen zij in het kort de structuur en werkwijze van het RIF-Den Haag.
Uitgangspunt is dat de aan een project deelnemende instanties tijdelijk medewerkers ter beschikking stellen ("inhuren" medewerkers per activiteit). Deze medewerkers blijven ressorteren onder de betreffende instantie. De heer Vrolijk haakt hierop in door aan te geven dat in het jaarplan van de Belastingdienst Den Haag ook ruimte is gereserveerd voor deze activiteiten hetgeen het draagvlak verbreedt.
Voorts geldt als uitgangspunt dat het RIF controlerend optreedt met gebruikmaking van ieders reguliere controlerende bevoegdheden. Opsporing vindt dus niet plaats. Wel kan de output van een project aanleiding zijn om in een afzonderlijke traject te bezien of opsporing opportuun is (afzonderlijk traject). In dat kader merkt de heer Coffeng nog op dat de Registratiekamer thans een rondje maakt langs de RIF's waarbij met name aandacht wordt besteed aan de sfeerovergang van controle naar opsporing (vaak onduidelijk voor de burger).

Voordat een project uitgekozen wordt, wordt een uitgebreid vooronderzoek gedaan naar de haalbaarheid van een project en de meerwaarde van een gezamenlijke aanpak via het RIF.

Tot zover de belangrijkste punten.

RETOUR AFZ
JENNY 4/2

DG
Dir PFC
Ter informatie

Dank. Bericht naar de fruitier evt. Htw

DIRECTIE ONDERNEMINGEN ZUID
PORTEFEUILLE CONTROLEBELEID

Pr. h/a FZ

25 januari 1998

29.1.98

4.2.98

Verslag van de 'Delphi-bijeenkomst' concept-rapport evaluatie RIF's op 22 januari 1998

Plaats van de bijeenkomst
Ministerie van Sociale Zaken en werkgelegenheid.

Deelnemers:
Voorzitters stuurgroepen RIF, vertegenwoordigers van het Lisv en de uvi's, vertegenwoordigers namens de ministeries van SOZAWE, Justitie en Financiën incl. Belastingdienst (zie bijgevoegde lijst met genodigden).

Namens het Ministerie van Financiën en de Belastingdienst waren de heren B.J. van der Zee en J.A.M. van der Putten aanwezig.

De vergadering werd voorgezeten door de heer mr P. van Renen van de Inspectie voor de Rechtshandhaving.

Voorwerk
Voorafgaand aan deze bijeenkomst hebben de onderzoekers aan de genodigden een aantal scenario's voorgelegd met het verzoek met betrekking tot deze scenario's vooraf standpunten kenbaar te maken.
De reactie van Financiën / Belastingdienst gaat hierbij.

Werkwijze van de bijeenkomst
Aan de hand van de vooraf toegezonden standpunten en mondelinge uitspraken van degenen die niet schriftelijk hadden gereageerd werden de standpunten tegenover elkaar gezet. Bij afwijkende standpunten werd door de voorzitter nadere vragen gesteld om de verschillen zo goed mogelijk in beeld te krijgen en om te bezien in hoeverre die verschillen overbrugd zouden kunnen worden.

Verslag van de bijeenkomst

De heer R. Kuipers, directeur-generaal bij het ministerie van SOZAWE opende met een uitspraak van de Tweede Kamer van de dag ervoor. Gezegd zou zijn dat de RIF-aanpak een goede zaak was en dat er mee moest worden doorgegaan. Ook refereerde hij aan de onlangs gehouden bijeenkomst van de ministeriële commissie Fraudebestrijding waarbij gesproken is over een versterking van de fraudebestrijding en de opzet van een nieuwe Fraudenota.

Vraag 1
Aanvankelijk richtten de RIF's zich op de zwarte bijstandsfraude. Later is dit verruimd naar de zwarte (branchegebonden) fraude in het algemeen. De vraag was of deze ontwikkeling ondersteund werd of dat de RIF's dienden terug te gaan naar de oorsprong, de zwarte bijstandsfraude.

Met uitzondering van Financiën/ de Belastingdienst ondersteunen alle aanwezigen de in gang gezette ontwikkeling naar de bestrijding van (branchegebonden) zwarte fraude. Naar onze mening zijn de Belastingdienst en de uvi's voldoende geëquipeerd om de branchegebonden fraude zelfstandig aan te pakken. Wij hebben aangegeven dat we overigens altijd bereid zijn om samen te werken met andere instanties bij veelbelovende projecten op het terrein van de bijstandsfraude maar ook wanneer het gaat om

(branchegebonden) zwarte fraude. De RIF's zouden zich volgens Financiën voorshands kunnen beperken tot de zwarte bijstandsfraude.

Gezien ons standpunt vroeg de voorzitter of Financiën en de Belastingdienst onder condities met de bredere invulling mee zouden kunnen gaan. Aangegeven dat dit afhangt van de condities. Wij zijn bereid tot meedenken wanneer het gaat om projecten waarbij een duidelijke meeropbrengst (voor de overheid) verwacht wordt. Wij blijven kritisch wanneer het voornamelijk gaat om een meerwaarde die uitsluitend wordt ingevuld door de te verwachten preventieve werking. Kuipers gaf aan begrip te hebben voor de situatie. Ieder project zou voor wat betreft de meerwaarde afzonderlijk beoordeeld moeten worden, waarbij aan het begrip meerwaarde een ruime betekenis wordt toegekend (de som van de opbrengsten van de verschillende diensten).

Vraag 2
Met betrekking tot de gewenste werkwijze van het RIF kan gekozen worden uit zes varianten. De varianten zijn:

A. opsporingsorgaan;
B. controle-orgaan;
C. tweedelijns onderzoeksorganisatie;
D. gemeenschappelijk audit- of kwaliteitsbureau;
E. voortzetting huidige generieke RIF-opzet;
F. differentiatie tussen de RIF's onderling.

De departementen van SOZAWE en Financiën kiezen voor B (controle-orgaan) met vervolg als A (opsporingsorgaan) indien daartoe aanleiding is. Bij de overgang van controle naar opsporing als afzonderlijk traject moeten dan wel andere medewerkers (FIOD) worden ingezet. Het departement van Justitie en de VNG kiezen voor B maar hebben geen bezwaar tegen een vervolgtraject in de opporing.

Het Lisv (inclusief uvi's) kiezen voor voortzetting van de huidige werkwijze (E).

De voorzitters van de RIF's kiezen in hoofdlijnen voor voortzetting van de huidige generieke RIF-opzet, in de meeste gevallen gekopppeld aan een uitbreiding als gemeenschappelijk audit- en kwaliteitsbureau. Hierbij richt men zich met name op de aansluiting van de bestanden en processen bij de verschillende instanties en hun onderlinge informatie-uitwisseling.

Financiën is van mening dat het uitvoeren van audits (D) een taak is die reeds elders belegd is, zoals bijvoorbeeld bij de Algemene Rekenkamer. De voorzitters van de RIF's vinden het daarentegen van belang dat oorzaken van fraude gelegen bij de partners zelf ook naar voren kunnen worden gebracht. Aanbevelingen op dit terrein moeten op een niveau kunnen worden gebracht waar er wat mee gedaan wordt. Kuipers doet in dit verband de suggestie om dit soort knelpunten voor te leggen aan een hoger orgaan dat hier iets mee kan doen. Intern gelegen oorzaken behoeven niet direct in de publiciteit te worden gebracht. Openbaarheid doodt openhartigheid.

Vraag 3
Bij vraag 3 wordt ingegaan op de institutionalisering en organisatie van de RIF's. De drie denkbare scenario's zijn:

A. terug naar de projectorganisatie;
B. versterking /verduurzaming van de huidige formule van samenwerking. B wordt vervolgens verder onderverdeeld in:
B1. versterking/verduurzaming door flankerende afspraken;
B2. idem door verdere professionalisering;
B3. idem door invoering van een overkoepelend beslissingsniveau/-platform (boven de lokale stuurgroepen).

Justitie kiest voor B1 een versterking door flankerende afspraken. Financiën en het Lisv (inclusief uvi's) kiezen voor A, een eenvoudige vorm van projectorganisatie gekoppeld aan een overkoepelend platform. SOZAWE voelt ook voor een dergelijk platform. De VNG spreekt zich uit voor B1 en B2, een verdere versterking en professionalisering van de RIF's. De RIF's zelf zijn verdeeld. Voor een deel sluit men zich aan bij het standpunt van de VNG, voor een deel kiest men voor een overkoepelend platform.

De discussie spits zich verder toe op de functie van een overkoepelend platform. Onder andere de VNG is bang voor een te overheersende en beslissende rol van het platform. Het platform zou enkel een voertuig moeten zijn voor de uitvoering van organisatiegerichte en wetstechnische adviezen van de RIF's.

Kuipers denkt voor het platform aan:

- een gezamenlijk sturen met de wethouders;
- het leren van de bestaande aanpak en het aangeven van een nieuwe aanpak;
- RIF's geven prioriteiten aan en de instanties vertellen of het aanspreekt.

Financiën stelt voor om de platformfunctie te beleggen bij de reeds bestaande stuurgroep Fraudebestrijding. De stuurgroep zou daartoe periodiek kunnen worden uitgebreid met de wethouders. Het gaat om commitment. Hoe wordt omgegaan met de aanbevelingen. Justitie is het op dit punt met Financiën eens. De andere aanwezigen brengen geen bezwaren naar voren.

De RIF's blijven echter met de vraag zitten hoe ver de invloed van een overkoepelend platform zou moeten gaan. Moet het platform alle projectietoestellen van de RIF's goedkeuren? Het RIF Utrecht stelt voor om de jaarplannen voor te leggen aan het platform. De andere instanties waaronder Financiën kunnen zich hier in vinden.

De taak van het platform zou dan als volgt kunnen worden ingevuld:

- het verder brengen van aanbevelingen;
- verkrijgen van commitment;
- bespreken jaarplannen met de mogelijkheid van vrijwillige coördinatie.

Afsluiting van het overleg
Na dit punt sluit de voorzitter de vergadering. Met de aanwezigen is hij tevreden over de behaalde resultaten. Nog niet gesproken is over de schaalgrootte van de RIF's en de bestuurlijke ophanging. De voorzitter verwacht dat op basis van de resultaten tot nu toe hier geen onoverkomelijke bezwaren bij verwacht behoeven te worden. De resultaten van de bijeenkomst worden verwerkt in de evaluatie. Op basis van de eindevaluatie zal door SOZAWE een kabinetsstandpunt worden geformuleerd. Bij de formulering zal worden samengewerkt met Financiën en Justitie. SOZAWE voert nog bilateraal overleg met de VNG.

Justitie kiest voor B1 een versterking door flankerende afspraken. Financiën en het Lisv (inclusief uvi's) kiezen voor A, een eenvoudige vorm van projectorganisatie gekoppeld aan een overkoepelend platform. SOZAWE voelt ook voor een dergelijk platform. De VNG spreekt zich uit voor B1 en B2, een verdere versterking en professionalisering van de RIF's. De RIF's zelf zijn verdeeld. Voor een deel sluit men zich aan bij het standpunt van de VNG, voor een deel kiest men voor een overkoepelend platform.

De discussie spits zich verder toe op de functie van een overkoepelend platform. Onder andere de VNG is bang voor een te overheersende en beslissende rol van het platform. Het platform zou enkel een voertuig moeten zijn voor de uitvoering van organisatiegerichte en wetstechnische adviezen van de RIF's.

Kuipers denkt voor het platform aan:

- een gezamenlijk sturen met de wethouders;
- het leren van de bestaande aanpak en het aangeven van een nieuwe aanpak;
- RIF's geven prioriteiten aan en de instanties vertellen of het aanspreekt.

Financiën stelt voor om de platformfunctie te beleggen bij de reeds bestaande stuurgroep Fraudebestrijding. De stuurgroep zou daartoe periodiek kunnen worden uitgebreid met de wethouders. Het gaat om commitment. Hoe wordt omgegaan met de aanbevelingen. Justitie is het op dit punt met Financiën eens. De andere aanwezigen brengen geen bezwaren naar voren.

De RIF's blijven echter met de vraag zitten hoe ver de invloed van een overkoepelend platform zou moeten gaan. Moet het platform alle projectietoestellen van de RIF's goedkeuren? Het RIF Utrecht stelt voor om de jaarplannen voor te leggen aan het platform. De andere instanties waaronder Financiën kunnen zich hier in vinden.

De taak van het platform zou dan als volgt kunnen worden ingevuld:

- het verder brengen van aanbevelingen;
- verkrijgen van commitment;
- bespreken jaarplannen met de mogelijkheid van vrijwillige coördinatie.

Afsluiting van het overleg
Na dit punt sluit de voorzitter de vergadering. Met de aanwezigen is hij tevreden over de behaalde resultaten. Nog niet gesproken is over de schaalgrootte van de RIF's en de bestuurlijke ophanging. De voorzitter verwacht dat op basis van de resultaten tot nu toe hier geen onoverkomelijke bezwaren bij verwacht behoeven te worden. De resultaten van de bijeenkomst worden verwerkt in de evaluatie. Op basis van de eindevaluatie zal door SOZAWE een kabinetsstandpunt worden geformuleerd. Bij de formulering zal worden samengewerkt met Financiën en Justitie. SOZAWE voert nog bilateraal overleg met de VNG.

Genodigden voor de bijeenkomst van 22 januari 1998:
bespreking concept-rapport Evaluatie Rif's

Stuurgroepen Rif's
mr. P. R. van Franeker (bestuursadviseur)
Rif Amsterdam

hr. H.W.A. van den Berge
Voorzitter Stuurgroep Rif Den Haag
Commissaris van Politie Haaglanden

hr. J.H.A. Goudt, wethouder Sociale Zaken wordt vervangen door:
Voorzitter van de Stuurgroep van Rif Twente
wethouder Sociale Zaken

mr. A. Vermeulen dir. GSD
Stuurgroep Rif Utrecht

A. de Baart,
adj. dir GSD GSD Rotterdam
J. Polet (coördinator Rif)

VNG
L. Kerkhof
Directeur Welzijn

Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv)
J. W. van Blitterswijk
Lisv

Cadans
mr. R. B. M. Vos

Gak-Nederland bv
dhr. J. Stoof
drs. R. T. F. Kleipool

GUO
J. Boes

SFB UOSV bv
P. Wijbenga

1866530 00731

Ministerie van Financiën
mr. J. N. v. Lunteren wordt vervangen door:
Directeur-Generaal der Belastingen

Belastingdienst
H v. d. Putten
Directie Ondernemingen Zuid

Ministerie van Justitie
mr. drs. A. Rook
Directeur Strafrechtelijke Handhaving

mr. P. van Reenen
Inspectie voor de Rechtshandhaving
voorzitter

Openbaar Ministerie
mr. S. F. J. Horstink
Openbaar Ministerie

Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid
drs. R. IJ. M. Kuipers
Directeur-Generaal

drs. C. van der Spek
voorzitter departementale commissie M&O
hoofd afdeling Financieel Beheer

mr. C. H. van der Laan
directie Bijstandszaken
contactadres
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

mw. I. Neefjes
directie Bijstandszaken

ITS
mr. drs. A. van Ruth
mw. mr. M. Laemers
onderzoekers
Postbus 9048
6500 KJ Nijmegen

1866530 00731

Ministerie van Financiën

Directie ondernemingen Zuid
Portefeuille Controlebeleid

12 januari 1998

Evaluatie Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams

Reacties op scenario's voor de toekomst

1. Missie

1.1. Aandachtsveld

Primair wordt gekozen voor de zwarte bijstandsfraude. Dit was de primaire aanleiding voor de instelling van de RIF's. Voor de bestrijding van branchegebonden fraude zijn er instanties zoals de Belastingdienst en de UVI's die hier al voldoende voor zijn geëquipeerd. Het Rif, zoals dat nu functioneert, heeft hierbij maar een beperkte toegevoegde waarde. De Belastingdienst zal altijd bereid zijn bijdragen te leveren aan veelbelovende projecten, gericht op de bestrijding van zwarte bijstandsfraude.

1.2. Werksoort en resultaten

Gezien de organisatie, structuur en taakverdeling wordt gekozen voor de uitgangspunten van
optie B. De RIF's treden controlerend op, met gebruikmaking van ieders reguliere controlerende bevoegdheden. Indien daartoe aanleiding is, kan in het verlengde daarvan, opsporing in een afzonderlijk traject aan de orde komen. Deze trajecten staan dan echter wel los van elkaar.

Deze optie komt echter niet als zodanig voor in de beschreven scenario's. Hiervoor wordt echter gekozen omdat deze aanpak het beste aansluit op de werkwijze bij Belastingdienst en UVI's, de qua beschikbare inzet belangrijkste partners in de samenwerking

De opties D en E spreken in het geheel niet aan omdat de interne auditfunctie bij de instelling van de RIF's nooit aan de orde is geweest. Hiervoor zijn de deelnemende instanties primair zelf verantwoordelijk. Verder zijn er instituten zoals de Algemene Rekenkamer die hier met name voor zijn ingesteld.

2. Organisatie

Gekozen wordt voor terugkeer naar het eenvoudiger model van een projectorganisatie op basis van convenanten. Projecten moeten niet gezocht worden. Van aan te pakken projecten moet duidelijk (financiële) meerwaarde worden verwacht, gerelateerd aan de reguliere aanpak binnen de verschillende instanties. Deze aanpak heeft bovendien als voordeel dat flexibel kan worden gewerkt en de organisatie eromheen, met het daarmee samenhangende vergadercircuit, van beperkte omvang kan blijven.

3. Schaalgrootte

Omdat bij onderdeel 1 primair is gekozen voor aandacht voor de zwarte bijstandsfraude, wordt voor de schaalgrootte ook gekozen voor de gemeenten als werkgebied. Voor meer

landelijke gebieden, zoals Twente, zullen daarbij ook groepen van gemeenten mogelijk moeten zijn.

4. Bestuurlijke ophanging

Het Ministerie van Financiën / de Belastingdienst is geen voorstander van bestuurlijke ophanging, in welke vorm dan ook. De samenwerking moet niet geïnstitutionaliseerd worden maar een flexibele basis hebben op basis van af te sluiten convenanten per project. De gelijkwaardigheid van partijen en ieders eigen verantwoordelijkheid komen daarbij het beste tot uitdrukking.

5. Eindconclusie

Het Ministerie van Financiën / de Belastingdienst is geen voorstander van een verdergaande verzelfstandiging en institutionalisering van de RIF's. De voorkeur gaat vooralsnog uit naar een samenwerking op ad-hoc basis. Het voordeel hiervan is dat flexibeler ingespeeld kan worden op behoeften en dat geen projecten gezocht moeten worden.

Om een landelijk beeld te houden op de aard, omvang en resultaten van de samenwerking, kan ervoor gekozen worden om jaarlijks een landelijke rapportage op te stellen ten behoeve van het Kabinet.



Faxbericht

cc Budlaa
uit postmap | zie ook
weergave over RJF-
bijeenkomst + conclusies
cc B. Koelhoek
cc G. Ottenheym
cc in dossier RJF.

Ministerie van Justitie
Directoraat-Generaal Wetgeving,
Rechtshandhaving en
Rechtspleging

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 00
Telex 34554 mvj nl

Aan: de leden van de Stuurgroep fraudebestrijding

i.a.a. de contactpersonen fraudebestrijding

Contactpersoon: W.L. Borst
Doorkiesnummer(s): (070) 3 70 70 07
Datum: 4 februari 1998
Aantal pagina's: 4 (inclusief deze pagina)
Onderwerp: Stuurgroep fraudebestrijding
Kenmerk: s.f. 98.03
Opmerkingen: Hierbij treft u het concept-verslag aan van de vergadering van de Stuurgroep van 4 februari 1998 (genummerd s.f. 98.04).

De volgende vergaderingen van de Stuurgroep zijn gepland op **vrijdag 13 februari en vrijdag 20 februari a.s., telkens van 9.00 tot 11.00 uur in de Smidtzaal van het Ministerie van Justitie (zaal L 338; ingang Laagbouw).**

Ten overvloede herinner ik u aan de gemaakte afspraken inzake de verspreiding van de stukken:

- De stukken voor de vergadering van 13 februari zullen u uiterlijk donderdag 12 februari om 12.00 uur worden toegefaxt.
- De stukken voor de vergadering van 20 februari zullen uiterlijk woensdag 18 februari worden verspreid; bijdragen van de departementen dienen uiterlijk maandag 16 februari bij het secretariaat binnen te zijn. Ons faxnummer is: (070) 3706444.

LIJST CONTACTPERSONEN FRAUDEBESTRIJDING

versie 13-1-98
(*cursief* gedrukt zijn degenen die alleen stukken krijgen)

SZW, Postbus 90801, 2509 LV, Den Haag

drs. C. van der Spek, tel. 3335862 / drs. C. van de Pol, tel. 3334423, fax 3334015
mr. J. Marcic, tel. 3335140, fax 3334011
mr. C.H. van der Laan, tel. 3336262, fax 3334026
J. van Baal, tel. 3334869, fax 3334046

Fin., Postbus 20201, 2500 EE, Den Haag

IRF: drs. M.S. Heekelaar, tel. 3427611, fax 3427926
PFC: drs. F. Witteman, tel. 3427196, fax 3427907
AFZ: dhr. P. van Dijk, tel. 3427149 (evt. 3428276), fax 3427904
DAR: mw. G. Blom, tel. 3428462 / 3428777, fax 3427915
DAR: drs. P. van Nes RA / drs. J.M.L. v.d. Wielen RA, tel. 3427362, fax 3427915

BuiZa, Postbus 20061, 2500 EB, Den Haag

DIE: dhr. A.T. Kraan/ drs. W.M.C. Aalmans, tel. 3484875, fax 3486381

BiZa, Postbus 20011, 2500 EA, Den Haag

DirPol: drs. P. van Toorn, tel. 3027087, fax 3027441

LNV, Postbus 20401, 2500 EK, Den Haag

mr. A.C.J. Koers, tel. 3793545, fax 3477096

EZ, Postbus 20101, 2500 EC, Den Haag

P. Schelvis, tel. 3796682, fax 3796095

OM / Parket-Generaal, Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

mw. M. van Veelen, tel. 3819621, fax 3811781

OM / Bureau Fraude, Postbus 9213, 6800 HR Arnhem

mr. A.L. Poerink / mr. J.J. van der Kaaden, tel. 026 3211744, fax 026 3211139

Ju./DSH, Postbus 20301, 2500 EH, Den Haag

..... (vacature)
mr. M.J. Kuipers / drs. R. de Quant, tel. 3706706 / 3706942
drs. J. Swank, tel. 3707137, fax 3706444
mr. W.L. Borst, tel. 3707007, fax 3706444

s.f. 98.04

Concept-verslag van de vergadering van de Stuurgroep Fraudebestrijding, gehouden op 4 februari 1998 op het Ministerie van Justitie.

Aanwezig: mr. J.T.K. Bos (Ju, waarnemend voorzitter)
drs. B.R. Barten (Fin, IRF)
drs. R.J.M. Kuipers (SZW)
mw. mr. J. Thunnissen-Tonneman (Fin, DGBel)
drs. P.W. Martens (AZ)
mr. W.L. Borst (Ju, secretaris)
mr. H.A. van de Stolpe (Ju, wnd adjunct-secretaris)

1. Opening en mededelingen

De heer Bos opent de vergadering met een woord van welkom en introduceert zichzelf als waarnemend voorzitter. De secretaris meldt, dat de heer Brink met ingang van 1 februari j.l. is benoemd tot rechter in Rotterdam; de heer Van de Stolpe zal voorlopig als adjunct-secretaris optreden.

2. Verslag van de vergadering van 23 oktober 1997 (s.f. 97.21)

Het verslag wordt vastgesteld conform concept.

3. Evaluatie RIF's

De heer Kuipers kondigt aan, dat over twee weken het evaluatierapport gereed zal zijn. Naar aanleiding van het rapport zal SZW voorstellen voorleggen aan de MCFB. In de loop van maart zal het rapport naar de Tweede Kamer kunnen worden gezonden.
De heer Kuipers doet verslag van de bijeenkomst van 22 januari j.l. onder leiding van de heer Van Reenen. Deze bijeenkomst had tot doel, de opstellers van het rapport "te voeden". Tijdens deze bijeenkomst is overeenstemming bereikt over de volgende punten:

- Het terrein van de RIF's dient zich uit te strekken tot alle vormen van zwarte fraude. Als enige beperking geldt de branche of het soort bedrijf.
- Bij een RIF-activiteit geldt controle als primaire invalshoek. Waar nodig, is overgang naar opsporing mogelijk.
- De activiteiten van de RIF's zijn in hoofdzaak operationeel. Evaluaties en preventieve bevindingen zijn een afgeleide van het primaire werk.
- Evaluaties geven inzicht in het opereren van de deelnemende organisaties en geven een beeld van wat er in het fraudeveld gebeurt.
- Indien de aanbevelingen op preventief gebied zich richten tot een lokale instantie, wordt aan het RIF overgelaten hoe hier verder mee om te gaan. Indien het een bovenlokale instantie betreft, zal in het vervolg niet de publiciteit worden gezocht, maar zal via de binnenlijn van de organisatie worden gecommuniceerd.
- Mede met het oog op het voorgaande punt, wordt de instelling van een Platform wenselijk geacht, mogelijk opgehangen aan de Stuurgroep Fraudebestrijding, waarin zowel vertegenwoordigers van het rijk als lokale bestuurders zitting hebben. Via dit Platform zou een zekere sturing aan de RIF's kunnen worden gegeven. Op die manier kan ook commitment van de betrokken partijen worden verkregen. Een ieders inzet dient afgemeten te worden aan de toegevoegde waarde aan het project. De bemoeienis van dit Platform met de RIF's zou vorm kunnen krijgen door de jaarplannen van de RIF's ter toetsing aan het Platform voor te laten leggen.
- De gedachte werd geopperd om naast de RIF's ook een "LIF" op te richten.

Al deze punten zullen nader worden uitgewerkt. In de kabinetsnotitie (agendapunt 5) kan hiervan melding worden gemaakt. Dat geldt ook voor het nadere vervolg op het eindrapport van het project financieel rechercheren (agendapunt 4).

4. Eindrapport van het project Financieel Rechercheren

Van het rapport wordt kennisgenomen. Het uitbrengen van een kabinetsstandpunt acht de stuurgroep niet opportuun. Het vervolgtraject is primair een verantwoordelijkheid van Justitie en Binnenlandse Zaken. Geconstateerd wordt, dat de aanbevelingen vrij heterogeen van aard zijn. Deels lenen zij zich voor onmiddelijke implementatie.

5. Kabinetsnotitie "Vooruitblik fraudebestrijding"

Allereerst wordt gesproken over de status van het op te stellen stuk. Is de notitie uitsluitend bestemd voor de kabinetsformateur of is het een stuk waarover op onderdelen nog besluitvorming door het huidige kabinet mogelijk is. In het laatste het geval zouden concrete maatregelen nog in de begrotingsvoorbereiding dienen te worden meegenomen (te beginnen met het indienen van voorstellen voor de Kaderbrief uiterlijk 4 maart a.s.). De vergadering komt tot de slotsom dat de notitie duidelijk moet maken, welke verbeteringen of beleidsintensiveringen wenslijk zijn met betrekking tot fraudebestrijding in de komende vier jaar. Zo mogelijk zal een aantal van die voorstellen reeds ter besluitvorming aan het kabinet worden voorgelegd.

Voor de voorbereiding van de notitie is weinig tijd beschikbaar. De leden van de Stuurgroep zullen hun medewerkers (de contactpersonen fraudebestrijding) vragen, de bijdragen betreffende het eigen departement te schrijven (het 'domeingebonden' onderdeel). Daarnaast moet een 'domeinoverschrijdend' verhaal worden geschreven.

Het volgende tijdpad wordt afgesproken.
Op **vrijdag 13 februari van 9 tot 11 uur** is er een extra vergadering van de Stuurgroep, gewijd aan het 'domeinoverschrijdende' onderdeel.
Op **vrijdag 20 februari** zal de stuurgroep wederom bijeenkomen **op hetzelfde tijdstip**, ter bespreking van een nieuw concept, waarin de departementale bijdragen zullen zijn verwerkt. Deze bijdragen dienen **uiterlijk maandag 16 februari om 17.00 uur** bij het secretariaat binnen te zijn en zullen uiterlijk **woensdag 18 februari** aan de leden van de Stuurgroep worden toegezonden.
De leden van de Stuurgroep zijn vrij, in beide vergaderingen van de Stuurgroep zich door de eigen departementale contactperso(o)n(en) fraudebestrijding te laten vergezellen.

Inzake de inhoud merkt de heer Kuipers op, dat voorkomen moet worden dat de notitie zal bestaan uit op zichzelf staande stukjes. De notitie zou vanuit een bepaalde visie moeten worden geschreven en moeten aangeven welke tendenties zich in de fraude voordoen. Ten aanzien van de visie kan teruggegrepen worden op hetgeen daarover is opgemerkt in de Voortgangsrapportage fraudebestrijding 1997, die onlangs aan de Kamer is aangeboden. Bij de tendenties kan gedacht worden aan internationalisering en digitalisering. Er zou ook een relatie kunnen worden gelegd met de kabinetsnotitie over de 'elektronische snelweg'; de waarnemend voorzitter wijst ten slotte nog op hetgeen zich in het verband van de EU afspeelt (het high level document).

6. Rondvraag

Van de rondvraag wordt geen gebruik gemaakt.

7. Sluiting

De waarnemend voorzitter sluit de vergadering met dank voor ieders inbreng.

portefeuille controlebeleid

Toelichting op projecten

Project 1 heeft betrekking op het taxiproject in Rotterdam

Project 2 heeft *waarschijnlijk* betrekking op de actie Markten in Rotterdam.

Project 4 heeft betrekking op het taxiproject in Amsterdam.

Project 13 betreft het Shoarmaproject in Twente.

Uit deze cijfers blijkt dat het gaat om enkele uitschieters. Het gaat daarbij uiteraard om cijfers voor invordering.

Aan: dhr. J.A.M. van der Putten, belastingdienst
Van: A. van Ruth (ITS)
Betreft: Overzicht projectopbrengsten belastingdienst

Beste Hans.

Bij deze het gevraagde staatje van opbrengsten voor de belastingdienst. Het betreft zoals je bekend is, een overzicht van de opbrengsten van 13 projecten afkomstig van vier Rifs. De bedragen per project zijn gesommeerd.

1. Belastingdienst ondernemingen

Projectnummer	Berekende opbrengsten
1. taxi	fl. 10.837.573,-
2. makelaar RA ?	fl. 2.028.088,-
3.	fl. 862.098,-
4. taxi	fl. 11.000.000,- (schatting)
5.	fl. 1.246.261,-
6.	fl. 500.000,- (schatting)
7.	
8.	fl. 775.898,-
9.	fl. 381.000,-
10.	fl. 686.000,-
11.	fl. 1.227.383,
12.	fl. 1.448.963,-
13. shoarma	fl 4.440.000,- (afgerond bedrag)
TOTAAL	**fl. 35.433.264,-** (= i.v.m. evt. afrondingsverschillen: ca 35 miljoen)

2. Belastingdienst particulieren

Projectnummer	Berekende opbrengsten
7.	fl. 550.000,-
12.	fl. 849.919,-
TOTAAL	**fl. 1.399.919,-** (= ca 1.4 miljoen)

SZW

Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid

Telefax

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Anna van Hannoverstraat 4
Telefoon 070 - 333 44 44
Telefax 070 - 333 40 33

Aantal bladzijden (inclusief dit voorblad)	8
Datum	16 maart 1998
Aan	Pete Daalman
Adres	min. v. Fin.
Telefaxnummer	070. 342 79 07.
Afzender	Cees van der Laan
Afdeling	Directie Bijstandszaken
Doorkiesnummer	070 333 6262
Mededelingen	Vr. gr.
Indien dit bericht niet volledig is ontvangen, bel	
Het origineel wordt	nagezonden/niet nagezonden

Aanleiding
Bijgaand stuur ik u voor ons overleg op maandag a.s. 16 maart een notitie met een concept kabinetsstandpunt over intensivering van het instrument 'Regionale interdisciplinaire fraudeteams (Rif's)'.
SZW wil aan de Ministeriële commissie fraudebestrijding (MCFB) voorstellen doen met betrekking tot intensivering en coördinatie van de Rif's. In de stuurgroep is afgesproken dat we de besluitvorming over de rif's zouden loskoppelen van het opstellen van de notitie over intensivering. Nu de afronding van de notitie inzake de intensivering iets meer tijd heeft genomen is het mogelijk om de trajecten alsnog met elkaar in de pas te laten lopen.

Omdat in eerdere fase van de kant van de Belastingdienst aarzelingen leken te bestaan om tot een verbreding van het rif-concept te komen lijkt het mij een goede zaak om onze inbreng voorafgaand aan de afstemming in de stuurgroep te bespreken. Van de kant van Financiën zijn regelmatig kritische geluiden gehoord over de Rif's. Ambtelijk is hierover enkele keren gesproken. SZW herkent een aantal van uw bezwaren.
Hierbij doel ik op het naar uw idee gebrek bij enkele coördinatoren van de Rif's van een open oor voor opmerkingen van de Belastingdienst, ergenissen over de wijze van rapportage en wijze van het naar buitenbrengen van de rapportage en de ergenissen over de verwoorde preventieaanbevelingen op rijksniveau.
In mijn voorstellen heb ik gezocht naar mogelijkheden om dit soort knelpunten weg te krijgen zonder weer direct de lokale deelnemers tegen de haren in te strijken omdat men centrale sturing van de Rif's ziet plaatsvinden.
Wij stellen ons voor om deze notitie as maandag met u te bespreken.

Mocht onverhoopt SZW en Financiën niet tot overeenstemming kunnen komen, dan wil ik met u formuleren waar het verschilpunt tussen Financiën en SZW ligt en dat voorleggen aan de MCFB.

Het overleg zal van de kant van SZW worden bijgewoond door (W. Meijerink, plv.directeur Bijstandszaken, (nog niet zeker), C. van der Spek, voorzitter van de departementale commissie bestrijding misbruik en oneigenlijk gebruik en C. van der Laan, medewerker bij de directie Bijstandszaken en binnen de directie aanspreekpunt voor de Rif's, W. Borst, min v. Justitie.

C. van der Laan

16 maart 1998

Aan de Ministeriële commissie fraudebestrijding

Inleiding
Bij de vaststelling door de Ministeriële commissie fraudebestrijding van de Voortgangsrapportage fraudebestrijding in januari 1998 heeft de commissie geconcludeerd dat het noodzakelijk is dat de politiek aandacht voor fraudebestrijding ook voor de komende kabinetsperiode gewaarborgd moet zijn. De ambtelijke stuurgroep fraudebestrijding is gevraagd daartoe voorstellen te doen. Een voorstel van het ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid betreft intensivering van de inzet van de Regionale interdisciplinaire fraudeteams (Rif's). De voorstellen zijn mede gebaseerd op het onlangs uitgebrachte evaluatie-onderzoek naar de Rif's door het Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen[1].

Kernpunten
Het algemene beeld dat uit het evaluatierapport opstijgt, is dat de Rif's op het operationele niveau een belangrijke meerwaarde opleveren als het gaat om interdisciplinaire fraudebestrijding. De bestuurlijke inrichting alsmede het verschil in aansturingsniveaus van de participanten leiden echter binnen de Rif's tot problemen.

De vrijwilligheid van de samenwerking, het collegiaal en op consensus gebaseerde optreden op verschillende niveaus, het om niet ter beschikking stellen van menskracht en materiaal (gegevens), de projectgebonden 'lichte' Rif-structuur, het voorzitterschap van de wethouder: dit alles heeft blijkbaar goed voldaan als eerste aanzet om tot uitvoering van de Rif-formule te komen. Hierdoor is gelegenheid en ruimte geboden tot het ontwikkelen van samenwerkingsvormen die momenteel als zinvol door de participanten worden gepercipieerd.

Deze zelfde facetten echter, lijken nu de verdere ontwikkelingen van het Rif te blokkeren. Opheffen zou echter betekenen dat 'het kind met het badwater wordt weggegooid. Als knelpunten voor een succesvol opereren van de Rif's komen met name onduidelijkheid over taak en missie in het onderzoek naar voren. Daarnaast is het vrijblijvende karakter in de samenwerking een oorzaak waardoor soms moeilijk tot een eenduidige en daadkrachtige aansturing van de projecten wordt gekomen.
Niet in de laatste plaats wordt steeds meer een specifieke spanning tussen lokale Rif en landelijke aansturing door Belastingdienst en Uitvoeringsinstellingen als probleem binnen de Rif-formule ervaren.

Waardering voor Rif's
Opmerkelijk is dat ondanks de gesignaleerde problemen, de meeste deelnemers op zich een meerwaarde zien in de Rif-formule, met name vanwege de vruchtbare samenwerking. Door de samenwerking ontstaat er volgens de Rif's meer 'kracht' dan bij een onderzoek door alleen een sociale dienst of uitvoeringsinstelling. De ervaring is dat hierdoor intensievere vormen van controle en opsporing van 'zwarte' fraude kunnen worden aangepakt.

---

[1]Evaluatie Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams (Rif's)II door het Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen, maart 1998

Rif-onderzoeken blijken voor de deelnemers aan de Rif een effectief middel te zijn om onderzoeken te doen die de partners afzonderlijk zouden laten liggen omdat het voor ieder van hen een te kleine zaak is. Het Rif-optreden vormt daarmee een duidelijke aanvulling op monodisciplinair optreden binnen de sociale zekerheid.

Door de koppeling van bestanden tussen belasting en sociale diensten is de witte fraude beter te achterhalen. Hierdoor treedt een verschuiving op in de bestrijding van witte fraude naar zwarte fraude. Zoals uit de evaluatie naar voren is gekomen is de multidisciplinaire aanpak bij uitstek geschikt gebleken voor het achterhalen van de zwarte fraude.

In Rif-onderzoeken wordt een brede kennis vergaard over een gehele bedrijfstak. Deze kennis kan zeker voor sociale diensten zonder multidisciplinair verband niet verkregen worden en is daarmee een efficiënte aanvulling binnen het gemeentelijk werkterrein van de fraudebestrijding.

Daarnaast functioneren de Rif's als leerschool voor medewerkers van alle participerende instanties. Er ontstaat inzicht in de eigen organisatie en de waarde van de eigen bestanden. Er is een voortdurende ontwikkeling van werkwijzen, methoden en instrumenten ter voorkoming en bestrijding van fraude. Netwerkvorming bevordert onderlinge deskundigheidsuitwisselingen (kruisbestuiving). Deze kennis over samenwerking kan ook ingezet worden ter ondersteuning van andere projecten. De Rif's kunnen via consult en advies een waardevolle steun verlenen.

De voorbeeldwerking van de Rif-onderzoeken beïnvloeden tevens het beeld bij de burger over de overheid die werk maakt van fraudebestrijding. Rif-onderzoek in een branche heeft zichtbaar repercussies op de bereidheid van ondernemers en anderen tot compliance aan de wet (toename van aanmelding van bedrijven en van premie- en belastingafdrachten). Hierbij worden effecten bereikt die hoger reiken dat het deelbelang van iedere participant afzonderlijk.

Voorstel tot versterking van de positieve aspecten van Rif's
De Ministeriële Commissie Fraudebestrijding wordt gevraagd de volgende voorstellen ter besluitvorming voor te leggen aan de ministerraad:

- controle en opsporing van zwarte, branche/bedrijfsgebonden fraude vormen de strategische taak en missie van de Rif's;

- het experimentele Rif-Twente wordt voortgezet als Rif-Twente met een structurele financiering vanuit de begroting van SZW;

- binnen het werkterrein van de sociale zekerheid bestaat er ruimte om witte vlekken op de kaart op te vullen waar gemeenten nog verstoken zijn van de mogelijkheden van multidisciplinaire handhaving à la de Rif's. Daarom wordt in overleg met VNG, Lisv, Belastingdienst gewerkt aan de inrichting van drie regionale Rif's in het noorden, midden en zuiden van Nederland naast het regionale Rif-Twente. Op de begroting van SZW en Financiën worden gelden gereserveerd om door medefinanciering enerzijds de inrichting van deze teams te bevorderen en anderzijds de deelname vanuit de gemeentelijke sociale

diensten en de belastingdienst aan deze teams mogelijk te maken.

- gezien de gebleken behoefte aan afstemming tussen het lokale niveau waarop de Rif's opereren en de inzet van regionaal en landelijk georganiseerde partners neemt SZW het initiatief voor de inrichting van een ondersteuningspunt waar de afstemming van de werkzaamheden van de Rif's kan plaatsvinden en waar tevens de bevindingen van de Rif's kunnen worden beoordeeld, opgepakt en vertaald naar beleid. Dit Rif-ondersteuningspunt krijgt een verbinding met de Interdepartementale Stuurgroep Fraudebestrijding.

Toelichting
In het bijstandsakkoord van september 1993 tussen het kabinet en de VNG is neergelegd dat er door de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams (Rif's) worden opgezet. Sinds april 1996 is daaraan toegevoegd op experimentele basis gedurende drie jaar het Rif-Twente.
De vijf Rif's vormen een samenwerkingsverband waaraan verschillende instanties participeren. Vaste participanten zijn gemeentelijke sociale diensten, uitvoeringsinstellingen, Belastingdienst, regiopolitie, Openbaar Ministerie en arbeidsinspectie.
De Rif's zijn in 1996 en in 1997 geëvalueerd door het Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen. Het laatste evaluatierapport bevat naast de bevindingen van het ITS over de Rif's door het ITS opgestelde scenario's voor de toekomst van de Rif's.

Bij de inrichting van de Rif's eind 1993 is er vooraf geen brede discussie gevoerd met potentiële deelnemers aan de Rif's over het te onderzoeken werkveld. Algemeen is men er vanuit gegaan dat bijstandsfraude het vertrekpunt was om branchegericht onderzoek te gaan doen. Werkende weg zou de missie van zelf wel worden ingevuld.

Bevindingen uit het evaluatierapport
De Rif's staan momenteel op een kruispunt. Er heerst een vrij algemeen gevoelen dat er iets moet gebeuren om de Rif's met welslagen te laten voortbestaan.
De Rif's blijken nu in cirkeltjes rond te draaien (dezelfde projecten, dezelfde bevindingen, dezelfde aanbevelingen waar dan niets mee gebeurt). In alle lagen van de Rif's wordt aangegeven dat wijzigingen in de organisatorische vormgeving van de Rif's dringend gewenst zijn, bij voorkeur binnen één à twee jaar. Dit evaluatie-onderzoek geeft duidelijk aan dat het moment is gekomen om de missie en taak nu helder vast te stellen en niet meer aan het vrije krachtenveld binnen de Rif's over te laten.

Landelijk of regionaal georganiseerde partners aan het Rif zijn niet altijd te spreken over de aanbevelingen met repercussies op een landelijk niveau gedaan door Rif's waarvan het werkterrein feitelijk beperkt is tot de lokale situatie. Dit veroorzaakt interne spanningen binnen stuurgroepen van de Rif's. Aanbevelingen met betrekking tot landelijke regelgeving hebben in de praktijk geleid tot aanpassingen in de Rif-rapportage, screening van preventieaanbevelingen, en tot herhaalde frictie's in verschillende stuurgroepen. Kennelijk kan de op collegiale samenwerking geschoeide stuurgroep een en ander onvoldoende opvangen. De samenwerking binnen de Rif's staat hierdoor onder druk. Bestaande, onderhuidse spanningen worden in dit verband ook aangescherpt door de doelstellingen van de Rif's zelf. De Rif's hebben zich zelf tot doel gesteld aanbevelingen te doen inzake de gelegenheidsstructuren aan de zijde van de Rif-participanten. Op grond

van deze taakstelling doen de Rif's aanbevelingen die ingrijpen op de interne organisatie van betrokken participanten. Hoe meer de Rif's zich richten op de interne organisatie en aanpak van de participanten, hoe groter ook de druk op de samenwerking.

Mening participanten aan de Rif's
Op 22 januari j.l. heeft aan de hand van het concept-evaluatieonderzoek overleg plaatsgevonden tussen de participanten in de Rif's (gemeenten, Uvi's, Openbaar Ministerie, Belastingdienst), de ministeries van SZW, Justitie, en Financiën, de VNG en het Lisv over missie, taak en organisatie van de Rif's.

1. In dit overleg bleek de bereidheid en wil om het werk van de Rif's voort te zetten.

2. De landelijke participanten van de Rif's - nadrukkelijker dan de vertegenwoordigers van de Rif's - willen dat de Rif's als een projectorganisatie versterkt wordt met een overkoepelend platform. Een landelijk overkoepelend platform boven de gemeentelijke stuurgroepen voor een zekere coördinatie van de werkzaamheden van de Rif's kan plaatsvinden en waar de bevindingen uit Rif-projecten neergelegd, opgepakt en bewaakt kunnen worden. Zo'n overkoepelend platform moet voorkomen dat het karakter van de samenwerking te vrijblijvend kan worden en de juiste impulsen geven om tot een eenduidige en daadkrachtige aansturing van de projecten te komen. In het centrale orgaan moeten vertegenwoordigers van centrale overheid, Rif's en Uvi's zitten. Uitgangspunt voor de coördinatie vormen de jaarplannen. De voorgestelde onderzoeken worden in dit platform getoetst op hun multidisciplinaire meerwaarde. Het coördineren gebeurt op macroniveau, waarbij de capaciteitsvraag een belangrijk aspect moet vormen. De Rif's beslissen zelf over de wijze waarop ze de onderzoeken operationeel aanpakken. Zo'n overkoepelend platform moet voorkomen dat het karakter van de samenwerking te vrijblijvend kan worden en de juiste impulsen geven om tot een eenduidige en daadkrachtige aansturing van de projecten te komen.

3. Breed werd gedragen dat controle en opsporing van zwarte, branche/bedrijfsgebonden fraude het zwaartepunt vormen voor de Rif's en dus de essentie vormen van taak en missie. Daarvan afgeleide taken als fenomeenonderzoek zijn voorstelbaar maar geen hoofddoel. Als randvoorwaarde bij elk Rif optreden werd met name door het Ministerie van Financiën naar voren gebracht dat voor het plannen van een Rif-onderzoek duidelijk moet zijn dat in dat geval de multidisciplinaire aanpak een meerwaarde heeft t.o.v. de gebruikelijke aanpak. Dit is bepalend voor de bereidheid van Financiën om in Rif-verband aan een onderzoek mee te doen.

4. Er is duidelijk consensus over het belang van het onderkennen van de preventielessen die uit de onderzoeken blijken. Toch zou het doen van preventieaanbevelingen niet langer de uitdrukkelijke opdracht aan de Rif's moeten zijn. In het platform zou mede gewaarborgd moeten zijn dat lessen worden getrokken uit de onderzoeken van de Rif's, d.w.z. de preventie-aanbevelingen op landelijk niveau behoren tot het werkterrein van dit orgaan.

Conclusie
Ondanks de geconstateerde bestuurlijke problemen zijn de Rif's een aanvulling voor de handhaving binnen de sociale zekerheid. Zoals uit de evaluatie naar voren is gekomen is

de multidisciplinaire aanpak bij uitstek geschikt gebleken voor het achterhalen van de zwarte fraude. In Rif-onderzoeken wordt een brede kennis vergaard over een gehele bedrijfstak. Deze kennis kan zeker voor sociale diensten zonder multidisciplinair verband niet verkregen worden en is daarmee een efficiënte aanvulling binnen het gemeentelijk werkterrein van de fraudebestrijding. De taak en de missie van de Rif's dienen zich in hoofdzaak te richten op controle en opsporing binnen het werkterrein van de sociale zekerheid. Vanuit die taakstelling bestaat er ruimte om witte vlekken op de kaart op te vullen waar gemeenten nog verstoken zijn van de mogelijkheden van multidisciplinaire handhaving à la de Rif's.
Gezien de problemen in afstemming tussen het lokale niveau waarop de Rif's opereren en de inzet van regionaal en landelijk georganiseerde partners is een ondersteuningspunt noodzakelijk waar de afstemming van de werkzaamheden van de Rif's kan plaatsvinden en waar tevens de bevindingen van de Rif's kunnen worden beoordeeld, opgepakt en vertaald naar beleid.
Dit Rif-ondersteuningspunt zou een verbinding moeten krijgen met de Interdepartementale Stuurgroep Fraudebestrijding.

Financiële effecten: (miljoenen guldens)	1998	1999	2000	2001	2002	structureel
uitgaven	1,7	3,4	3,4	3,4	3,4	3,4
w.v. wijziging status Rif Twente	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*
w.v. 3 nieuwe Rif's	*1,2*	*2,4*	*2,4.*	*2.4.*	*2,4*	*2,4*
w.v. Centraal steunpunt	*0,5*	*1*	*1*	*1*	*1*	*1*
opbrengsten 3 nieuwe Rif's	2¼	4½	4½	4½	4½	4½
w.v. uitkeringslasten bijstand	*¾*	*1½*	*1½*	*1½*	*1½*	*1½*
w.v. premies werknemersverzekeringen	*½*	*1*	*1*	*1*	*1*	*1*
w.v. belasting	*1*	*2*	*2*	*2*	*2*	*2*

Toelichting op de financiële raming: Wijziging van de status van het Rif Twente levert geen extra kosten en opbrengsten op. Voor de raming voor de nieuwe (regionale) Rif's is aangesloten bij de raming van het (regionale) Rif Twente (kosten per Rif f 0,8 mln per jaar, opbrengst f 1,5 mln per jaar), welke, zo blijkt uit de evaluatie, redelijk adequaat de kosten en opbrengsten van de regionale Rif's weerspiegelt. De opbrengsten voor de nieuwe Rif's in afwijking van de raming voor Rif Twente, verdeeld over uitkeringslasten bijstand, premies werknemersverzekeringen en belasting. In de opbrengsten zijn alleen de directe opbrengsten verdisconteerd in de zin van bespaarde uitkeringslasten, premieheffingen, terugvorderingen en opgelegde boeten. De indirecte baten in de zin van preventieve effecten (zoals verhoogde compliance) en efficiency-verbetering door betere samenwerking zijn niet verdisconteerd; aan de kostenkant is het productieverlies voor de participanten niet verdisconteerd. Aan het Centraal Steunpunt zijn (vooralsnog) geen opbrengsten van preventieve aard toegerekend.

1866530 00731

AS
aub archiveren
in dossier
RIGF.

Evaluatie Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams (Rifs) II

CONCEPT

A.G.P. van Ruth
M.T.A.B. Laemers

maart 1998

its INSTITUUT VOOR TOEGEPASTE SOCIALE WETENSCHAPPEN

EVALUATIE REGIONALE INTERDISCIPLINAIRE FRAUDETEAM (RIFS) II

Voorwoord

In 1993 wordt het Bijstandsakkoord tussen het kabinet en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) gesloten. In dit akkoord worden bij wijze van experiment vier Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams (Rifs) opgericht ter bestrijding van fraude in de grote steden. Achterliggend idee is dat hierdoor de opsporing van fraudeurs wordt bevorderd en beter inzicht ontstaat in de oorzaken en structuren die aan dergelijke fraude ten grondslag liggen. Later wordt hieraan een vijfde Rif toegevoegd.

In 1996 wordt door het Instituut voor Toegepaste Sociale wetenschappen (ITS) van de Katholieke Universiteit Nijmegen (KUN) een eerste evaluatie-onderzoek uitgevoerd naar het functioneren van deze Rifs. Dit onderzoek brengt tal van aspecten en knelpunten ten aanzien van dit functioneren aan het licht. Een aantal vragen blijft echter liggen, of wordt althans niet geheel beantwoord.

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) besluit om deze reden tot een tweede evaluatie-onderzoek. Doel ervan is om een betere oordeelsvorming over het 'experiment' Rifs door de verantwoordelijke bestuurders mogelijk te maken. In het onderhavige onderzoek staan met name vragen naar de huidige bestuurlijke ophanging en naar de (wenselijke) toekomst van de Rifs centraal. Het voor u liggende rapport bevat de bevindingen van dit onderzoek. Deze bevindingen zullen als input worden gebruikt voor de verdere beleidsmatige ontwikkeling rondom de Rifs in andere gremia. Het onderzoek is wederom uitgevoerd door ITS-onderzoekers (in de periode september 1997 tot februari 1998), te weten: mr drs. A G.P. van Ruth en mw. mr M.T.A.B. Laemers.

Ten behoeve van het onderzoek is een begeleidingscommissie samengesteld bestaande uit de volgende personen:
- dhr. C.H. van der Laan (voorzitter, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)
- dhr. H.P.A. Kroft (secretaris, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)
- dhr. M.E. Coffeng (Rif Den Haag)
- mw. L.L. van Emmerik (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)
- dhr. C.P.W. Kok (Openbaar Ministerie)
- dhr. S.J. Oostlander (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)
- dhr. J.A.M. van der Putten (Belastingdienst)

1866530 00731

- dhr. E. Riewald (Rif Twente)
- dhr. Th. Tuin (Vereniging van Nederlandse Gemeenten)

De onderzoekers willen hen op deze plaats bedanken voor hun inzet en de constructieve wijze waarop zij aan het onderzoek hebben bijgedragen.

Een bijzonder woord van dank gaat uit naar de gesprekspartners binnen en buiten de Rifs die aan dit onderzoek hebben willen meewerken.

1866530 00731

Inhoud

Deel I Onderzoek 1

1 Vraagstelling en onderzoeksopzet 3

1.1 Inleiding 3
1.2 Vraagstelling 4
1.3 Opzet van onderzoek 5
1.4 Leeswijzer 8

Deel II Verslag van bevindingen 9

2 Bestuurlijke ophanging 11

2.1 Inleiding 11
2.2 Huidige bestuurlijke vormgeving 12
2.3 Preliminaire bevindingen 15
2.4 Inherente knelpunten in de bestuursstructuur 16
2.5 Bestuurlijke structuur in relatie tot de interne aansturing binnen de Rif-organisatie 20
2.6 Bestuurlijke structuur in relatie tot participerende instanties 22

3 Kansen en bedreigingen 25

3.1 Inleiding 25
3.2 Meerwaarde Rifs 25
3.3 Bereidheid 27

1866530 00731

4 Materiële kosten en baten 31

4.1 Inleiding 31
4.2 Huidige financiering 31
4.3 Vaste kosten 33
4.3.1 Fysieke omgeving/huisvesting 34
4.3.2 Personele lasten 34
4.3.3 Materiële kosten 35
4.3.4 Totaaloverzicht vaste kosten 36
4.4 Projectkosten en -opbrengsten 37
4.4.1 Uitgangspunten 37
4.4.2 Materiële opbrengsten 37
4.4.3 Materiële kosten 42
4.5 Materiële kosten-/batenverhouding 45
4.6 Overige opbrengsten en kosten Rif-activiteiten 46

5 Conclusie bevindingen 49

Deel III Toekomst 53

6 Scenario's 55

6.1 Inleiding 55
6.2 Dimensies 55
6.3 Samenhang 58

7 Missie 59

7.1 Aandachtsveld 59
7.1.1 Inleiding 59
7.1.2 Keuzemomenten 60
7.1.3 Eerste aanzet tot gezamenlijke strategie 61
7.2 Beoogde resultaten en werksoort (taakstelling) 62
7.2.1 Inleiding 62
7.2.2 Keuzemomenten 62
7.2.3 Eerste aanzet tot gezamenlijke strategie 69

1866530 00731

8 Organisatie 71

8.1 Inleiding 71
8.2 Keuzemomenten 73
8.3 Eerste aanzet tot gezamenlijke strategie 77

9 Schaalgrootte 79

9.1 Schaal van werkzaamheden 79
9.1.1 Inleiding 79
9.1.2 Keuzemomenten 80
9.1.3 Eerste aanzet tot gezamenlijke strategie 81
9.2 Werkingssfeer van de aanbevelingen 81
9.2.1 Inleiding 81
9.2.2 Keuzemomenten 82
9.2.3 Eerste aanzet tot gezamenlijke strategie 85
9.3 Schaal van samenwerking 85
9.3.1 Inleiding 85
9.3.2 Keuzemomenten 86
9.3.3 Eerste aanzet tot gezamenlijke strategie 86

10 Bestuurlijke ophanging 87

10.1 Inleiding 87
10.2 Keuzemomenten 88
10.3 Eerste aanzet tot gezamenlijke strategie 94

11 Schematisch overzicht van de verschillende keuzen per dimensie 97

Bijlage 1 101

Bijlage 2 103

1866530 00731

Deel I Onderzoek

1 Vraagstelling en onderzoeksopzet

1.1 Inleiding

In 1993 wordt het Bijstandsakkoord tussen het kabinet en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) gesloten.[1] In dit akkoord worden bij wijze van experiment vier Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams (Rifs) opgericht ter bestrijding van fraude in de grote steden. Achterliggend idee is dat door gegevens van de verschillende controle- en opsporingsinstanties bij elkaar te brengen en onderzoek gecoördineerd uit te voeren, de opsporing van fraudeurs beter mogelijk is, en tevens beter inzicht ontstaat in de oorzaken en structuren die aan dergelijke fraude ten grondslag liggen. De aldus opgerichte vier groot-stedelijke Rifs gaan vervolgens in 1994 van start.[2]
In 1996 wordt hieraan nog een vijfde Rif, Rif Twente, toegevoegd. Alléén dit laatstgenoemde Rif is in strikte zin een *regionaal* Rif te noemen: de vier eerdere beperken zich feitelijk tot de gemeentengrenzen van de grote gemeenten.

Eveneens in 1996 wordt door het Instituut voor Toegepaste Sociale wetenschappen (ITS) van de Katholieke Universiteit Nijmegen (KUN) een eerste evaluatie-onderzoek uitgevoerd naar het functioneren van de Rifs.[3] Dit onderzoek brengt tal van aspecten en knelpunten ten aanzien van dit functioneren aan het licht. Een aantal vragen blijft echter liggen, of wordt althans niet geheel beantwoord.
Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) besluit vervolgens tot een tweede evaluatie-onderzoek waarin deze vragen wel worden beantwoord. Doel hiervan is om een betere oordeelsvorming over het 'experiment' Rifs door de verantwoordelijke bestuurders mogelijk te maken. In het onderhavige onderzoek staan met name vragen naar de huidige bestuurlijke ophanging en naar de (wenselijke) toekomst voor de Rifs centraal.

Het voor u liggende rapport bevat het verslag van laatstgenoemd onderzoek. Het onderzoek is wederom uitgevoerd door het ITS (in de periode september 1997 tot februari 1998).

---

1 Onderhandelaarsakkoord Rijk-VNG Bijstand. Definitieve versie 1993.
2 Voor de data waarop de Rifs operationeel zijn geworden: zie hoofdstuk 4 paragraaf 3.
3 Cl. Woldringh en P.C. Stal, *Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams; een evaluatie-onderzoek*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/VUGA: Den Haag 1996.

1866530 00731

Het verslag beperkt zich tot de gestelde aanvullende vragen. Voor meer informatie omtrent de algemene structuur, opzet, organisatie en uitvoering van de Rifs wordt verwezen naar het eerste evaluatierapport van het ITS. In vergelijking met mei 1996, de datum van verschijning, is hierin weinig verandering gekomen.
Het onderhavige hoofdstuk is verder gewijd aan de beschrijving van de onderzoeksopzet. De indeling is als volgt. Paragraaf 1.2 bevat de vraagstelling. Paragraaf 1.3 doet verslag van de opzet en het veldwerk. Paragraaf 1.4 bevat een korte leeswijzer.

1.2 Vraagstelling

De onderhavige evaluatie is gericht op twee hoofdvragen:
- naar de bestuurlijke ophanging van de Rifs;
- naar de toekomst en toekomstige vormgeving van de Rifs.

Daarnaast is aanvullende informatie gezocht over de effectiviteit van de Rifs (voor zover het niet-direct materiële opbrengsten betreft), en over de efficiency van de Rifs (voorzover het de kosten-/batenverhouding van de Rifs betreft, mede in vergelijking met andersoortig opsporingsonderzoek).

Bestuurlijke ophanging
De vraag naar de bestuurlijke ophanging is in de volgende subvragen uiteengelegd:
- hoe is de huidige bestuurlijke ophanging van de Rifs;
- wat zijn de gevolgen en eventuele knelpunten van de bestuurlijke ophanging; en
- welke conclusie moet op grond hiervan worden getrokken, en is een andere bestuurlijke ophanging eventueel wenselijk?

Toekomst
De vraag naar de toekomst en toekomstige vormgeving van de Rifs is in de volgende subvragen uiteengelegd:
- willen de participanten de Rif-formule in de toekomst voortzetten (zien zij hierin voldoende meerwaarde; zijn er voldoende projecten);
- welke vormgeving is bij voortzetting van de Rifs wenselijk, en welke varianten kunnen hiervoor worden aangegeven (mede in het licht van toekomstige ontwikkelingen).

Aanvullende informatie
Het eerdere ITS-onderzoek heeft (mede) ten doel gehad inzicht te verschaffen in de materiële kosten en de materiële en immateriële baten (opbrengsten) van de Rifs, en de activiteiten die in dit kader worden verricht. Deze gegevens konden toen echter maar ten dele worden geleverd.

1866530 00731

In dit tweede evaluatie-onderzoek houdt de onderzoeksopdracht van het ministerie van SZW dan ook met name in dat aan beide aspecten - kosten en opbrengsten van Rif-onderzoek - uitvoeriger aandacht wordt besteed. De vraagstelling kan hier in de volgende concrete subvragen worden uiteengelegd:

- de vraag naar de directe repressieve opbrengsten van de Rifs;
- de vraag naar de uitvoeringskosten van de Rifs (directe en indirecte kosten);
- de vraag naar de verhouding tussen beiden; en
- de vraag naar de *im*materiële opbrengsten en de opbrengsten op langere termijn (preventie).

De vraag naar de materiële opbrengsten van mogelijke preventieve aanbevelingen en maatregelen op de langere termijn is in het korte tijdsbestek van dit onderzoek niet expliciet aan de orde gekomen.

1.3 Opzet van onderzoek

Het onderzoek heeft uit drie gedeelten bestaan:

- een ronde vraaggesprekken met sleutelfiguren;
- schriftelijke vragenlijsten over kosten en baten van de Rifs (vaste kosten, projectkosten/-baten, preventiekosten/-baten); en
- een *policy Delphi*-onderzoek onder de beleidsmakers.

Daarnaast zijn voorhanden documenten bestudeerd.

Vraaggesprekken

De vraaggesprekken met sleutelfiguren zijn primair gericht geweest op de bestuurlijke ophanging en toekomst(ige vormgeving) van de Rifs. Daarnaast is ook ingegaan op de effectiviteit van de Rifs voor zover het de niet-direct materiële opbrengsten betreft. De gesprekken zijn zogenaamde half open, topic-gestuurde interviews geweest. Deze bieden het voordeel dat naast standaardisatie van de vraagstelling, aan respondenten ruimte wordt geboden voor eigen inbreng.

De keuze van personen met wie gesprekken zijn gevoerd is mede in overleg met de begeleidingscommissie tot stand gekomen. Vanwege de primair beleidsgerichte vraagstelling is voornamelijk gesproken met personen die op stuurgroepniveau deel uitmaken van de Rifs. In de tweede plaats zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers op landelijk niveau van de participerende instanties. In totaal zijn 36 gesprekken gevoerd. Bij drie gesprekken waren naast de onderzoeker twee gesprekspartners aanwezig. Van elk Rif zijn in ieder geval gesprekken gevoerd met de voorzitters van de stuurgroepen, de voorzitters van de beheersgroepen c.q. coördinatoren van de Rifs, en enkele andere Rif-participanten. Hierbij is ervoor gezorgd dat

1866530 00731

de belangrijkste instanties die samenwerken in de Rifs, gelijkelijk zijn vertegenwoordigd. Een overzicht van de gevoerde gesprekken vindt u in bijlage 1.
De gesprekken zelf hebben meestal 1,5 tot 2,5 uur geduurd. Van de gesprekken zijn verslagen gemaakt die de basis hebben gevormd voor het verslag van bevindingen en bij het schrijven van de toekomstscenario's.

Schriftelijk kosten-/batenonderzoek
Ten behoeve van de vragen naar de (directe materiële) kosten en baten van de Rifs zijn drie schriftelijke vragenlijsten ontwikkeld. Het betreft vragenlijsten inzake de:
- vaste kosten van de Rifs (fysieke omgeving, personele kosten, overige kosten);
- materiële opbrengsten van de projecten van de Rifs en de kosten die hiermee gemoeid zijn;
- kosten/baten verbonden aan overige activiteiten van de Rifs.

De vragenlijsten zijn ontwikkeld in overleg met de begeleidingscommissie. Ze zijn vervolgens besproken in het platform van Rif-coördinatoren. De vragenlijsten zijn daarna via de Rif-coördinatoren in het veld uitgezet. Besloten is verder om de verschillende kosten/baten te berekenen over de periode dat de Rifs operationeel hebben gefunctioneerd: met andere woorden, vanaf het moment van operationeel zijn van elk van de Rifs tot aan 1 juli 1997 (= peildatum onderzoek). De aanloopkosten vóór de datum van operationeel-zijn, zijn nadrukkelijk *niet* meegerekend (dit om eventuele vertekening te voorkomen).

Gedurende het veldwerk is gebleken dat met name de kosten en opbrengsten verbonden aan de verschillende projecten als gevolg van diverse factoren[1] niet goed in beeld te krijgen zijn. Van de in totaal 26 projecten[2] die de Rifs hebben uitgevoerd of waarvoor in Rif-verband werkzaamheden zijn verricht, is slechts een globaal beeld van kosten en baten van 13 projecten verkregen. Van Rif Den Haag (vier projecten) is geen enkele informatie beschikbaar. Ten aanzien van negen andere projecten is eveneens geen informatie over de opbrengsten bekend (zeven omdat deze (nog) niet in de fase zijn waarin sprake is van eventuele baten; één omdat bewust is gekozen voor een traject waarin de immateriële baten voorop staan; één omdat na vooronderzoek van verder onderzoek is afgezien).
Ook wat betreft de 13 bekende projecten is het beeld globaal en deels gebaseerd op schattingen. Over de feitelijke invordering van schade- en boetebedragen is geen informatie beschikbaar.

---

1 Zie hiervoor uitvoerig hoofdstuk 4.
2 Voor een overzicht van de projecten: zie bijlage 2.

1866530 00731

Een en ander leidt tot de volgende beperkingen. De bevindingen wat betreft de materiële kosten en baten van de Rifs bieden een redelijk beeld voorzover het gaat om vaste kosten van de Rifs als organisatie, alsmede kosten gemoeid met niet-projectactiviteiten.
Ten aanzien van de projectkosten en -baten dienen de gepresenteerde projectgegevens van 13 projecten afkomstig van vier Rifs als globale schattingen te worden beschouwd. Wat de feitelijke invordering van baten betreft biedt het onderzoek geen informatie.
De hier gepresenteerde gegevens inzake de kosten-/batenverhouding van de Rifs kunnen bijgevolg slechts als zeer globale schattingen worden beschouwd en dienen met de nodige terughoudendheid te worden benaderd.

Policy Delphi
De *policy Delphi*-methode van onderzoek is door de Amerikaanse Rand Corporation ontwikkeld als methode voor het doen van toekomstvoorspellingen (onder andere ten behoeve van defensie-onderzoek). Met een *policy Delphi* is het mogelijk zicht te krijgen op mogelijke toekomstige varianten, de effecten en gevolgen daarvan, en het draagvlak van de verschillende varianten in de praktijk. De *policy Delphi* is primair gericht op ontwikkeling van zoveel mogelijk verschillende varianten op basis waarvan een beslissing later mogelijk wordt (dit in tegenstelling tot de 'normale' Delphi die van begin af aan meer gericht is op het genereren van consensus).[1]

Om dit deel van het onderzoek gestalte te geven zijn op basis van de vraaggesprekken verschillende scenario's ontwikkeld. Deze scenario's zijn gegroepeerd rondom een viertal dimensies. Tussen de dimensies is daarna, eveneens op basis van de bevindingen tot dan toe, een rangorde in belangrijkheid aangebracht. Keuzen/beslissingen op eerdere, primaire dimensies hebben consequenties voor keuzen/beslissingen op latere, ondergeschikte dimensies. In concreto betreft het de dimensies inzake de:
- *missie van de Rifs*, uiteenvallend in de aandachtspunten: 'veld van aandacht', 'beoogde resultaten' en 'toe te passen werksoorten';
- *organisatie van de Rifs*, vooral gecentreerd rondom het thema 'institutionalisering en zelfstandigheid';
- *schaalgrootte waarop de Rifs (moeten) opereren*, uiteenvallend in de aandachtspunten: 'operationele schaal van werken', 'de schaal/reikwijdte van de beoogde effecten' en de 'schaal waarop men de samenwerking wil bezien';

1 M. Turoff, The policy Delphi; in: Linstone, H.A. en M. Turoff (red.), *The Delphi Method. Techniques and applications*, Cambridge, Mass. 1975.

1866530 00731

- *bestuurlijke ophanging* van de Rifs, uiteenvallend in: een bestuurlijke ophanging langs 'de territoriale lijnen van het openbaar bestuur', 'de functionele lijnen van betrokken organen' of de 'multidisciplinaire ophanging'.

De scenario's zijn daarop in twee ronden (schriftelijk en in een mondelinge gezamenlijke bijeenkomst) aan de verantwoordelijke beleidsmakers voorgelegd. Het commentaar en de opgegeven voorkeuren van betrokken beleidsmakers worden in de afzonderlijke scenario's aansluitend gepresenteerd.
Bij dit laatste kan worden aangetekend dat de mondelinge gezamenlijke bijeenkomst zich niet over alle onderdelen heeft kunnen buigen. Uit tijdgebrek is men niet verder gekomen dan de dimensies 'missie' en 'organisatie'. Voorzover (onderdelen van de) dimensies 'schaalgrootte' en 'bestuurlijke ophanging' niet aan de orde zijn geweest worden deze na afloop van dit onderzoek beleidsmatig in andere gremia verder uitgewerkt.

1.4 Leeswijzer

Het voorliggende rapport bevat de bevindingen van de verschillende onderzoeksgedeelten.

Deel II, de hoofdstukken 2 tot en met 5, is gewijd aan de belangrijkste bevindingen ten aanzien van de vragen naar de bestuurlijke ophanging (hoofdstuk 2), de (gepercipieerde) meerwaarde en *im*materiële opbrengsten (hoofdstuk 3: kansen en bedreigingen), en de materiële kosten en opbrengsten van de Rifs (hoofdstuk 4). Het verslag in de hoofdstukken 2 en 3 beperkt zich tot de hoofdlijnen, en is vooral te lezen als een uitgebreide inleiding op de mogelijke toekomstscenario's die in het volgende deel (deel III) worden gepresenteerd. In hoofdstuk 5 wordt van de belangrijkste bevindingen van deel II een korte samenvatting gepresenteerd.

Deel III, de hoofdstukken 6 tot en met 11, is vervolgens gewijd aan de toekomst en de toekomstige vormgeving van de Rifs. In dit deel zijn ook de (detail)bevindingen opgenomen die te maken hebben met de toekomstige vormgeving van de Rifs. Hoofdstuk 6 geeft een algemene beschrijving van de dimensies in hun onderlinge samenhang. Hoofdstuk 7 bevat de (keuzen ten aanzien van de) eerste dimensie van de Rifs: de missie. De hoofdstukken 8 en 9 zijn gewijd aan de dimensies 'organisatie' (8) en 'schaalgrootte' (9). Hoofdstuk 10 gaat nader in op de keuzen en toekomstige vormgeving wat betreft de bestuurlijke ophanging. Het geheel wordt besloten met een korte samenvatting in de vorm van een schematisch overzicht van dimensies en keuzemogelijkheden (hoofdstuk 11).

1866530 00731

Deel II Verslag van bevindingen

2 Bestuurlijke ophanging

2.1 Inleiding

Deel II van dit rapport, de hoofdstukken 2 tot en met 5, is gewijd aan de belangrijkste bevindingen inzake de bestuurlijke ophanging (hoofdstuk 2), de (gepercipieerde) meerwaarde en immateriële opbrengsten ('Kansen en bedreigingen' in hoofdstuk 3), en de materiële kosten en opbrengsten van de Rifs (hoofdstuk 4). De hoofdstukken 2 en 3 bevatten de voornaamste bevindingen uit de vraaggesprekken met sleutelfiguren. Hoofdstuk 4 is geschreven op basis van ingevulde schriftelijke vragenlijsten betreffende het kosten-/batenonderzoek. Hoofdstuk 5 presenteert een korte samenvatting.

Het verslag in de hoofdstukken 2 en 3 beperkt zich tot de hoofdlijnen en is vooral te lezen als een uitgebreide inleiding op de mogelijke toekomstscenario's die in het volgende deel (deel III) worden gepresenteerd. De bevindingen die meer in detail met de toekomst te maken hebben zijn verwerkt in deel III.

De indeling van het onderhavige hoofdstuk (2) is verder als volgt:
- een globale beschrijving van de huidige bestuurlijke vormgeving (paragraaf 2.2);
- een viertal preliminaire hoofdbevindingen (2.3);
- de voornaamste knelpunten die de huidige bestuurlijke structuur van de Rifs *inherent* aankleven (2.4);
- de voornaamste knelpunten die deze bestuurlijke structuur aankleven met het oog op de *interne* aansturing binnen de Rifs (2.5);
- de knelpunten die gesignaleerd zijn in relatie tot de *externe* bestuursstructuren, en in het bijzonder die der participerende instanties van de Rifs afzonderlijk (2.6).

Bij het navolgende verslag moet worden bedacht dat drie niveaus van bestuurlijke ophanging[1] kunnen worden onderscheiden. De bestuurlijke ophanging:
- voortkomend uit het Bijstandsakkoord (bestuurlijke verantwoordelijkheid komt voort uit de *totstandkoming* van het akkoord op kabinetsniveau);[2]

1 Een indeling naar twee niveaus is ook denkbaar: het bestuurlijke niveau (uiteenvallend in 2 subniveaus), en het operationele niveau.

2 In het algemeen wordt de totstandkoming van het Akkoord mede door ondertekening van staatssecretaris Wallage van Sociale Zaken onvoldoende grond geacht om - op lokaal niveau - ook de verantwoordelijkheid van de Rifs *uitsluitend* op te hangen aan de wethouder van Sociale Zaken; het gehele college van B en W wordt op lokaal niveau verantwoordelijk geacht.

1866530 00731

- voortkomend uit het (algemene) samenwerkingsconvenant van het Rif tussen betrokken participanten op lokaal niveau;
- samenhangend met de samenwerkingsconvenanten op operationeel niveau.[1]

Het vraagstuk van 'de' bestuurlijke ophanging wordt daarmee bijzonder complex. In de vraaggesprekken wordt dan ook niet altijd duidelijk of de participanten praten over een objectieve bestuurlijke ophanging dan wel of er sprake is van een persoonlijke of eigen-organisatie-gebonden perceptie van bestuurlijke ophanging. Daarmee is niet gezegd dat deze subjectieve percepties geen realiteitswaarde zouden hebben. Integendeel, zo zal ook hier blijken: '*if men define situations as real, they are real in their consequences*'.[2]

2.2 Huidige bestuurlijke vormgeving

Samenwerkingsverband

De vijf Rifs vormen een samenwerkingsverband waaraan verschillende instanties participeren. Het betreft doorgaans de:

- gemeente(n);
- gemeentelijke sociale diensten;
- uitvoeringsinstellingen (Uvi's): in alle Rifs het Gak; wisselend per Rif ook een of enkele andere uitvoeringsinstellingen (SFB, Cadans, GUO);
- Belastingdienst: doorgaans een regionale belastingeenheid;
- regiopolitie;
- openbaar ministerie (OM); en de
- Arbeidsinspectie.[3]

Organisatorische vormgeving

De Rifs hebben een vrijwel identieke opzet. Binnen elk Rif functioneren een stuurgroep (verantwoordelijk voor strategische en beleidsvragen), een beheersgroep (verantwoordelijk voor (toezicht op) de tactische beslissingen en de operationele uitvoering) en verschillende projectgroepen (waarin de samenwerking op de werkvloer gestalte krijgt). De verschillende geledingen zijn over het algemeen vertegenwoordigd op zowel het niveau van de stuurgroep als dat van de beheersgroep. In de projectteams participeren zij voorzover noodzakelijk voor het onderzoek. Daarnaast

1 De werkwijze van de Rifs houdt in dat telkens als een concreet onderzoeksproject wordt opgestart, de betrokken partners die hierin gaan participeren daartoe een project-convenant sluiten.

2 W.I. Thomas, geciteerd in: R.K. Merton, *Social theory and social structure*, New York 1966, p. 421 e.v.

3 Ook bijvoorbeeld de Sociale Verzekeringsbank (SVB) kan deel uitmaken van het vaste samenwerkingsverband.

1866530 00731

houden verschillende instanties een aantal mensen standaard beschikbaar voor werkzaamheden in het kader van het Rif.
De Rif-coördinator speelt een centrale rol in het geheel. Hij (ten tijde van het onderzoek betrof het uitsluitend mannen) is verantwoordelijk voor projectoverstijgende aspecten van het Rif (de projectleider is doorgaans afkomstig van één der participerende instellingen en draagt de primaire verantwoordelijkheid voor het project). De coördinator is tevens voorzitter van de beheersgroep en stuurgroeplid. Hij functioneert ook in een *overleggroep van Rif-coördinatoren*, waarin onder meer gegevensuitwisseling en coördinatie tussen de Rifs plaatsvindt.
Daarnaast is nog melding te maken van een *Rif-platform*, waarin behalve de Rif-coördinatoren vertegenwoordigers van VNG, Divosa, Belastingdienst, Lisv en verschillende departementen participeren. Dit platform komt iedere zes weken voor overleg bijeen op een departement of ten kantore van een van de Rifs.

Uitgangspunt bestuurlijke ophanging
Uitgangspunt bij de totstandkoming van de Rifs op basis van het Bijstandsakkoord (1993) is geweest dat de Rifs lokaal zouden worden ingebed en dat hierbij primair op dat niveau sprake zou zijn van bestuurlijke verantwoordelijkheid. Voor de vijf Rifs zijn de betreffende gemeenten dan ook bestuurlijk verantwoordelijk. Dat wil zeggen dat zij in principe verantwoordelijkheid nemen voor de uitvoering en daar politiek op kunnen worden aangesproken.

Uitwerking bestuurlijke ophanging
In drie gemeenten - Amsterdam, Rotterdam, Utrecht - is deze verantwoordelijkheid voor het Rif in handen gelegd van de wethouder, en wel de wethouder Sociale Zaken vanwege diens verantwoordelijkheid voor de bestrijding van de bijstandsfraude. De wethouder is als zodanig tevens voorzitter van de stuurgroep van het Rif.
De gemeentelijke verantwoordelijkheid kan ook worden waar gemaakt binnen het driehoeksoverleg van gemeente, openbaar ministerie en politie. In één gemeente, Den Haag, is voor dit model gekozen. Hierdoor is de burgemeester nauwer bij het Rif betrokken. Een politiecommissaris uit de driehoek is voorzitter van de stuurgroep. Het betreft in casu overigens wel de stadsdriehoek, niet de regionale driehoek.

Rif Twente tenslotte, is feitelijke de enige *regionale* driehoek. Het Rif is hier bestuurlijk opgehangen aan een bestuurlijk samenwerkingsconvenant van 22 gemeenten verdeeld in drie clusters (Almelo, Enschede, Hengelo), een parket van het openbaar ministerie (parket Almelo), twee belastingeenheden, een Gak-regio en een regiokorps. De respectieve wethouders Sociale Zaken van de drie genoemde centrumgemeenten hebben zitting in de stuurgroep van het Rif. De wethouder van Enschede is hiervan voorzitter.

1866530 00731

Bestuurlijke ophanging verschillende participanten afzonderlijk
Bovenstaande situatie schetst de bestuurlijke structuur van het Rif als zodanig. De afzonderlijke participanten in de Rifs hebben echter ook te maken met een andere bestuursstructuur, namelijk die binnen de eigen achterban of kolommen. Hierbij kan globaal onderscheid worden gemaakt tussen participanten die lokaal opereren, en die landelijk optreden.
Wat betreft de lokaal georiënteerde participanten gelden de volgende verantwoordingsrelaties:
- wethouder Sociale Zaken aan de gemeenteraad;
- vertegenwoordigers van de sociale diensten aan de wethouder Sociale Zaken;
- regiopolitie aan de (stads- en regio)-driehoek dan wel de korpsbeheerder, het regionaal college van burgemeesters en het OM;
- vertegenwoordiger van het OM aan de Hoofdofficier en het College van Procureurs-generaal; bij dit laatste kan worden aangetekend dat met name op het vlak van de fraudebestrijding deels sprake is van centrale (aan)sturing binnen het OM.

Voor wat betreft de landelijke partners is bij de Belastingdienst de staatssecretaris voor Financiën direct politiek verantwoordelijk voor uitspraken en handelingen van de Belastingdienst binnen het Rif gedaan. Voor de Arbeidsinspectie is dit de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De vertegenwoordigers van de uitvoeringsinstellingen zijn weer verantwoording verschuldigd aan het bestuur van de respectieve Uvi's en hun opdrachtgever, het Landelijk instituut voor de sociale verzekeringen (Lisv).

Samenvattend
Aldus heeft men bij de Rifs te maken met verschillende bestuurlijke c.q. aansturingsstructuren, te weten de:
1. bestuurlijke structuur en -inbedding voor het Rif als zodanig (de wethouders van de betreffende gemeenten en de stadsdriehoek voor Rif Den Haag);
2. organisatorische bestuursstructuur binnen het Rif (stuurgroep belast met de strategische beslissingen, beheersgroep belast met de tactische beslissingen, Rif-coördinator die voorzitter is van de beheersgroep en lid van de stuurgroep, projectleider(s) die aan het hoofd staat(n) van een projectteam);
3. eigen bestuursstructuren van de participerende instanties.

1866530 00731

2.3 Preliminaire bevindingen

Ten aanzien van de huidige bestuurlijke vormgeving in en rondom de Rifs kunnen bij wijze van preliminaire opmerking vier hoofdbevindingen worden gedaan.

Diversiteit van meningen
Opmerkelijk is de grote diversiteit van meningen over de Rifs. De gesprekspartners variëren op alle fronten: qua uitgesproken karakter, inhoud, signalering van knelpunten, wenselijke toekomst, enzovoort. Deze uiteenlopendheid wordt deels veroorzaakt doordat partners wisselend zicht hebben op de (huidige situatie van de) Rifs: niet iedereen is er even nauw bij betrokken; er is met name in de stuurgroep vrij veel sprake van personele wisselingen. Deels wordt de diversiteit echter ook veroorzaakt door duidelijke verschillen in situatie, belangen en behoeften.

Bestuurlijke vormgeving één van vele problemen
Desondanks zijn drie grote lijnen inzichtelijk. Dit betreft ten eerste het feit dat de vraag naar de bestuurlijke vormgeving als zodanig voor de meeste gesprekspartners slechts één van de vele problemen is, en zeker niet hetgeen als eerste op de voorgrond treedt. Andere problemen in de sfeer van de organisatie en uitvoering zijn nijpender. Veel problemen in de bestuurlijke structuur doen zich ook voor doordat andere aspecten niet goed geregeld zijn. Deze komen dan uiteindelijk '*op het bordje van de stuurgroep*' terecht, en zijn verantwoordelijk voor een groot deel van de discussie (en fricties) aldaar. Het vraagstuk van de bestuurlijke ophanging als zodanig wordt door de gesprekspartners doorgaans van minder belang geacht.

Uitvloeisel
Verder is op basis van de vraaggesprekken te concluderen dat in de ogen van de gesprekspartners de problematiek van de toekomstige bestuurlijke ophanging *beter ook niet op zichzelf behandeld zou moeten worden.* De vraag naar de wenselijke vormgeving en met name die naar de bestuurlijke ophanging staat voor alle gesprekspartners (mede) in functie van een aantal fundamentele keuzen die eerst ten aanzien van de Rifs en de Rif-formule zouden moeten worden gemaakt. Het betreft drie facetten: de missie en taakstelling van de Rifs; de organisatie van de Rifs en de gewenste schaal van optreden, effecten en samenwerking. In de scenario's worden deze punten verder uitgewerkt. De vraag naar de wenselijke bestuurlijke vormgeving is voor veel gesprekspartners het sluitstuk van deze keuzen.

Cruciaal moment
Een laatste hoofdbevinding is dat de Rifs momenteel op een keerpunt lijken te staan. Door sommige gesprekspartners wordt dit zelfs een dood punt genoemd. Onder vrij-

1866530 00731

wel *alle* gesprekspartners - de een wat meer dan de ander - heerst een vrij algemeen gevoelen *dat er in ieder geval iets moet gebeuren om de Rifs met welslagen te laten voortbestaan.*
Dit algemene gevoelen wordt niet zozeer veroorzaakt door een mogelijk gebrek aan werk. Hoewel de perceptie hiervan varieert (sommigen zien werk zat; anderen stellen dat het in de huidige vormgeving van de Rifs wel eens moeilijk kan worden), zijn het met name facetten in de huidige structuur en vormgeving van de Rifs die voor deze perceptie verantwoordelijk zijn. Tal van facetten hebben in den beginne positief uitgewerkt in de totstandkoming van de Rifs, maar blokkeren nu de verdere ontwikkeling. De vrijwilligheid van de samenwerking, het collegiaal en op consensus gebaseerd optreden op verschillende niveau's, het *om niet* ter beschikking stellen van menskracht en materiaal (gegevens), de projectgebonden 'lichte' Rif-structuur, het voorzitterschap van een wethouder, enzovoort: dit alles heeft goed voldaan als eerste aanzet om tot uitvoering van de Rif-formule te komen. Hierdoor is gelegenheid en ruimte geboden tot het ontwikkelen van samenwerkingsvormen die momenteel als zinvol worden gepercipieerd. Deze zelfde facetten echter, lijken nu de (verdere) ontwikkelingen van het Rif te blokkeren. De Rifs blijken hierdoor nu '*in cirkeltjes rond te draaien*' (dezelfde projecten, dezelfde bevindingen, dezelfde aanbevelingen waar dan niets mee gebeurt, enzovoort). In alle lagen van de Rifs wordt aangegeven dat wijzigingen in de organisatorische vormgeving van de Rifs dan ook dringend gewenst zijn, bij voorkeur binnen één à twee jaar. Minder vrijblijvendheid, meer daadkracht, meer ruimte voor een zelfstandige structuur: dat zijn hierbij de steekwoorden. In genoemde scenario's wordt hiervoor een aanzet gegeven.

2.4 Inherente knelpunten in de bestuursstructuur

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt verder ingegaan op de gepercipieerde knelpunten. De eerste bevindingen betreffen in dit verband de knelpunten die de huidige bestuurlijke vormgeving *inherent* aankleven.
Ten aanzien van de huidige bestuurlijke structuur en -inbedding worden de volgende inherente zwakheden en knelpunten gesignaleerd:
- de ophanging aan de gemeente in relatie tot het aandachtsveld en de doelstellingen van de Rifs;
- meer in het bijzonder de ophanging aan een wethouder of stadsdriehoek.

Ophanging in relatie tot aandachtsveld en doelstellingen
De Rifs hebben een brede opzet. Hoewel voortgekomen uit de zorg om bijstandsfraude, hebben zij zich van begin af aan daartoe niet beperkt, maar richten zij zich ook op de bestrijding van werknemers- en werkgeversfraude (belasting- en premiefraude).

1866530 00731

De doelstellingen zijn naast directe fraudebestrijding, gericht op het in kaart brengen van gelegenheidsstructuren die tot fraude aanleiding (kunnen) geven en op het doen van de nodige aanbevelingen ter zake. Deze doelstellingen worden nog steeds alom aanvaard.

Reeds in het vorige evaluatie-onderzoek is met het oog hierop de vraag gesteld of de gemeente als bestuurlijk verantwoordelijke nog wel zo voor de hand ligt: de praktijk wijst uit dat vooral andere organisaties de *know how* en menskracht moeten leveren en dat ook de opbrengsten van meerdere Rif-projecten vooral in de sfeer van de werkgevers- en belastingfraude liggen. Met andere woorden: de kernactoren betreffen andere instanties, de kernactiviteiten raken het werkterrein van andere actoren en ook de opbrengsten zijn eerder voor anderen. Ook in dit onderzoek blijkt dat bestrijding van bijstandsfraude als zodanig een ondergeschikt product is van veel Rif-activiteiten. Desondanks onderkennen veel gesprekspartners dat aanhanging aan de gemeente als bestuurlijk verantwoordelijke op zich een centrale rol kan vervullen. De gemeente is er op enigerlei wijze altijd wel *direct* bij betrokken (bijstand, gemeentelijke vergunningen, woningbouw, verder gemeentelijk traject, enzovoort). Ophanging aan het openbaar bestuur onderstreept bovendien het algemeen belang van de handhaving in Rif-verband en vervult als zodanig een symboolfunctie.

De grootste problemen schuilen in enerzijds de beperkte territoriale competentie van de gemeente, en anderzijds ook in de beperkte functionele competentie. De beperkte *territoriale* competentie betekent in dit geval dat het operatiegebied van de Rifs (met vooralsnog uitzondering van één Rif) beperkt is tot de gemeentegrenzen van de grote steden. Een formele[1] uitbreiding buiten gemeentegrenzen wordt weliswaar door veel geïnterviewden als wenselijk gezien maar stuit in de praktijk op competentiebezwaren.
De ervaring met het regionale Rif Twente - waar het Rif berust op een samenwerkingsconvenant van 22 gemeenten - is vooralsnog te beperkt om over deze mogelijkheid van uitbreiding van de Rifs nader uitsluitsel te geven. Tot onoverkomelijke bezwaren en knelpunten heeft dit in de praktijk tot nog toe niet geleid, hoewel soms wel veel tijd moet worden geïnvesteerd om alle gemeenten te bezoeken en '*Rif-rijp*' te maken. De situatie is bovendien niet goed te beoordelen doordat het Rif hier 'van onderop' is ontstaan: met andere woorden, het draagvlak was reeds voorhanden.

De beperkte *functionele* competentie van de gemeente uit zich met name in de sfeer van de conclusies en aanbevelingen die op basis van Rif-onderzoek kunnen worden

1 Informeel, in de daadwerkelijke uitvoering, wil men zich nog wel eens buiten de gemeentegrens wagen

1866530 00731

getrokken. Deze hebben zowel betrekking op risicostructuren aan de zijde van de doelgroep/branche, maar ook op risicostructuren aan de zijde van de participerende instanties zelf; en verder kunnen ze van lokaal, regionaal of landelijk belang zijn. Voorzover deze aanbevelingen niet lokaal zijn en ook niet binnen de eigen competentie van de gemeente vallen, beschikt de gemeente niet over de instrumenten om deze aanbevelingen kracht bij te zetten. De gemeente kan alleen de eigen instellingen aansturen. Nu is het zo dat participanten (of de hiërarchisch hogere in eigen kolom) zelf beslissen in hoeverre zij de aanbevelingen wensen op te volgen. Eén van de hoofdproducten van de Rifs, de aanbevelingen, kent hierdoor feitelijk geen aansturingsstructuur.

Daarnaast is er ten gevolge van de drieledige structurering (op niveau van het Bijstandsakkoord, op niveau van de samenwerkingsafspraken en op het operationeel niveau) een fundamenteel probleem ten aanzien van de stuurgroep: binnen de stuurgroep is sprake is van een *collegiale* aansturing, die vervolgens - zo wordt dat althans door velen gepercipieerd - aan één der participanten moet worden 'aangehangen'. Deze participant moet dan vervolgens voor het geheel verantwoordelijkheid dragen. Bij elke andere, niet-multidisciplinaire vormgeving van de aanhanging komt deze discrepantie overigens terug. Eventuele alternatieven (bijvoorbeeld aanhanging aan het OM of de belastingdienst) worden door informanten soms wel als wenselijk voorgedragen, maar, omdat daarmee het probleem slechts verschuift, ook weer snel gerelativeerd.

Wethouder

Vier Rifs zijn aangehangen aan de wethouder Sociale Zaken die daardoor ook voorzitter is van de stuurgroep. Over deze toedeling zijn de meningen verdeeld. Elke geïnterviewde voorzitter van de stuurgroep/wethouder geeft zelf te kennen overtuigd te zijn van de waarde en het onafhankelijke karakter van een voorzitterschap door de wethouder. Door andere participanten wordt dit soms onderschreven, hoewel daarbij tegelijkertijd wordt aangegeven dat (ook) de gemeentelijke afkomst van de coördinator de invloed van de gemeente dan wel zeer benadrukt. Zeker nu een verschuiving van het aandachtsveld heeft plaats gevonden van gemeenten naar belasting- en uitvoeringsinstellingen.

Andere gesprekspartners zetten ook vraagtekens bij het voorzitterschap van een politieke figuur als een wethouder. Er zou te weinig sprake zijn van onafhankelijkheid. Politieke overwegingen kunnen een rol gaan spelen bij de selectie van projecten en bij (de implementatie van) aanbevelingen. Politiek 'scoren' dwingt dan volgens sommige gesprekspartners tot een te veel, onnodig en ook ongewenst, zoeken naar publiciteit. Een en ander speelt overigens ook bij een ophanging aan een hoger politiek niveau. Verschillende gesprekspartners komen dan ook tot de gedachte dat het voor

1866530 00731

'de objectiviteit van het Rif misschien een goede zaak zou zijn als het Rif onder de politiek uitkomt: bijvoorbeeld onder de paraplu van het Lisv'. Aan de andere kant onderstreept men wel weer de waarde van een *'ophanging aan een publieke figuur'*. In één situatie, waarin ongenoegen leeft over het *geringe* engagement van de gemeente, wordt in dit verband gesteld dat daardoor ook het politieke engagement gering is en *'dat is een gemiste kans'*.

Eén respondent stelt in dit verband dat ook om een andere reden de - door hem gepercipieerde - exclusieve politieke verantwoordelijkheid van de wethouder onterecht is[1]: alle betrokkenen hebben wel de behoefte een zekere invloed uit te oefenen, maar de wethouder alléén moet hiervoor de politieke risico's lopen. Deze respondent vraagt zich af of zulks uit een oogpunt van het belang van de gemeente wel goed is (mede in het licht van de doorgaans ook geringe opbrengsten voor de gemeente).

Stadsdriehoek
Ophanging aan een stadsdriehoek heeft deels soortgelijke problemen. De territoriale competentie is beperkt, maar kan door uitbreiding naar de regionale driehoek mogelijk worden vergroot. De functionele competentie is wellicht nog iets problematischer. Wie is op gemeenteniveau zelf immers direct verantwoordelijk: (één van) de wethouder(s) of de burgemeester? De vrees dat in het door de stadsdriehoek geleide Rif door de nadrukkelijke inbreng van de politie een grotere nadruk op repressie zou komen te liggen is in ieder geval ongegrond gebleken. Kennelijk maakt dit weinig verschil.

Derden
Eerder is reeds vermeld dat er een fundamentele onevenwichtigheid schuilt in het hebben van een collegiaal bestuur dat vervolgens bestuurlijk moet worden opgehangen aan één der participanten. Door één geïnterviewde wordt dan ook de suggestie gedaan om het collegiale bestuur te benadrukken en in ieder Rif een andere participant voorzitter te laten wezen. Er moet steeds gezocht worden naar ideale structuren, hetgeen beter op het lokale niveau van het Rif zelf kan gebeuren. Andere respondenten stellen dat niet zoveel uitmaakt uit welke hoek de voorzitter komt, als het maar de juiste persoon is. Hoe dit laatste zich laat garanderen, is vooralsnog niet goed duidelijk.

In de scenario's zal verder op vraagstukken en mogelijkheden van bestuurlijke ophanging ruimschoots worden ingegaan, inclusief de vóórs en tegens van elke variant.

---

1 In het voorgaande is al aangegeven dat van een dergelijke exclusieve (politieke) verantwoordelijkheid van één der participanten geen sprake is, en wel op basis van het samenstel van verantwoordelijkheden op genoemde drie bestuurlijke niveau's.

1866530 00731

2.5 Bestuurlijke structuur in relatie tot de interne aansturing binnen de Rif-organisatie

De uiteenlopende bestuursstructuren rondom de Rifs leiden tot verschillende problemen in de interne aansturing van de Rifs. De huidige bestuurlijke vormgeving is niet altijd bij machte tot een eenduidige en daadkrachtige aansturing te komen. Verschillende knelpunten op lager niveau geven omgekeerd op stuurgroepniveau dan weer tot problemen aanleiding. Drie aspecten dringen in dit verband op de voorgrond:

- het projectmatig en vrijblijvend karakter in de (bestuurlijke) samenwerking, en de afhankelijkheid van toevallige factoren;
- het op de werkvloer heen en weer zwenken in concrete activiteiten die worden ondernomen;
- de toenemende professionalisering van het Rif op operationeel niveau in verhouding tot de divergerende, op collegialiteit gebaseerde aansturing binnen de stuurgroep.

Vrijblijvendheid

In de eerste evaluatie is reeds naar voren gekomen dat een centrale factor in het geheel is, dat de Rifs geen zelfstandige entiteiten zijn, maar hun grondslag vinden in een samenwerking gebaseerd op vrijwilligheid. Hoewel 'vrijwilligheid' op zich een goed uitgangspunt is en zeker in aanvang de enige wijze om tot echte samenwerking te geraken, leidt dit er wel steeds toe dat vragen over de bestuurlijke verantwoordelijkheid en de aansturing van het Rif telkens weer aan de orde komen. Bij elk project (keuze, uitvoering, resultaten en aanbevelingen) staan vrijwel dezelfde vragen (en weerstanden) weer op de agenda. Dit leidt meestal tot ad hoc-oplossingen. Tot een definitieve regeling komt het niet. Toevallige factoren zijn soms doorslaggevend, en de incidentele consensus richtinggevend. De uiteindelijke gang van zaken wordt hierdoor onvoorspelbaar en zoals gebleken is, soms ook onbeheersbaar.

Zwenkende activiteiten

Hoewel de doelstellingen van de Rifs door de bank genomen alom worden onderschreven is er onvoldoende eenduidigheid over de vertaling hiervan in concrete activiteiten. Twee problemen dringen hierbij op de voorgrond:

- *de gewenste wijze van bestrijding*: de huidige Rifs zwenken heen en weer tussen controle/preventie, opsporing/repressie, evaluatie van bestanden en registraties van toezichthouders, en fenomeen- of achtergrondonderzoek. De doelen variëren van het '*potentiële risicogroepen weer op het goede spoor brengen*' en *compliance* aan de wetgeving, tot het totstandbrengen van een permanente intensieve controlevorm, dan wel het isoleren en oppakken van de boeven in de branche, of het enkel verschaffen van de gegevens hiervoor;

1866530 00731

- *de aard van de criminogene gelegenheidstructuren* die men in kaart wil brengen en waarmee men later, bijvoorbeeld in de aanbevelingen, ook daadwerkelijk iets wil. In de praktijk doelen de werkzaamheden soms op gelegenheidsstructuren c.q. frauderisico's aan de zijde van de branche/doelgroep (inherente risico's); soms op gelegenheidsstructuren aan de zijde van de toezichthouders op die branche/doelgroep (toezichtrisico's); soms op mengvormen of combinaties hiervan.

Over de gewenste werkwijze en resultaten lopen de meningen van de samenwerkende partners ver uiteen. Door participanten die een keuze kunnen maken tussen controleren en opsporen kunnen verschillende argumenten worden aangedragen die ook verband kunnen houden met eigen behoeften en beleid. Afhankelijk hiervan worden verschillende accenten gelegd.
Zo belijdt één Rif de visie zo lang mogelijk in de controlesfeer te willen blijven werken en zo weinig mogelijk in de opsporingssfeer. Volgens sommige geïnterviewden bestaat echter tevens de indruk dat met name de participanten van een bepaalde Uvi daar niet zo tevreden over zijn en liever wat meer directe repressieve resultaten willen zien. Verder kan een Rif volledig preventief en controlerend ingericht zijn, terwijl de participerende instanties (met uitzondering van de belastingdienst en de Uvi's) voornamelijk opsporingsfunctionarissen inzetten en geen controlefunctionarissen.[1]
Ook de voorgestane aanpak in concrete projecten kan vanuit de participanten verschillen, zo illustreert het verhaal van een politiestuurgroeplid. De belastingdienst heeft in een concreet project tegengas gegeven, omdat andere prioriteiten gesteld worden ten aanzien van de aanpak en omgang met de doelgroep. Het Rif komt door fuikwerking uit bij tien bedrijven die vervolgens de moeite van het repressieve aanpakken waard zijn. De politie onderschrijft deze methode van 'case-screening' gevolgd door repressief optreden. Deze methode staat echter haaks op het beleid van de Belastingdienst om bij voorkeur elke ondernemer zonder aanziens des persoons (rechtsgelijkheid) primair controlerend aan te pakken: het past de Belastingdienst niet om zonder gedegen controle vooraf met verdachtmakingen op belasting- en premieplichtigen af te stappen. Overigens werkt ook de Belastingdienst wel op basis van risico-analyse: de meeste (controlerende) aandacht gaat naar personen/ondernemingen waar de meeste risico's zitten.

1 Verschillende participanten beschikken overigens ook niet altijd over de keuzemogelijkheid tussen controle- of opsporingsfunctionarissen. De Arbeidsinspectie en de politie beschikken alleen over opsporingsambtenaren, die dan ook maar worden ingezet voor controles.

1866530 00731

Bij concrete keuzes[1] leidt dit soort van onduidelijkheden over het traject dat men ingaat, tot de nodige discussies en tot wederzijdse irritaties die de samenwerking - soms onnodig - onder druk zet. Deze fricties komen dan vooral tot uiting op strategisch stuurgroepniveau. Daar waar op operationeel niveau (projecten, beheersgroep) kennelijk nog voldoende eensgezindheid wordt gecreëerd door het feitelijke samenwerken, lopen de meningen op strategisch niveau - waar van belang wordt wat men met de resultaten *op de middenlange en lange termijn* wil en waar de behoefte/het beleid van de afzonderlijke instanties het sterkst wordt gevoeld - ook het sterkst uiteen.

Interne professionalisering versus achterblijvende bestuurlijke controle
Binnen de Rifs is geleidelijk sprake van toenemende professionalisering. Men verkrijgt steeds meer *know how* in de samenwerking. Men kent elkaar beter en weet elkaar eerder te vinden. Men ontwikkelt en wisselt (onderzoeks)methodieken uit, enzovoort. Dit treft vooral het projectgroep- en beheersgroepniveau.
Op het niveau van de stuurgroep, het beleidsniveau, is dit vooralsnog niet/minder het geval. Hier is sprake van een op collegialiteit en consensus gebaseerde 'vrijwillige' bestuursstructuur, met (soms herhaalde) personele wisselingen. Opbouw van vaste lijnen doet zich niet/nauwelijks voor. In vergelijking met de toenemende professionalisering op project- en beheersgroepniveau blijven de ontwikkelingen op stuurgroepniveau dus achter.
Deze discrepantie leidt tot een lacune in de aansturing en een zekere autonomie van de uitvoering. Vaak wordt de stuurgroep dan achteraf met ontwikkelingen geconfronteerd die men bij een directere aansturing zeker niet had toegestaan. Participanten in de stuurgroep worden vervolgens gedwongen '*tot een ramkoers*', die door de andere leden van de stuurgroep weer niet in dank wordt aanvaard. Gebrekkige directe sturing vooraf leidt aldus tot barsten in de samenwerking achteraf. En indien dit (nog) niet het geval is, doet dit een (te) groot beroep op de kwaliteiten van de Rif-coördinator: deze vormt immers de 'verticale as' tussen het projectniveau, het beheersgroepniveau en het stuurgroepniveau.

2.6 Bestuurlijke structuur in relatie tot participerende instanties

De afzonderlijke participanten in een samenwerkingsverband als het Rif hebben altijd ook te maken met de toedeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen de eigen achterban. Dit is op zich niets bijzonders.

---

1 Onder andere wat betreft de keuze/aanpak van projecten, de deelname van de organisaties, het in te zetten personeel en de bevoegdheden daarvan, de pricacy, de gewenste 'opbrengsten' van het project, de aanbevelingen en de (algehele of eind-)verantwoordelijkheid.

1866530 00731

In geval van de Rif-structuur is hierbij echter wel iets bijzonders aan de hand. Er is sprake van een spanning tussen lokale (Rif) en landelijke aansturing (Belastingdienst, GAK). Er is sprake van directe lokale politieke verantwoordelijkheid, maar soms (ook) van directe landelijke politieke verantwoordelijkheid (de staatssecretaris van Financiën voor de Belastingdienst en de minister van SZW voor de arbeidsinspectie). Er is op zich ook sprake van een andersoortig type bestuur/aansturing (e.g. de collegiale aansturing binnen de Rifs, en het hiërarchisch bestuur binnen de verschillende kolommen). Eén van de hoofdproducten in de samenwerking, het doen van aanbevelingen, 'dwingt' de Rifs bovendien om als het ware bestendig op de stoel van de verantwoordelijke beleidsmakers bij de betrokken instanties te gaan zitten, althans deze op te zoeken. En tenslotte zoals eerder vermeld, ontbreekt het juist ten aanzien van dit hoofdproduct van de Rifs, het doen van aanbevelingen en het implementeren daarvan binnen de instellingen, aan enige centrale sturing en afspraken; deze vallen als het ware tussen wal (Rif-bestuur) en schip (bestuur van de instanties) en zijn mede hierdoor telkens onderwerp van discussie. In dit perspectief zijn fricties tussen de partners vrijwel onontkoombaar. Sterker nog: hoe verder gaand de aanbevelingen van het Rif, hoe groter de fricties.

Tussen de *lokale*, bestuurlijke structuur van de Rifs en de *landelijke* bestuurlijke verantwoordelijkheid van verschillende participanten afzonderlijk is momenteel bij alle Rifs dan ook een spanning zichtbaar.[1] Waar op lokaal niveau deze spanning zich in de persoon van bijvoorbeeld de wethouder of in de korte lijnen met het lokale bestuur nog kan oplossen, is dat ten aanzien van de vertegenwoordigers van organisaties die landelijk werken veel minder het geval. Dit leidt bij concrete beslissingen tot onbegrip en fricties in de stuurgroep: lokale stuurgroepleden willen tot een beslissing komen; 'landelijke' stuurgroepleden kunnen/durven niet de beslissingen te nemen die van hen worden gevraagd.

De directe *politieke verantwoordelijkheid* bij een aantal instanties speelt eveneens een belangrijke rol. Spanningen doen zich met name voor indien belangen van hoger beleid in geding (dreigen te) komen, en indien de directe *politieke* verantwoordelijkheid van de staatssecretaris (Belastingdienst) of de minister van SZW (Arbeidsinspectie) voor afspraken of uitingen gedaan door hun vertegenwoordigers in de respectieve stuurgroepen in geding komt. Voor de minister van SZW is de politieke verantwoordelijkheid voor de Arbeidsinspectie (mede) redengevend geweest om vertegenwoordigers van de Arbeidsinspectie uit de twee stuurgroepen waarin men zitting had, terug te trekken. Voor de Belastingdienst is dit redengevend voor een

1 Waar men zelf geen directe aanleiding(en) tot problemen heeft, ondervindt men wel de negatieve gevolgen van discussies elders.

1866530 00731

intern vrij strakke sturing van bevoegdheden. Binnen de Belastingdienst wordt dit als een gegeven beschouwd, andere Rif-participanten zien hierin een knelpunt: vertegenwoordigers van de Belastingdienst in de stuurgroep nemen geen beslissingen die politieke gevolgen (kunnen) hebben; gesignaleerde tekortkomingen in de belastingwetgeving of als fraudegevoelig ervaren belastingpraktijken worden in de ogen van de andere partners vaak onnodig toegedekt.
Vertegenwoordigers van de Belastingdienst vinden omgekeerd weer dat andere stuurgroepleden onvoldoende aandacht voor de (landelijke) consequenties van de Rif-aanbevelingen hebben. Met name belangen van hoger landelijk beleid worden te weinig ontzien. Klassieke voorbeelden in dit verband zijn het zogenaamde NN-tarief[1] van de belastingen of de uitgifte van sofinummers. Belastingvertegenwoordigers menen dat anderen te snel, met te weinig kennis van zaken en op basis van een te lokale bevinding landelijke, zeer verreikende, maar voor de betreffende dienst in ieder geval te ver strekkende conclusies trekken.
De politieke consequenties hebben in de praktijk dan ook onder meer geleid tot aanpassingen in de Rif-rapportages, 'screening' van preventie-aanbevelingen, en tot herhaalde fricties in verschillende stuurgroepen. Kennelijk kan de op collegiale leest geschoeide stuurgroep een en ander onvoldoende opvangen. De samenwerking tussen de partners staat hierdoor bestendig onder druk.

Bestaande, onderhuidse spanningen worden in dit verband ook aangescherpt door de *doelstellingen* van de Rifs zelf. De Rifs hebben immers tot doel aanbevelingen te doen inzake de gelegenheidsstructuren aan de zijde van de Rif-participanten. Op grond van deze taakstelling doen de Rifs aanbevelingen die aangrijpen op de interne organisatie van betrokken participanten. Hoe meer de Rifs zich richten op de interne organisatie en aanpak van de participanten, hoe groter ook de druk op de samenwerking. De aanbevelingen situeren zich daarmee als het ware in de competentiestrijd tussen Rif-bestuur en afzonderlijk bestuur. Het Rif-bestuur kan als collegiaal bestuur en bij ontstentenis van vaste afspraken hierin weinig weerwoord bieden, en komt bijgevolg niet verder dan interne fricties. De aanbevelingen worden '*over de muur gegooid*' zonder zicht op implementatie.

---

1 Werkgevers kunnen onbekende werknemers als NN boeken waarop bij wijze van sanctie dan wel een 60% loonbelasting wordt geheven. De Belastingdienst doet dit om werkgevers niet meer in moeilijkheden te brengen (en het voor hen makkelijker te maken 'wit' te handelen). Door andere Rif-participanten wordt dit gezien als een stimulans voor fraude (witwassen). De Belastingdienst stelt zich op het standpunt dat afschaffing van het 60%-tarief echter geen oplossing biedt. Wel kan het voorkomen van NN-lonen worden gerenseigneerd aan andere instanties.

1866530 00731

3 Kansen en bedreigingen

3.1 Inleiding

Hoofdstuk 3 is gewijd aan de wijze waarop de betrokken participanten de Rifs waarderen. Dit hoofdstuk valt in twee onderdelen uiteen:
- de *im*materiële opbrengsten en meerwaarde van de Rifs zoals de gesprekspartners die momenteel percipiëren (paragraaf 3.2); en
- de bereidheid van participanten om de samenwerking in het kader van de Rifs ook in de toekomst verder voort te zetten (3.3).

3.2 Meerwaarde Rifs

Samenwerken
Opmerkelijk is dat ondanks de gesignaleerde problemen, de meeste deelnemers op zich een meerwaarde zien in de Rif-formule, met name vanwege de vruchtbare samenwerking. Dit wordt ook als één der voornaamste immateriële opbrengsten gezien. En ook al wordt wel gewezen op andere ontwikkelingen die de ontstane samenwerking niet langer uniek doen zijn, er blijft kennelijk nog voldoende reden om gezamenlijk te opereren c.q. niet af te haken.
Unaniem wordt het samenwerken als het belangrijkste pluspunt van het Rif gezien. '*Samenwerken leer je binnen het RIF, ook daarbuiten gaat het dan een stuk makkelijker*' is een uitspraak die de kern goed weergeeft.

Andere facetten
Daarnaast worden ook andere immateriële facetten van de Rif-formule van meerwaarde beschouwd. Een van de respondenten vat dit als volgt samen:
- de multidisciplinaire samenwerking, waardoor meer 'kracht' ontstaat dan een onderzoek door één instantie en waardoor intensievere vormen van controle/opsporing mogelijk wordt;
- het feit dat de Rifs verder (kunnen) kijken dan de papieren werkelijkheid: de Rifs zijn er voor de echte werkelijkheid (regulier onderzoek door een aantal instanties beperkt zich doorgaans tot papieren/bestandsonderzoek);
- de methodiekontwikkeling binnen het Rif en het feit dat het Rif functioneert als leerschool voor de betreffende ambtenaren van alle instanties (zo worden nacontroles door instanties soms op dezelfde manier opgezet als een Rif-onderzoek; betrok-

1866530 00731

kenen krijgen een grotere focus op dingen dan alleen de insteek van de eigen organisatie, en vinden elkaar hierin ook gemakkelijker);
- de Rif-onderzoeken zeggen veel over de eigen bestanden van de betrokken instanties: door samenwerking in Rif-verband is in een aantal gevallen een goede opschoning echt mogelijk;
- de Rif-onderzoeken doen ook veel dingen die de instanties afzonderlijk laten liggen omdat het voor ieder van hen om *peanuts* of *kleine vissen* gaat, terwijl het in totaal om veel grotere dingen gaat. Men krijgt oog voor de lacunes in het geheel van de handhaving

Verder wordt nog gesproken over:
- de accumulatie van kennis;
- het belang van een integrale aanpak om fraude te bestrijden;
- het nut om bepaalde bevindingen die bij de afzonderlijke participanten al bekend waren te ventileren via het Rif;
- het ontstaan van synergie door ruimhartige informatie-uitwisseling;
- symboolfunctie: alleen al het bestaan van de Rifs leidt tot hogere alertheid en fraudebewustzijn bij de verschillende sectoren;
- signaalfunctie voor wat betreft frauderisico's en leemten in wet- en regelgeving;
- het ontstaan van informele netwerken;
- het voordeel van het kunnen leggen van linken naar ander (fraude)onderzoek.

Twijfels aan meerwaarde

Twijfels aan de meerwaarde van de Rifs worden ook geuit. Een belangrijke factor hierin is de vraag of de betrokken instantie zelf over een alternatief voor (het aandachtsveld van) de Rifs beschikt. Zo heeft bijvoorbeeld de Belastingdienst grote twijfels bij de meerwaarde van de Rifs, omdat zij zelf beschikt over: veel van de noodzakelijke gegevens en *know how* voor optreden, een goed ontwikkeld controle- en repressie-apparaat, de voorkeur geeft aan ad hoc en projectmatige samenwerkingsverbanden waarbij de eigen capaciteitsinzet zo maximaal mogelijk kan worden benut, en doordat men duidelijke twijfels heeft over de méér-opbrengst van Rif-optreden voor de belastingdienst zelf: *'als ik mijn mensen op de gewone wijze inzet leveren ze me veel meer op dan die kleine fraudes bij het Rif'*.

Een en ander neemt niet weg dat ook de Belastingdienst een meerwaarde ziet in de Rifs, zij het veelal voor andere instanties. Daar waar geen 'echt' alternatief voorhanden is, is de perceptie van een meerwaarde echter duidelijk groter.

1866530 00731

3.3 Bereidheid

Wat betreft de bereidheid om de samenwerking voort te zetten dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de bereidheid om de samenwerking voort te zetten, en de bereidheid om dit in Rif-verband te doen.

Bereidheid tot samenwerking
In meer of mindere mate beklemtonen *alle* gesprekspartners de bereidheid om met samenwerking door te gaan, ook de Belastingdienst. Een inter- of multidisciplinaire aanpak, wordt afhankelijk van de doelgroep en onder omstandigheden zeker noodzakelijk geacht. Men benadrukt ook dat men dit in allerlei gremia doet/wil doen.

Bereidheid tot samenwerking in kader van de Rifs
Het merendeel van de gesprekspartners spreekt ook haar bereidheid uit voor een samenwerking in het kader van de Rifs. Alleen vertegenwoordigers van de Belastingdienst geven soms te kennen dat men wellicht beter met de samenwerking in Rif-verband kan stoppen. Men twijfelt in dit verband aan de meerwaarde ervan, en ziet ook nadelen (in het bijzonder wat betreft de doorkruising van het eigen doelgroepenbeleid en de ongewenste publiciteit van het Rif-optreden). Een van de participanten koppelt de bereidheid aan de keuze van toekomstige doelgroepen. Het moet volgens deze zegsman dan niet gaan om Rif-onderzoek binnen een reguliere, langjarige bedrijfstak maar om aandacht voor 'zwervende fraudeurs' die allerlei bedrijfstakken infiltreren. Fraudeurs kunnen voornamelijk aangetroffen worden in sectoren waar grote hoeveelheden contant geld omgaan, waar rechtstreeks wordt geleverd aan consumenten (zonder tussenleverancier), waar de ontvanger van producten/diensten geen factuur heeft en waar veel verloning plaatsvindt.
Voor de bereidheid tot deelname van de Arbeidsinspectie geldt ook dat deze afhankelijk is van concrete projecten: alleen als daarvan enige invloed uitgaat op de Wet arbeid vreemdelingen en de Arbeidsomstandighedenwet is ook hier blijvende participatie gewaarborgd.

De argumenten om de samenwerking voort te zetten hebben veelal te maken met gezamenlijk gedeelde belangen:
- geen van de participanten ontkomt eraan om zwarte fraude te bestrijden; Rif-activiteiten komen tegemoet aan de landelijk ervaren noodzaak om meer aan handhaving te doen en handhaving ook op landelijk niveau te brengen;
- Rif-activiteiten voorzien vooral in een behoefte voor instanties die er anders helemaal niet toe komen om zwarte fraude op te sporen;
- alle participanten ervaren het nut van opsporen van en adequaat publiceren over fraude in een bedrijfstak;

1866530 00731

- voor elke organisatie bestaat de noodzaak van preventie;
- er is geen instantie die hetzelfde doet of kan doen als het Rif.

Een niet onbelangrijk aspect bij al deze argumenten is, dat volgens eigen mededeling van veel betrokkenen de kosten/inzet die met Rif-activiteiten gemoeid zijn zeker in verhouding staan tot meerwaarde/opbrengsten.

Grondslag voor bereidheid

De bereidheid tot deelname aan de huidige Rifs vindt bij de meeste instanties dus vooral haar grondslag in het eigenbelang en bijgevolg de gepercipieerde meerwaarde van de Rifs voor de betrokken organisaties. De bereidheid strekt voorzover het eigenbelang direct/indirect strekt (men kan bijvoorbeeld ook intern de inzet van personeel alleen verantwoorden voorzover het eigenbelang hiermee wordt gediend). De Belastingdienst is hierin op zich niet uitzonderlijk (zij percipieert alleen weinig belang).
Daarnaast is er een duidelijke spanning tussen instanties met een (enkel of primair) lokaal (territoriaal bepaald) belang en instanties met een meer landelijk (functioneel) georiënteerd belang. Omdat het Rif lokaal opereert hebben lokale instanties hierbij ook het meest direct belang. Voor landelijk opererende organisatie met een functioneel belang spelen ook andere factoren een rol (prioriteiten, mogelijke alternatieven van onderzoek/opsporing, e.d.).
Aldus zijn niet alle (eigen)-belangen even vergelijkbaar of sporen ze ook met elkaar. Er is soms sprake van een wankel evenwicht. Hierbij dreigt een permanent gevaar dat een Rif zo functioneert dat het eigenbelang van (één van) de afzonderlijke instanties te zeer op de voorgrond treedt terwijl de inzet van mensen en middelen van andere instanties eveneens gerechtvaardigd moet blijven.

Dit alles heeft tot consequentie:

- dat participatie op de lange duur alleen plaatsvindt voorzover het Rif en Rif-optreden beantwoordt aan een behoefte; Rif-optreden dient aanvullend te zijn op optreden vanuit de eigen instantie of op basis van andere samenwerkingsvormen; in dit verband kan met name worden gewezen op bovengenoemde meerwaarde-aspecten als 'intensieve(re) vormen van controle/opsporing', de 'echte werkelijkheid achter de bestanden', en de *'peanuts* die normaal niet aangepakt zouden worden'; alleen in de *niches* van de monodisciplinaire en reeds bestaande multidisciplinaire handhaving kunnen de Rifs een permanente plaats vinden;
- dat participatie in beginsel ook niet verder gaat dan de grenzen van het eigenbelang en de eigen behoefte van de betreffende instanties strekt; in dit verband kan gewezen worden op de eerder geschetste situatie ten aanzien van de aanbevelingen: aanbevelingen die niet voldoen aan het eigen belang/behoefte van betrokken organisaties zullen nogal eens gauw als ongewenst worden ervaren, en daarmee de participatie onder druk zetten; en

1866530 00731

- dat wederzijdse belangen elkaar in een zeker evenwicht moeten houden: iedere partners dient bestendig de idee te hebben dat nu of in de directe toekomst ook zijn/haar belangen worden gediend.

Bedreigende factoren

Een van de bedreigingen voor de Rifs zou kunnen zijn dat er *onvoldoende projecten* uit te voeren zijn. Een 'herhaling van zetten' wordt in het algemeen niet zinvol geacht, het doen van herhalingsonderzoek als 'onderhoudsdosering' kan daarentegen heel functioneel zijn. Sommige geïnterviewden zijn er van overtuigd dat de Rifs altijd genoeg werk zullen hebben op terreinen waar veel piekbelasting is (en dus grote inzet van tijdelijk personeel), veel geld in omloop is en veel subsidieverkeer plaatsvindt.
Een respondent sprak de verwachting uit dat naarmate de 'witte' fraude beter wordt aangepakt (hetgeen door bestandsvergelijking met behulp van adequate registratiesystemen al gerealiseerd wordt), er een verschuiving plaatsvindt naar de 'zwarte' fraude. Een 'algemeen' opsporingsorgaan ontbreekt daarvoor in Nederland, dus het Rif kan voorzien in die behoefte. Dat wil overigens niet zeggen dat het Rif gekwalificeerd moet worden als het zoveelste opsporingsorgaan, ondanks het feit dat door de inzet van voornamelijk opsporingsmensen het accent weleens verschuift van controle en preventie naar repressie.

Een ander knelpunt wordt mogelijk gevormd door de *vele personele wisselingen* op lokaal niveau: ingewerkte mensen worden door andere prioritering teruggetrokken uit het Rif terwijl aanlevering van nieuwe mensen stagneert '*omdat er nog zoveel andere belangrijke zaken te doen zijn*'. Op operationeel niveau kunnen de taakstellingen binnen de eigen organisatie (managementscontracten) een rol spelen. In enkele gevallen werkt het moeten behalen van taakstellingen door in de doelstellingen en werkwijzen van het Rif. Een respondent spreekt in dit verband over 'bloedgroepenkwesties', een ander over 'de dominantie van de targetrealisatie'.

Verschillende gesprekspartners geven aan dat momenteel te *weinig waarborgen* zijn *ingebouwd* die de bereidheid om door te gaan ook in de toekomst kunnen verzekeren. Deze geluiden zijn bij vertegenwoordigers van vrijwel alle disciplines te horen. Met name de gang van zaken rondom de Rif-aanbevelingen is velen een doorn in het oog, en geeft tot fricties en frustraties aanleiding. '*Het kan toch niet zo zijn dat een Rif braaf projecten draait en de schone schijn ophoudt dat er aan fraudebestrijding wordt gedaan, zonder dat er werkelijk iets gebeurt*' is de hartekreet van een stuurgroepvoorzitter.
Een en ander sluit aan bij de impasse in de ontwikkeling van de Rifs die eerder is gesignaleerd (vierde hoofdbevinding). Enkele informanten klagen in dit verband nu

1866530 00731

reeds over (het gebrek aan) betrokkenheid van mede-participanten (hetgeen in casu overigens *niet* de Belastingdienst betreft).
Een stuurgroepvoorzitter suggereert in dit verband dat het helemaal niet slecht zou zijn als de participanten een structurelere samenwerking zouden hebben en de beheersgroep zou kunnen komen tot een *gemeenschappelijke programmering met een dwingend karakter* voor de komende twee tot drie jaar.

Indien in de huidige vormgeving van de Rifs niet snel iets verandert, is te verwachten dat de bereidheid tot deelname verder zal afnemen, ook bij de instanties die bij deelname wel direct of enig belang percipiëren. Eén van de doeleinden in de scenario's zal dan ook moeten zijn om die vormgeving te kiezen die voor de participanten de grootste bereidheid bewerkstelligt én waarborgt. In de scenario's worden verschillende varianten van mogelijke waarborgen aangegeven. Deze variëren van een platform voor het verwerken van aanbevelingen tot het stellen van randvoorwaarden om op het functioneren van het Rif greep te kunnen houden. Men is in dit verband duidelijk toe aan een volgende fase in het proces van samenwerking. Trefwoorden hierin zijn: meer duidelijkheid, minder vrijblijvendheid, betere afspraken, steviger structuren en met name een gremium voor de 'verwerking' van aanbevelingen.

1866530 00731

4 Materiële kosten en baten

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de materiële kosten en baten van de Rifs aan de orde. Het betreft drie posten, te weten:
- de vaste kosten van de Rifs (fysieke omgeving, personele kosten, overige kosten);
- de materiële opbrengsten in/van de projecten en de kosten die hiermee gemoeid zijn; en
- de kosten/baten verbonden aan overige activiteiten van de Rifs.

De indeling van het hoofdstuk is als volgt. Paragraaf 4.2 geeft een kort overzicht van de wijze van financiering van de Rifs en de bedragen die hiermee gemoeid zijn. Paragraaf 4.3 gaat vervolgens in op de vaste kosten die door de Rifs als min of meer permanente organisatie worden gemaakt. Paragraaf 4.4 beschrijft de financiële kosten en baten die met de verschillende Rif-projecten verband houden. Paragraaf 4.5 tracht de vraag naar de financiële kosten/batenverhouding globaal te beantwoorden. En paragraaf 4.6 geeft een overzicht van financiële kosten gemoeid met andere Rif-activiteiten (preventie, dienstverlening, en dergelijke).

De verschillende kosten/baten zijn berekend en gerapporteerd over de periode *vanaf het moment van operationeel zijn* van de Rifs tot aan 1 juli 1997 (= peildatum onderzoek). De aanloopkosten vóór de datum van operationeel-zijn, zijn niet meegerekend.

4.2 Huidige financiering

In het bijstandsakkoord kabinet/VNG is afgesproken dat de vier grote steden in 1994 gezamenlijk vijf miljoen gulden en in 1995 en volgende jaren zes miljoen gulden zouden ontvangen voor de bekostiging van de Rifs. Gelet op het aandeel van de gemeenten[1] gaat het om een netto-toevoeging van respectievelijk 4 (1994) en 4.8 miljoen (1995 en verder) aan het gemeentefonds. Tegenover deze bekostiging staat een veronderstelde baten van 10 (1994) en 12 miljoen (1995 en verder) door activiteiten van de Rifs (e.g. een veronderstelde kosten/batenverhouding van 1:2).

1 Eén miljoen in 1994; 1.2 miljoen in 1995 en verder.

1866530 00731

Er is tevens besloten de netto-bekostiging over de gemeenten blijvend te verdelen naar rato van het aantal uitkeringsgerechtigden per ultimo 1993. Voor deze verdeelsleutel is gekozen omdat:

- behoefte bestond aan een objectieve maatstaf zonder beïnvloeding door de rijksoverheid;
- de Rifs als 'aangrijpingspunt' de bijstandsgerechtigden hebben; en
- voor 1993 als criterium omdat de verwachting bestaat dat inzet van de Rifs tot een daling in de fraude zal leiden: gemeenten zouden bij een jaarlijks vast te stellen basis aldus 'bestraft' worden voor een succesvol beleid.

Een en ander leidt tot de volgende bekostigingswijze (zie figuur 4.1).

Figuur 4.1 - Bekostiging

Gemeente	1994	1995 e.v.
Amsterdam	1.613.000	1.935.300[1]
Rotterdam	1.294.000	1.553.300
Den Haag	702.000	842.000
Utrecht	391.000	469.000
Totaal	4.000.000	4.800.000

Omdat Rif Twente uit een samenwerkingsverband van gemeenten bestaat is een analoge bekostiging via het gemeentefonds niet goed mogelijk gebleken. De bekostiging geschiedt hier dan ook rechtstreeks uit het budget van het Ministerie van Sociale Zaken (bij de overigen indirect). Voor de gehele periode (1 april 1996 tot 1 april 1999) bedraagt het fl. 800.000,- jaarlijks.[2]

1 Een knelpunt in de bekostiging van Rif Amsterdam betreft de vraag of geld ontvangen via het gemeentefonds wel in zijn geheel ten goede komt van het Rif. In Rif Amsterdam bestaat hierover enige discussie. Dit treft in het bijzonder de afspraak dat vaste personeelslasten (kosten en hulpkosten) van personeel van de GSD niet aan het Rif zouden worden doorberekend (zie onder). Rif Amsterdam ontvangt hierdoor een lager bedrag dan de 1.9 miljoen.

2 Op basis van het aantal uitkeringsgerechtigden zou dit fl. 600.000 ,- hebben moeten zijn, maar omdat uit de eerdere ITS-evaluatie reeds is gebleken dat de Rifs alleen kunnen functioneren bij een bepaalde ondergrens is dit verhoogd tot fl. 800.000,-.

1866530 00731

Het boven geschetste beeld van de financieringswijze is echter niet volledig. De Rifs bestaan uit samenwerkingsverbanden van verschillende organisaties (uitvoeringsinstellingen, Belastingdienst, regiopolitie, OM, Arbeidsinspectie, enzovoort). De deelname aan de Rifs en aan de verschillende Rif-projecten geschiedt op basis van - in convenanten vastgelegde - vrijwilligheid.[1] Personeel van betrokken instanties worden door hen om niet ter beschikking gesteld. De financiële kosten die hiermee gemoeid zijn worden in beginsel door de instanties zelf gedragen. Verschillende instanties (onder andere Belastingdienst, GAK) houden bovendien standaard personeel ter beschikking voor eventuele activiteiten in Rif-verband. De totale kosten overstijgen derhalve de bovengenoemde bedragen. Voorzover bekend zullen deze kosten hieronder verder worden verdisconteerd.

4.3 Vaste kosten

De vaste kosten die door de Rif-organisaties als zodanig worden gemaakt bestaan uit drie hoofdonderdelen, te weten de totale kosten van de:
- fysieke omgeving (huur van de kantoorruimte, e.d.);
- het personeel in min of meer vaste dienst[2] van het Rif (aantal fte.; salarislasten); en
- de overige kosten (kosten inrichting/meubilair, vervoer/autogebruik, automatisering, telecommunicatie, overige kosten).

In de subparagrafen 4.3.1 (fysieke omgeving), 4.3.2 (personele lasten) en 4.3.3 (overige kosten) wordt van de respectieve kosten een beeld gegeven. Een kanttekening hierbij is op zijn plaats. Het gebruik van de verdeelsleutel 'financiering naar rato van het aantal Abw-uitkeringsgerechtigden' leidt ertoe dat de Rifs onderling niet goed vergelijkbaar zijn wat betreft de totale begroting. Deze verschillen immers behoorlijk. Daarnaast variëren de Rifs ook in de duur van de periode dat ze operationeel zijn geweest (zie figuur 4.2). Ook wat dit betreft zijn ze moeilijk vergelijkbaar.

1 E.g. het Rif-samenwerkingsconvenant en de verschillende convenanten per project.
2 'In min of meer vaste dienst' is ten behoeve van het onderzoek geoperationaliseerd als dat personeel waarvan de inzet de afzonderlijke projecten in ieder geval overschrijdt.

1866530 00731

Figuur 4.2 - Operationele periode

Naam	Datum operationeel worden	Duur operationele fase tot 1-7-1997
Rif Amsterdam	1 april 1994	39 maanden
Rif Rotterdam	1 mei 1994	38 maanden
Rif Den Haag	1 november 1994	32 maanden
Rif Utrecht	1 november 1994	32 maanden
Rif Twente	1 juni 1996	13 maanden

4.3.1 Fysieke omgeving/huisvesting

Alle Rifs beschikken over één hoofdvestiging. Er zijn geen nevenvestigingen. In figuur 4.3 worden de kosten hiervan aangegeven.

Figuur 4.3 - Kosten huisvesting

Naam	Gemiddelde kosten per jaar	Totale kosten tot 1-7-1997
Rif Amsterdam	fl. 255.286,-	fl. 829.679,37
Rif Rotterdam	fl. 197.684,-	fl. 626.000,-
Rif Den Haag	fl. 62.318,-	fl. 166.180,-
Rif Utrecht	fl. 142.357,-	fl. 379.617,83
Rif Twente	fl. 79.015,-[1]	fl. 85.600,-

4.3.2 Personele lasten

Wat betreft de vaste personele kosten van de Rifs kan het volgende worden gemeld. *Alle* Rifs beschikken over een min of meer vaste kern van personeel bestaande uit:
- Rif-coördinator;
- administratief personeel;
- automatiseringspersoneel; en
- overig ondersteunend personeel.

1 De huisvesting van Rif Twente is begin 1997 bijna verdubbeld (van 140 m^3 tot 241 m^3). De huisvestingskosten zullen in de toekomst hierdoor hoger uitvallen.

1866530 00731

Alleen Rif Den Haag beschikt daarnaast (ook) over een projectleider in vaste dienst (1 fte, gemiddelde kosten: fl. 102.834,38; totale kosten fl. 205.668,76[1]).[2]

Naast de directe personele (salaris)-lasten zijn ook andere personele of personeelgerelateerde kosten aanwezig. Bij ander personeel denke men aan de inzet van bijvoorbeeld uitzendkrachten of adviseurs, maar ook aan overwerk; bij indirecte kosten onder andere aan kosten die te maken hebben met educatie, teambuilding, en dergelijke. Voorzover deze kosten een projectoverstijgend karakter hebben worden zij eveneens tot de 'vaste' personele kosten van een Rif gerekend.

In figuur 4.4 vindt u een gesommeerd beeld van alle personele kosten in dit verband. Waar bedragen niet direct voorhanden zijn, zijn zij fictief berekend c.q. afgeleid uit de overige gegevens.

Figuur 4.4 - Gesommeerde personele lasten

Naam	Gemiddelde personele kosten	Totale kosten tot 1-7-1997
Rif A'dam	fl. 1.287.723,-	fl. 3.658.250,-
Rif R'dam	fl. 652.750,-	fl. 1.982.400,-
Rif Den Haag	fl. 421.165,-	fl. 1.035.114,-
Rif Utrecht	fl. 253.964,-	fl. 677.236,-
Rif Twente	fl. 384.998,-	fl. 417.148,-

4.3.3 Materiële kosten

Onder deze post vallen onder meer de kosten voor inrichting/meubilair, vervoer/autogebruik, automatisering, telecommunicatie, enzovoort. De opgegeven bedragen zijn gesommeerd tot één tabel (figuur 4.5).

1 Dit getal is lager omdat de projectleider pas sinds 1 juli 1995 in dienst is.
2 Rif Amsterdam kent geen project*leider*, maar wel een project*begeleider* onder het overige ondersteunend personeel.

1866530 00731

Figuur 4.5 - Gesommeerde overige materiële kosten

Naam	Gemiddelde materiële kosten	Totale materiele kosten tot 1-7-1997
Rif A'dam	fl. 317.000,-	fl. 1.030,000,-
Rif R'dam	fl. 503.500,-	fl. 1.594.387,-
Rif Den Haag	fl. 261.017,-	fl. 691.694,-
Rif Utrecht	fl. 67.805,-	fl. 180.813,-
Rif Twente	fl. 147.470,-	fl. 159.720,-

4.3.4 Totaaloverzicht vaste kosten

Hiermee komen we tot een eerste totaal overzicht van de vaste kosten van de Rifs als organisatie (vanaf moment van operationeel zijn tot 1 juli 1997).
Deze totale kosten komen voor Rif Amsterdam op 5.5 miljoen (1.8 miljoen per jaar), voor Rif Rotterdam op 4.2 miljoen (1.4 miljoen per jaar); voor Rif Den Haag op 1.8 miljoen (fl. 750.000,- jaarlijks), voor Rif Utrecht op 1.2 miljoen (fl. 464.000,- per jaar), en voor Rif Twente op fl. 660.000,- (fl. 610.000,- per jaar).
Voor alle vijf de Rifs betreft het in totaal een somma van rond de **13.5** miljoen, met een gemiddelde kostenpost van circa **5** miljoen op jaarbasis. In figuur 4.6 vindt u een totaaloverzicht.

Figuur 4.6 - Totaaloverzicht vaste kosten Rifs

	Huisvesting		Personeel		Overige kosten		Totaal	
Naam	Gemiddeld/totaal		Gemiddeld/totaal		Gemiddeld/totaal		Gemiddeld/totaal	
Rif A'dam	255.286	829.679	1 287.723	3.658.250	317.000	1 030.000	1.860 009	5.517.929
Rif R'dam	197 6846	26 000	652.750	1.982.400	503.500	1.594.387	1 353.934	4.202.787
Rif Den Haag	62.318	166 180	421.165	1.035.114	261.017	691.694	744 500	1 892 988
Rif Utrecht	142.357	379.618	253.964	677.236	67 805	180.813	464.126	1.237 667
Rif Twente	79.015	85.600	384.998	417.148	147.470	159.720	611 483	662 468
Totaal	736.660	2.087.077	3.000 600	7.770.148	1.296.792	3.656.614	5.034.052	13.513.839

1866530 00731

4.4 Projectkosten en -opbrengsten

4.4.1 Uitgangspunten

De tweede onderzoeksvraag betreft de (materiële) opbrengsten van de projecten en de kosten die hiermee gemoeid zijn. Ten aanzien van de berekening van deze projectkosten en -baten zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- het onderzoek wil zowel de 'papieren' (lees: opgeboekte) opbrengsten/kosten, als ook de *feitelijke* opbrengsten/kosten in kaart brengen;
- het begrip '*opbrengsten van de Rifs*' wordt uitgebreid opgevat: het betreft niet alleen de rechtstreekse opbrengsten van het onderzoek, maar ook de opbrengsten in het natraject (terugvordering, boetes, premieverlaging, beperking uitkeringsduur, en dergelijke); ook deze opbrengsten zijn immers een rechtstreeks gevolg van de Rif-interventie (en zouden zonder deze interventie waarschijnlijk niet/minder zijn geweest);
- de berekening van de kosten/opbrengsten van het Rif gaat in principe uit van brutobedragen (van uitkeringen, salariskosten e.d.); bij de kosten worden niet alleen de salariskosten van de deelnemende instanties verbonden aan de tijdelijke inzet van personeel gerekend, maar ook de dervingskosten (productieverlies) aan de zijde van de deelnemende instanties die het gevolg zijn van de tijdelijke inzet;

In subparagraaf 4.4.2 wordt een beeld geschetst van de materiële opbrengsten; in 4.4.3 van de kosten die hiermee gemoeid zijn geweest.

4.4.2 Materiële opbrengsten

Ten aanzien van de materiële, repressieve opbrengsten van de Rifs zijn drie belangrijke kanttekeningen op voorhand op zijn plaats.

Beperkt aantal projecten
Tot 1 juli 1997 hebben de vijf Rifs werkzaamheden verricht voor in totaal 26 projecten: Rif Amsterdam en Rotterdam ieder zes projecten, Rif Den Haag vier, Rif Utrecht acht, en Rif Twente twee. Van slechts 13 van deze 26 projecten zijn de materiële opbrengsten in kaart gebracht. Voor de overige 13 projecten is geen informatie beschikbaar. Redenen hiervoor zijn:

- het project is nog niet in de fase beland dat reeds baten (kunnen) worden berekend (7 projecten);
- na (voor)onderzoek is van verdere actie/ingrijpen afgezien (één project);

1866530 00731

- gedurende het project is enkel gestreefd naar *im*materiële baten (verbetering in beleid en regelgeving, verbetering van bedrijfsvoering), en niet naar directe materiële baten (één project).

Van Rif Den Haag is - evenals in de vorige Rif-evaluatie - het in het geheel niet mogelijk gebleken over de verschillende projecten de nodige gegevens te verkrijgen (vier projecten). Twee factoren spelen hierin een rol. Aan de ene kant wordt dit veroorzaakt doordat de operationele teams niet vanuit het gebouw van het Rif werken, maar vanuit locaties van betrokken instanties: direct zicht ontbreekt derhalve. Aan de andere kant wordt dit veroorzaakt door de gekozen bestuurlijke ophanging. De bestuurlijke ophanging aan een instantie die zelf geen of nauwelijks directe materiële schade en -baten ondervindt (in casu de politie en de stadsdriehoek) leidt ertoe dat dit aspect van de Rifs onvoldoende wordt belicht of althans niet die aandacht krijgt die het verdient. Voor de verkrijging van gegevens wordt men dan te zeer afhankelijk van (de mogelijkheid en bereidwilligheid) van de andere instanties.
Een en ander leidt ertoe dat in onderstaande slechts een beeld van 13 projecten kan worden gegeven.

Beperkt beeld wat betreft de verschillende posten
Ook wat betreft de 13 bekende projecten is het beeld soms beperkt gebleven. Met name bij de oudere projecten is de precieze berekening van de verschillende posten vaak onduidelijk. Oorzaak hiervoor is de gebrekkige boekhouding in met name de beginfase van de Rifs, waardoor een en ander achteraf niet goed meer traceerbaar is. Het blijft soms op het niveau van cumulatieve tellingen en globale schattingen.
Verder bestaat van géén enkel project momenteel enig zicht op de feitelijke invordering van de verschillende geboekte (schade)bedragen. De oorzaken hiervoor wat betreft de *oudere* projecten zijn naast de gebrekkige boekhouding, het feit dat:
- de verdere afhandeling van zaken niet tot de competentie van het Rif wordt gerekend, maar tot die van de afzonderlijke deelnemende instanties; het Rif als zodanig voert hiervoor ook niet (meer) de regie;
- bij de afzonderlijke instanties de verschillende Rif-zaken doorgaans worden verwerkt in de reguliere afhandeling van (fraude)zaken; dit treft vrijwel alle instanties: GSD, Belastingdienst, GAK, OM; de verschillende zaken die afkomstig zijn van het Rif worden veelal niet als zodanig gelabeld waardoor ze ook achteraf niet meer traceerbaar zijn; en doordat
- omwille van de privacy de namen en adressen van betrokkenen na overdracht aan de verschillende instanties doorgaans na zes maanden door het Rif worden vernietigd; het achteraf traceren op naam is daardoor eveneens onmogelijk gebleken.

1866530 00731

Bij *recente* Rif-projecten waar men nog wel over informatie beschikt, heeft de feitelijke invordering pas sinds kort een aanvang genomen (en zou een vergelijking met het opgeboekte bedrag mank lopen). Invordering wordt bovendien vertraagd doordat het vaak 'beginselbedragen' betreft (belastingnadeel, premienadeel) waarover nog onderhandelingen plaats kunnen vinden met betrokken bedrijven, en waarover vaak nog bezwaar- en beroepsprocedures lopen.
Een en ander leidt ertoe dat over de feitelijke financiële invordering van de dertien bekende projecten geen mededelingen kunnen worden gedaan. Voorzover het de invordering betreft, heeft het onderzoek - ondanks daartoe strekkende (herhaalde) inspanningen van de betrokken Rif-coördinatoren - derhalve niet het beoogde resultaat gehad. Bij een toekomstige (her)inrichting van de Rifs verdient dit aspect van de bedrijfsvoering van de Rifs uitvoerige aandacht.

Beperkte beeld wat betreft de wel opgegeven opbrengsten
Tenslotte dient te worden aangetekend dat ook de geconstateerde en opgeboekte opbrengsten van de Rifs een eenzijdig beeld kunnen geven. Twee zaken zijn hiervoor verantwoordelijk. Allereerst blijkt dat binnen sommige projecten soms - na vooronderzoek of tussentijds -, de richting van het project verschuift naar *im*materiële doeleinden of doelen op de langere termijn. De directe materiële opbrengsten blijven hierdoor achter dan hetgeen bij een andere aanpak mogelijk zou zijn geweest.
Ten tweede blijkt dat een deel van de opbrengsten op deze wijze ook niet goed in beeld te brengen is. Het betreft hier de materiële opbrengsten in een breder verband. Zo heeft op verzoek van één Rif de Belastingdienst een steekproef (N = 23) gedaan bij bedrijven in een bedrijfstak die aan Rif-onderzoek onderworpen is geweest. Bij de tien bedrijven waar een objectieve vergelijking mogelijk bleek[1], kan worden geconstateerd dat er wat betreft de afgedragen loonbelasting sprake is van een stijging van 10% in één jaar, en dat wat betreft de voor de belasting opgegeven omzet zelfs sprake was van een gemiddelde stijging van 31.7%. Met andere woorden, Rif-inzet heeft kennelijk ook repercussies op de latere bereidheid van betrokkenen tot *compliance* aan de wet (aanmelding van bedrijven, premie- en belastingafdrachten, en dergelijke). Hierdoor genereert de Rif-inzet ook opbrengsten in een breder verband. Deze zijn hier niet verdisconteerd.

Samenvattend
Het beeld dat in onderstaande wordt geschetst beperkt zich derhalve tot dat van:
- 13 projecten afkomstig van vier Rifs (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Twente);
- de door de Rifs zelf geconstateerde gevallen en berekende schadebedragen (niet eventuele herberekeningen en feitelijke invorderingen);

1 Een aantal bedrijven blijkt van eigenaar te zijn gewisseld of de belastingaangifte is nog niet binnen.

1866530 00731

- waarbij in aanmerking moet worden genomen dat de opgegeven opbrengsten soms te hoog (opboekingen) en soms te laag (wijziging doelen, opbrengsten in breder verband) zullen zijn, en dat enkele opbrengsten berusten op schattingen.

De gesignaleerde opbrengsten zullen hieronder per categorie deelnemende instantie cumulatief - voor alle 13 projecten gezamenlijk - worden gepresenteerd.

Opbrengsten van de gemeentelijke sociale diensten
Voor wat betreft de gezamenlijke gemeentelijke sociale diensten komt naar voren dat gedurende de 13 projecten in totaal 425 gevallen van bijstandsfraude zijn aangetoond. In 384 gevallen heeft dit geleid tot terugvordering van de geleden schade. De totale som der opgeboekte terugvorderingen bedraagt zo'n 6.3 miljoen gulden: gemiddeld zo'n fl. 16.000,- per geval. Hierbij kan wederom worden aangetekend dat dit in vrijwel alle gevallen de door het Rif berekende schadebedragen betreft: over eventuele herberekeningen en invordering door de GSD is niets bekend.

In 130 gevallen is besloten tot stopzetting van de uitkering, en in 2 gevallen tot vermindering van de hoogte van het uitkeringsbedrag. Volgens de overhandigde gegevens zou aldus voor de tijdsperiode van één jaar - maatgevend voor deze berekening - een totaalbedrag van circa 4.2 miljoen gulden bespaard zijn, hetgeen een besparing van ruim 32.000 gulden per geval zou betekenen.
Over het opleggen van administratieve sancties, een bevoegdheid van de sociale dienst, is weinig tot niets bekend. Indien aanwezig onttrekt dit zich aan het blikveld van het Rif.
In 132 gevallen is tenslotte een proces-verbaal wegens bijstandsfraude opgemaakt.

Opbrengsten voor de uitvoeringsinstellingen in verband met uitkeringsfraude
Voor wat betreft de gezamenlijke uitvoeringsinstellingen komt naar voren dat gedurende de 13 projecten 255 gevallen van fraude met sociale verzekeringen (uitkeringsfraude) is aangetoond. Dit heeft in minstens 217 gevallen tot terugvordering van het schadebedrag geleid (van één project is dit niet goed duidelijk geworden). Een en ander heeft tot een totale terugvorderingssom geleid van circa 2.3 miljoen gulden (gemiddeld zo'n fl. 11.000,- per geval). Ook hierbij kan weer worden aangetekend dat dit in vrijwel alle gevallen de door het Rif berekende schadebedragen betreft: over eventuele herberekeningen (en invordering) van de uitvoeringsinstellingen is niets bekend.
In de genoemde 12 projecten (één project niet goed duidelijk) heeft dit verder voor slechts 7 fraudeurs geleid tot stopzetting van de uitkering. De opgegeven besparingen geven van 3 van de 7 projecten aan dat hierdoor circa fl. 52.000,- is bespaard. Indien

1866530 00731

dit bedrag maatgevend is voor alle 7 projecten zou dit tot een totaal aan besparingen van circa fl. 120.000,- hebben geleid.
Over het opleggen van administratieve sancties is wederom weinig tot niets bekend. Dit onttrekt zich aan de gezichtskring van het Rif.
In 101 gevallen is een proces-verbaal wegens fraude met sociale verzekeringen (uitkeringsfraude) opgemaakt.

Opbrengsten voor de uitvoeringsinstellingen in verband met werkgeversfraude
De gezamenlijke uitvoeringsinstellingen hebben in totaal 344 ondernemingen/bedrijven beticht van werkgevers- of ondernemingsfraude. Dit aantal heeft slechts betrekking op 9 projecten: bij 2 projecten is dit (nog) niet goed duidelijk geworden; bij eveneens 2 projecten zijn géén gevallen van werkgevers-/ondernemingsfraude geconstateerd.
Voor acht projecten (één is wederom is niet bekend) heeft dit geleid tot 101 naheffingen, premie-aanpassing en boeten.[1] De totale som die hiermee gemoeid is, is door de Rifs berekend op 11.6 miljoen gulden, waarbij eveneens weer kan worden aangetekend dat over eventuele herberekeningen en feitelijke invorderingen door de uitvoeringsinstellingen niets bekend is.
Voor deze acht projecten is tegen 28 werkgevers/ondernemingen proces-verbaal opgemaakt.

Opbrengsten voor de Belastingdienst
De opbrengsten voor de Belastingdienst voorzover het particulieren betreft, is relatief gering. Dit wordt deels veroorzaakt doordat de Belastingdienst zich bij de meeste projecten vooral heeft geconcentreerd op ondernemingen, en doordat veel van de betrokken particulieren reeds langs andere wegen (GSD, UVI, OM) gesanctioneerd zijn/worden. In totaal hebben in slechts 2 projecten 323 particulieren een naheffing inkomsten- of vermogensbelasting (of anderszins) en/of een boete ontvangen. Het bedrag dat hiermee gemoeid is, is berekend op in totaal zo'n 1.4 miljoen gulden (gemiddeld fl. 4.300,- per geval).
Het beeld van opbrengsten voor de Belastingdienst-*Ondernemingen* is als volgt. In 12 projecten (één project heeft geen opbrengsten in dit verband gegenereerd) is tegen in totaal 191 bedrijven/ondernemingen (schade- of boete)bedragen berekend.[2] De totaalsom die hiermee gemoeid is, bedraagt zo'n 35.5 miljoen gulden. Bij deze berekening dient wel te worden aangetekend dat juist deze opgeboekte belastingbedragen vaak 'beginselbedragen' betreffen waarover onderhandelingen plaatsvinden en bezwaar-

1 Omdat van sommige projecten alleen de berekende totaalsom bekend is, wordt hier afgezien van nadere uitsplitsing over de verschillende categorieën.
2 Omdat van sommige projecten alleen de berekende totaalsom bekend is, wordt ook hier afgezien van nadere uitsplitsing over de verschillende categorieën.

1866530 00731

en beroepsprocedures lopen. De uiteindelijk hoogte van de opbrengsten en de feitelijke invordering is naar verwachting lager. Hoe veel lager is onbekend.
Noch tegen particulieren noch tegen (bestuurders van) bedrijven/ondernemingen zijn tenslotte processen-verbaal wegens belastingfraude opgemaakt: er wordt althans niets over vermeld.

Opbrengsten openbaar ministerie
In totaal 445 gevallen is proces-verbaal niet alleen opgemaakt maar ook ingezonden aan het openbaar ministerie. Over de verdere afhandeling is niets bekend (tracering op Rif op of naam betrokkene is niet mogelijk gebleken).

4.4.3 Materiële kosten

De financiële projectkosten van de Rifs bestaan uit verschillende posten:
- de personele kosten van de inzet bij het Rif gedurende het project (hierna: projectkosten);
- de dervingskosten gemaakt aan de zijde van de instantie die het gevolg zijn van de inzet van dit personeel; en
- de *niet*-personele kosten die gepaard gaan met een project.

Hierbij zijn de volgende kanttekeningen op zijn plaats.

Personele projectkosten
Wat betreft de personele projectkosten is over 10 projecten informatie beschikbaar. Van drie projecten is de informatie hierover te gebrekkig om hiervan een beeld te geven.
De gebrekkige boekhouding van de Rifs leidt er verder toe dat bij de 10 genoemde projecten de voorhanden gegevens niet altijd de toets der kritiek kunnen doorstaan. Dit betreft met name:
- de eenmalige inzet van (veel) personeel gedurende acties van het Rif: deze informatie is in het geheel niet bekend, althans achteraf niet traceerbaar; en
- de personele kosten die verbonden zijn met de verdere afwikkeling van het project bij de verschillende instanties (terugvordering, naheffing, enzovoort): hierover is eveneens geen enkele informatie beschikbaar.

Het hieronder gepresenteerde beeld betreft in zoverre dus een *onder*schatting van de totale personele kosten.

Ook bij de precieze duur en tijdsbesteding van het personeel dat in de verschillende fasen van het project (voorbereidingsfase, operationele fase, natraject) is ingezet, kunnen soms vraagtekens worden gezet. Het Rif heeft in oorsprong bewust gekozen

1866530 00731

voor een inbreng geschoeid op vrijwilligheid en heeft bijgevolg ook ieders inbreng niet willen registreren. Bij verschillende instanties (o.a. GSD en GAK) is ook het tijdschrijven niet zover voortgeschreden/geautomatiseerd dat hierover achteraf informatie kan worden ingewonnen. De hieronder genoemde cijfers zijn dan ook vaak cumulatieve kosten die de Rifs achteraf en globaal hebben kunnen terughalen. Zij dienen dan ook met enige terughoudendheid te worden bekeken.

Personele dervingskosten

Ten aanzien van de dervingskosten van de personele inzet aan de zijde van betrokken instanties zijn in het geheel geen gegevens beschikbaar. Van geen enkel project bestaat een volledig beeld. Oorzaken hiervoor zijn wederom:

- de gebrekkige Rif-boekhouding en de niet-aanwezige of gebrekkige systemen van tijdschrijven aan de zijde van de instanties; en daarnaast
- doordat althans in één Rif de kennelijke afspraak bestaat dat dervingskosten in beginsel niet zullen worden doorberekend (en dus ook niet worden berekend);
- doordat over de (wijze van) berekening van dervingskosten doorgaans ook geen eenstemmigheid bestaat; en
- omdat, indien al dervingskosten bekend zijn, het in vrijwel alle gevallen enkel de dervingskosten betreft die gemaakt zijn door instanties waarmee het Rif personeel bezien de nauwste band heeft (doorgaans de GSD); dervingskosten van overige instanties zijn niet of nauwelijks opgegeven/bekend.

Niet-personele kosten

De niet-personele projectkosten zijn niet als afzonderlijke post in het onderzoek opgenomen. Te verwachten was op voorhand, dat informatie hierover niet of niet volledig beschikbaar zou zijn. Voorzover hierover wel informatie bestaat zijn gegevens hierover opgenomen in de algemene Rif-kosten (zie boven: vaste kosten van het Rif). Zij worden hier dus niet meer afzonderlijk vermeld.

Samenvattend

Het beeld dat in onderstaande wordt geschetst beperkt zich derhalve tot de personele kosten van:

- 10 projecten afkomstig van vier Rifs (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Twente);
- gegevens die betrekking hebben op een langdurige inzet gedurende de looptijd van het project *bij het Rif* (voorbereidingsfase, operationele fase, natraject); gegevens over de eenmalige inzet rondom acties en over de kosten verbonden aan het afwikkelingstraject bij instanties ontbreken; en
- door de Rifs aangegeven cumulatieve schattingen hierover.

1866530 00731

Het beeld dient derhalve met terughoudendheid te worden bekeken en betreft in ieder geval een onderschatting. In onderstaande wordt wederom cumulatief (over de 10 projecten heen) en per type participant gerapporteerd.
Bij verdere voortzetting van de Rifs verdient de berekening van de kosten uitgebreidere aandacht. In het bijzonder dient hierbij aandacht te worden geschonken aan de uniformiteit van de verslaglegging (wijze van registratie, wijze van berekening dervingskosten, enzovoort).

Kosten van de gemeentelijke sociale diensten
De gemeentelijke sociale dienst heeft in alle tien de projecten in minstens één van de projectfasen bij het Rif (voorbereidingsfase, operationele fase, natraject) geparticipeerd. Volgens de voorhanden gegevens zouden voor de tien genoemde projecten de kosten van de gezamenlijke GSD'en die verbonden zijn aan de (langdurige) inzet van personeel in de verschillende fasen van het project, gevarieerd hebben van zo'n 1.5 tot 1.8 miljoen. De globale kostenverhouding tussen de verschillende fasen bedraagt hierbij zo'n 1 (voorbereidingsfase) : 3 à 4 (operationele fase) : 0.75 (natraject in Rif-verband). Over de kosten van verdere verwerking van geconstateerde fraudegevallen is niets bekend.

Kosten voor de uitvoeringsinstellingen
Uitvoeringsinstellingen hebben eveneens in alle tien genoemde projecten in minstens één fase van de projecten geparticipeerd. Volgens dezelfde gegevens zouden de personele kosten voor de gezamenlijke uitvoeringsinstellingen gedurende de 10 projecten gevarieerd hebben tussen fl. 850.000,- en fl. 900.000,-. De globale kostenverhouding over de verschillende projectfasen bedraagt hier ongeveer 1 (voorbereidingsfase) : 5 (operationele fase) : 0.3 (natraject in Rif-verband).
Voorzover de kosten van de gezamenlijke uitvoeringsinstellingen lager uitvallen dan die der gezamenlijke gemeentelijke sociale diensten zij met name in herinnering gebracht dat hier mogelijk sprake is van een vertekening: over GSD'en is nu eenmaal betere/ruimere informatie beschikbaar. Over de kosten van verdere verwerking van geconstateerde fraudegevallen is wederom geen enkele informatie beschikbaar.

Kosten voor de Belastingdienst
Ook de Belastingdienst heeft deelgenomen aan (minstens één fase van) alle tien genoemde projecten. De gezamenlijke kosten hiervan kunnen worden geschat op zo'n 1.7 tot 1.8 miljoen gulden. De globale kostenverhouding over de verschillende projectfasen is vergelijkbaar met die van de uitvoeringsinstellingen en bedraagt eveneens zo'n 1 (voorbereidingsfase) : 5 (operationele fase) : 0.3 (natraject in Rif-verband).
Voor zover de kosten van de Belastingdienst *gelijk* uitvallen aan die der gezamenlijke gemeentelijke sociale diensten en *hoger* dan die van de uitvoeringsinstellingen zij

1866530 00731

hier met name vermeld dat de gemiddelde loonkosten van belastingpersoneel door de bank genomen hoger zijn (salarisschalen 9 tot 11 BBRA) dan die van de andere instellingen. Het aantal fte's dat is ingezet lijkt vergelijkbaar met dat van de uitvoeringsinstellingen. Mogelijk is de duur van de inzet wel iets langer geweest.
Verder geldt ook hier dat sprake kan zijn van een vertekening ten opzichte van de sociale diensten, en dat over de kosten van verdere verwerking van geconstateerde fraudegevallen geen enkele informatie beschikbaar is.

Kosten voor de overige organisaties
Gedurende de tien projecten hebben ook andere organisaties geparticipeerd. Van vijf organisaties zijn gegevens over de kosten beschikbaar gesteld. Het betreft de regiopolitie, de lokale eenheden van de Arbeidsinspectie en de Rijksverkeersinspectie (RVI), de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en medewerkers van het Gemeentelijke Register van Amsterdam. In totaal wordt over de tien projecten een deelname van 42 personen gemeld. De gemiddelde deelname over de verschillende fasen (voorbereidingsfase, operationele fase, natraject) lijkt op circa 0.5 fte op jaarbasis te liggen. Indien dit aangenomen mag worden, betekent dit dat de totale kostensom zo'n 1.4 miljoen[1] heeft bedragen. Uiteraard berust dit wel op een zeer globale schatting. Voorts valt te verwachten dat met name bij Rif-acties de inzet van bijvoorbeeld politiepersoneel aanmerkelijk groter is geweest.

4.5 Materiële kosten-/batenverhouding

Het zal duidelijk zijn dat op basis van het voorgaande slechts grove schattingen kunnen worden gedaan wat betreft de kosten-batenverhouding van de Rifs. Zowel aan de opbrengsten- als aan de kostenkant klemmen de nodige onzekerheden. Aan een aantal baten (processen-verbaal, opbrengsten in breder verband) en kosten (eenmalige inzet en dergelijke) kan in het geheel geen financiële waarde worden toegekend.
Voorzover hieromtrent dus uitspraken kunnen worden gedaan betreft het enkel de kosten-/batenverhouding van vier Rifs zoals deze berekend/gemaakt zijn door en bij de Rifs zelf, en gedurende de periode van de Rif-projecten. Over (kosten/opbrengsten verbonden aan) eventuele natrajecten bij de verschillende instanties is in het geheel niets achterhaald. Met deze belangrijke kanttekening kan de kosten/-batenverhouding als volgt worden berekend.

---

1 E.g. 21 fte maal ca. fl. 65.000,- tot fl. 70.000,- (= gemiddelde bruto jaarsalaris berekend op basis van gemelde gegevens van betrokkenen).

1866530 00731

De opgeboekte baten over 13 projecten betreffen circa 59.1 miljoen. De personele kosten voor diezelfde projecten variëren tussen de 7 en 7.7 miljoen gulden.[1] De kosten/batenverhouding *wat betreft de projecten met directe financiële baten* zou daarmee globaal komen te liggen op een verhouding van 1 (kosten) : 8 (baten).[2]

De *totale* kosten/baten-verhouding van de vier Rifs inclusief de vaste kosten, kan als volgt globaal worden berekend. De totale vaste kosten van *vijf* Rifs tot 1 juli 1997 zijn vastgesteld op een totaalbedrag van circa 13.5 miljoen (met een gemiddelde van zo'n vijf miljoen op jaarbasis). Indien dit gecorrigeerd wordt voor Rif Den Haag (waarvan immers ook geen projectkosten/-baten bekend zijn) betekent dit voor vier Rifs een totale vaste kostenpost van circa 11.6 miljoen tot 1 juli 1997.
Cumulatief - vaste kosten en projectkosten - komen de kosten van de Rifs daarmee op zo'n 18.6 (minimum) tot 19.3 (maximum) miljoen gulden. Indien dit als maatstaf genomen zou mogen worden[3] voor het repressieve functioneren van de Rifs zou de *totale kosten/baten-verhouding* voor de vier Rifs daarmee globaal komen te liggen op een verhouding van 1 (kosten) : 3 à 3.2 (baten). Hierbij moet wel worden aangetekend dat over de feitelijke invordering van schade-/boetebedragen niets bekend is.

4.6 Overige opbrengsten en kosten Rif-activiteiten

De Rifs verrichten tot slot soms ook werkzaamheden die niet verbonden zijn aan specifieke projecten. Het betreft hier zaken als algemene preventie, voorlichting en samenwerking met instanties buiten strikt Rif-verband. Rifs verschillen in de wijze waarop zij de kosten en baten van deze activiteiten verwerken in de verslaglegging. Soms worden zij alsnog verwerkt in het natraject van een project, soms worden zij tot de vaste lasten van het Rif gerekend, soms wordt hiervan in het geheel geen verslag gedaan. De kosten variëren tussen enkele man-uren en een paar dagen.
Eén Rif, Rif Twente, springt er in dit verband uit, doordat hier de afspraak is dat ook de 'normale' reguliere controles van betrokken instanties voorzover het waarnemingen ter plekke betreft (WTP-en) voortaan in Rif-verband zullen plaatsvinden (en dus los van de Rif-projecten zelf). Het is de bedoeling dat zo'n 10 tot 12 WTP-projecten per jaar worden verricht. Vooralsnog zijn er negen WTP-projecten uitgevoerd: drie

---

1 De totale kosten zijn enkel over 10 projecten berekend. Bij de huidige berekening wordt er van uitgegaan dat de personele kosten van de drie ontbrekende projecten liggen op het niveau van de gemiddelde kosten van de overige 10 (er zijn geen aanwijzingen dat dit anders zou zijn). De totale kosten voor 13 projecten wordt daarmee gesteld op 13/10 maal 5.4 (minimum) tot 5.9 (maximum) miljoen = 7.0 tot 7.7 miljoen.

2 Tussen 1 : 7.7 en 1 : 8.4.

3 In dit kosten/batenplaatje zijn de kosten voor de projecten met (nog) geen financiële baten en de kosten voor activiteiten zonder directe financiële baten (preventie en dergelijke) niet verdisconteerd.

1866530 00731

binnen Rif-verband en zes erbuiten. De drie projecten binnen Rif-verband hebben betrekking gehad op zo'n 225 particulieren en 117 ondernemingen in de regio Twente. Van de drie binnen RIF-verband is niet afzonderlijk aan te geven welke resultaten zijn geboekt. Wel is bekend dat de negen WTP-projecten gezamenlijk hebben geleid tot het signaleren van onder meer 145 uitkeringsfraudeurs en tot 30 processen-verbaal. De personele kosten gemoeid met de drie activiteiten in Rif-verband worden geschat op 0.2 fte op jaarbasis. Daarnaast worden separate voorlichtingsactiviteiten ontwikkeld die gericht zijn op het overdragen van de resultaten van andere Rif-onderzoeken naar het Twentse, en op het creëren van een toekomstig platform. Hiermee zijn tot 1 juli 1997 nog slechts zo'n 24 manuren gemoeid. Het is de bedoeling dat beide projecten (WTP en voorlichting) in de toekomst worden uitgebreid.

1866530 00731

5 Conclusie bevindingen

De volgende conclusies kunnen worden getrokken:

a. De meningen van de direct betrokken Rif-partners over de Rifs lopen sterk uiteen. Deze uiteenlopendheid geldt alle fronten: de waardering van de gang van zaken, gepercipieerde knelpunten, concrete opbrengsten, wenselijke structuur, meerwaarde van de Rifs, wenselijke toekomst, enzovoort. Zij wordt niet alleen veroorzaakt doordat partners wisselend zicht hebben op de (feitelijke situatie van de) Rifs, maar ook door duidelijke verschillen in situatie, belangen en behoeften. De Rifs kunnen in dit perspectief worden gekenmerkt als een 'eenheid in verscheidenheid'.

b. De Rifs verkeren momenteel in een cruciale fase. Het tijdperk van het 'experiment' en het vrijblijvend experimenteren nadert zijn einde. Factoren in de huidige structuur en vormgeving van de Rifs die in den beginne positief hebben uitgewerkt op de totstandkoming van de Rifs, blokkeren nu de verdere ontwikkeling. Dit treft onder andere de vrijwilligheid in/van de samenwerking, het collegiaal en op consensus gebaseerd optreden op verschillende niveau's, het *om niet* ter beschikking stellen van menskracht en materiaal, de projectgebonden 'lichte' Rif-structuur, enzovoort. Andere facetten, met name in de sfeer van de financiële bedrijfsvoering (afrekening, verantwoording, en dergelijke), worden node gemist. De Rifs '*draaien*' hierdoor nu '*in cirkeltjes rond*' (dezelfde projecten, dezelfde bevindingen, dezelfde aanbevelingen waar dan niets mee gebeurt, enzovoort). Duidelijke keuzen zijn gewenst. Hierover zijn de meeste gesprekspartners eenstemmig.

c. De vraag naar de bestuurlijke vormgeving is voor de meeste gesprekspartners slechts één van de vele problemen, en zeker niet hetgeen als eerste op de voorgrond treedt. Andere problemen in de sfeer van de missie, organisatie en uitvoering van de Rifs zijn nijpender. Fricties in de bestuurlijke vormgeving doen zich juist voor als gevolg van deze andere knelpunten. En de vraag naar de wenselijke bestuurlijke vormgeving en ophanging zou volgens enkele gesprekspartners ook (mede) in functie moeten staan van een aantal eerdere fundamentele keuzen ten aanzien van de Rif-formule. In de scenario's wordt hierop nader ingegaan.

d. Er worden in de huidige bestuurlijke vormgeving en ophanging wel knelpunten gesignaleerd die in ieder geval oplossing behoeven. Het betreft: de beperkte terri-

1866530 00731

toriale competentie en (soms) functionele betrokkenheid van de gemeente, de verdere uitwerking hiervan (ophanging aan een wethouder Sociale Zaken of aan de stadsdriehoek), en de relatieve gebrekkigheid van een diffuse collegiale aansturing gebaseerd op vrijwilligheid en consensus in relatie tot andere aspecten. Deze gebrekkigheid van de sturing komt op twee fronten tot uiting:

- *Binnen* het Rif is onvoldoende helderheid en afstemming over doel en beoogde resultaten van gekozen projecten. De vrijblijvende collegiale aansturing verhoudt zich niet goed tot de steeds verdergaande interne professionalisering op de werkvloer. Er is sprake van (te) zwakke verticale aansturingslijnen binnen het Rif (de lijn: stuurgroep - beheersgroep - Rif-coördinator - projectgroep).
- *Buiten* het Rif komt dit vooral tot uiting in de relatie tot de bestuurlijke 'kolommen' van de afzonderlijke participerende instanties. Met name de aanbevelingen hebben hierdoor niet het beoogde effect.

e. Ondanks alle diversiteit onderstrepen de gesprekspartners door de bank genomen de meerwaarde van de Rifs. Deze meerwaarde wordt het meest gesignaleerd in *im*materiële opbrengsten als het multidisciplinair samenwerken, de netwerkvorming (inclusief uitstralingseffecten op andere terreinen), het 'professionaliseringseffect' op de eigen organisatie (meer zicht op branches, leerschool voor uitvoerenden, meer oog voor de feitelijke werkelijkheid en lacunes in handhaving, verbeterde informatie-uitwisseling, enzovoort), en het 'symbolisch' effect op de samenleving (preventie).

f. Wat betreft de *materiële* opbrengsten komt uit het onderzoek naar voren dat de financiële verslaglegging en -verantwoording niet die kwaliteit heeft, die wenselijk ware. Hierdoor is het beeld ten aanzien van de projecten beperkt gebleven tot de globaal berekende en opgeboekte kosten/baten van 13 projecten (van de 26): over de feitelijke kosten/baten is weinig (kosten) tot niets (baten) bekend.
Met dit voorbehoud en op basis van voorhanden gegevens kan worden gezegd dat de *totale* kosten/batenverhouding inclusief vaste lasten globaal kan worden gesteld op 1 (kosten) : 3 à 3.2 (baten). De projectkosten en -baten kunnen globaal worden geschat op een verhouding van 1 : 8. Wordt de 'overhead' daarbij opgeteld dan komen we weer op de verhouding van 1 : 3.

g. De bereidheid om met de Rifs door te gaan is bij de meeste participanten aanwezig. Deze bereidheid vindt haar (blijvende) grondslag voornamelijk in eigen belangen en behoeften van betrokken participanten (noodzaak van fraudebestrijding, aanvulling op bestaand handhavingspakket, noodzaak van preventie enzovoort), en is voor veel gesprekspartners ook alleen als zodanig binnen de eigen organisatie blijvend te rechtvaardigen. De verschillende belangen zijn echter uiteenlopend

1866530 00731

en niet altijd goed verenigbaar (inclusief een wankel evenwicht in de onderlinge afweging). De bereidheid is verder mede afhankelijk van (het ontbreken van) alternatieven (naarmate men zelf over alternatieve mogelijkheden voor controle en opsporing beschikt, wordt de bereidheid minder). Voorts kan worden geconcludeerd dat de bereidheid momenteel ernstig wordt aangetast door de onder punt a. gesignaleerde situatie. Met name de gang van zaken rond de (niet-implementatie van) aanbevelingen trekt een zware wissel op de samenwerkingsbereidheid. Daarnaast eisen sommige partners voor verdere deelname een betere financiële verantwoording zodat de meerwaarde van deelname ook objectief-financieel vaststelbaar is.

1866530 00731

Deel III Toekomst

6 Scenario's

6.1 Inleiding

Indien men besluit met de Rifs door te gaan, rijst vanzelf de vraag: hoe? Welke vorm dient hieraan te worden gegeven? In voorgaande hoofdstukken zijn immers verschillende knelpunten geschetst die verdere voortzetting kunnen hinderen.

In deel III van dit onderzoek wordt getracht hiervoor mogelijke oplossingen aan te dragen. Het schetst een aantal verschillende scenario's en keuzemomenten. Deze scenario's zijn gegroepeerd rondom vier dimensies die op basis van dit onderzoek van doorslaggevend belang kunnen worden geacht. Dit betreft: de missie van de Rifs, de organisatie, de schaal van opereren, en tot slot de bestuurlijke ophanging.

De indeling van deel III is als volgt. In het vervolg van dit hoofdstuk (5) worden de dimensies nader uitgewerkt, inclusief de samenhang tussen de verschillende dimensies. In daaropvolgende hoofdstukken 6 t/m 9 komen de verschillende dimensies afzonderlijk aan de orde: de missie (hoofdstuk 6), de organisatie (7), de schaalgrootte (8) en de bestuurlijke ophanging (9). Elk hoofdstuk kent dezelfde structuur: een korte inleiding op de dimensie en de dilemma's die hiermee gepaard gaan, een schets van de respectieve keuzemogelijkheden, en een aanzet tot een gezamenlijke strategie. De toelichting en keuzemogelijkheden zijn opgesteld op basis van de vraaggesprekken. De aanzet tot een gezamenlijke strategie bevat de resultaten van de *policy Delphi* (voor zover mogelijk[1]).

Deel III wordt besloten met een korte samenvatting in de vorm van een schematisch overzicht van alle dimensies en keuzemogelijkheden (paragraaf 10).

6.2 Dimensies

Missie
De eerste vraag die bij elk ondernemen gesteld dient te worden, is: wat willen we er eigenlijk mee? Wat is het doel? Waar willen we naar toe?

---

1 In hoofdstuk 1 is reeds vermeld dat in de mondelinge bijeenkomst vanwege tijdgebrek niet alle dimensies aan de orde zijn gekomen.

1866530 00731

Deze vraag naar de missie valt voor wat de Rifs betreft in drie subvragen uiteen.
- Wat beogen ze te bestrijden (aandachtsveld)
- Welke resultaten beogen ze dan precies (resultaten)?
- En hoe willen ze dit verwezenlijken c.q. welke activiteiten willen ze daartoe ontwikkelen (werksoort)?

De vraag naar de missie is primair, ook bij de Rifs. De andere dimensies betreffen dan deels de voorwaarden waaronder een en ander moet plaatsvinden; en deels een uitwerking en nadere vormgeving van de missie. De keuzemomenten in laatstgenoemde dimensies dienen dan ook te worden afgestemd op (keuzemomenten wat betreft) de missie om deze enige kans van slagen te geven, of althans optimaal succes te waarborgen.

Organisatie en schaalgrootte
Indien op de vraag naar de missie een duidelijk antwoord is gegeven, is vervolgens de vraag hoe dit in de praktijk georganiseerd moet worden? Onder welke organisatorische voorwaarden kan dit het best geschieden? Deze organisatorische uitwerking heeft in de kern betrekking op twee verschillende vragen. Die naar de:
- wenselijke vormgeving wat betreft de organisatie-(structuur); en
- naar de wenselijke schaal waarop de activiteiten zich af zullen/moeten afspelen.

De beide vragen zijn op zich zelfstandige vragen en nevengeschikt aan elkaar, maar houden natuurlijk wel onderling verband: een verkeerde organisatorische vormgeving heeft consequenties voor de schaal waarin men erin slaagt te opereren. De keuze van de schaalgrootte heeft weer consequenties voor de geëigende wijze van organiseren.

De vormgeving voor wat betreft de *organisatie-(structuur)* kent hierbij verder drie onderdelen:
- de gewenste mate van zelfstandigheid en institutionalisering van de Rifs;
- de wijze waarop de interne organisatie vorm wordt gegeven; en
- de wijze waarop de externe organisatie c.q. de relaties met de externe organisaties (samenwerkingspartners, derden) vorm wordt gegeven.

De wenselijke *schaal* waarop de organisatie gaat opereren c.q. haar missie wil nastreven, kent voor wat de Rifs betreft drie verschillende onderdelen:
- de schaal waarop de concrete onderzoeksactiviteiten plaatsvinden (groot-stedelijk, regionaal, provinciaal, landelijk);
- de schaal waarop men hiervan de vruchten wil plukken c.q. de gewenste effecten wil bewerkstelligen (idem); en

1866530 00731

- de schaal waarop men de samenwerking wenselijk acht in relatie tot de schaal waarop de betrokken partners plegen op te treden.

Het zal duidelijk zijn dat voor de verschillende vragen talloze scenario's te bedenken zijn. De huidige gepresenteerde scenario's zullen zich tot de hoofdlijnen beperken. Uitgangspunt hierbij is de huidige Rif-organisatie en schaal van opereren.

Bestuurlijke ophanging
Een vraag die in het kader van dit onderzoek zelfstandige aandacht behoeft, betreft de vraag naar de wenselijke bestuurlijke ophanging. Deze vraag is sinds de Parlementaire Enquête Opsporingsmethoden (Commissie Van Traa) van bijzonder belang geworden. Het adagium van de commissie 'geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid en geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid'[1] dient op zijn minst richtinggevend te zijn.
Nu de Rifs *inter*disciplinair zijn opgezet klemt deze vraag met name. Wie kan immers verantwoordelijk worden gesteld voor hetgeen de grenzen van de afzonderlijke disciplines overschrijdt? Wie kan verantwoordelijk worden gesteld voor hetgeen per definitie buiten de eigen kolom van bevoegdheden en verantwoordelijkheden treedt? Deze vraag komt bovendien op elk niveau van de verschillende kolommen terug: zij treft zowel het lokale (groot)-stedelijke of regionaal niveau, als hogere echelons.

De vraag naar de bestuurlijke ophanging verdient vanwege de bijzondere aard van de Rifs afzonderlijke aandacht. In de ogen van de direct betrokken gesprekspartners, zo is eerder gebleken, is deze vraag echter van secundair of tertiair belang. Invulling hiervan is onderdeel van de gekozen missie, een goede organisatievorm en de gewenste schaalgrootte van opereren. De optimale bestuurlijke ophanging vloeit voort uit keuzen die hieromtrent worden gemaakt (of zou dit althans in beginsel moeten doen). Missie, organisatie en schaalgrootte dienen op elkaar aan te sluiten, hetgeen betekent dat keuzen daarin consequenties moeten hebben voor de bestuurlijke oplossing: een wetenschap waarvan men zich men bij het maken van deze eerdere keuzen maar beter terdege rekenschap kan geven.

De vraag naar de bestuurlijke ophanging valt bij de Rifs in twee onderdelen uiteen. Het betreft:
- enerzijds de vraag naar de directe operationele verantwoordelijkheid c.q. de directe verantwoordelijkheid voor de verschillende activiteiten van de Rifs; en

1 Enquête Opsporingsmethoden (Commissie van Traa), *Inzake opsporing*, TK. 1995-1996, 24 072, nrs. 10-11; p. 412.

1866530 00731

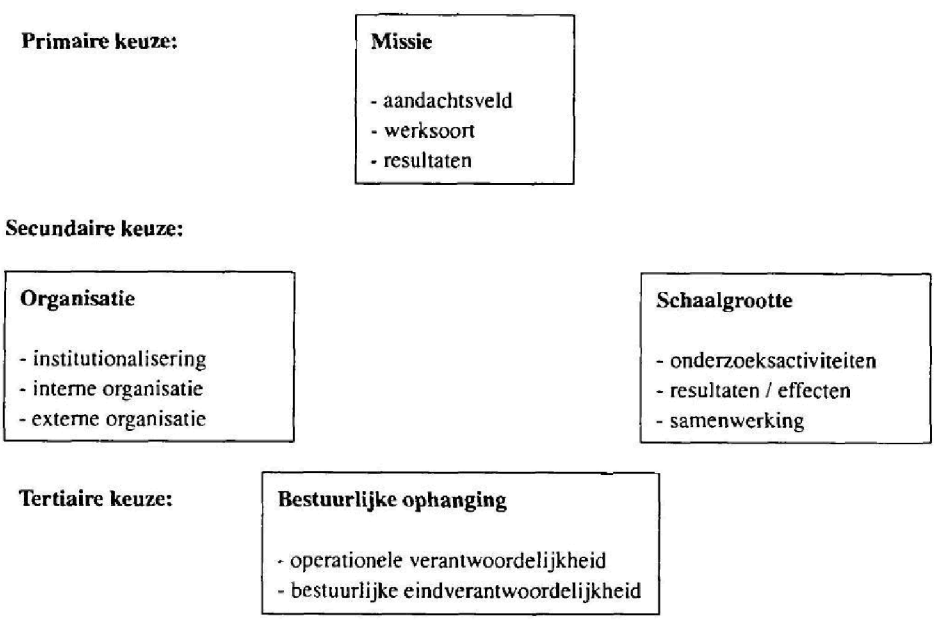
- anderzijds de vraag naar de bestuurlijke eindverantwoordelijkheid voor het geheel van de Rifs.

In de scenario's van hoofdstuk 9 zullen beide aspecten nader worden uitgewerkt.

6.3 Samenhang

De onderlinge samenhang tussen de verschillende dimensies laat zich daarmee als volgt construeren. Primair staan de vragen inzake de wenselijke missie; op secundair en op gelijk niveau aan elkaar de vragen inzake de organisatie en schaal van opereren; en op tertiair niveau tenslotte, de vragen inzake de bestuurlijke ophanging. Gemaakte keuzen op eerdere niveau's hebben hierbij directe consequenties voor de keuzen op latere niveau's. In figuur 6.1 wordt een en ander nog eens schematisch weergegeven.

Figuur 6.1



1866530 00731

7 Missie

De primaire dimensie betreft de wenselijke missie van de Rifs: het aandachtsveld, de gewenste resultaten/beoogde effecten en de werksoort. Omdat de laatste twee - gewenste resultaten en keuze van werksoort - ten nauwste samenhangen worden deze in het navolgende in één keuze gepresenteerd.

7.1 Aandachtsveld

7.1.1 Inleiding

De Rifs dienen momenteel een tweeledig doel:
- fraudebestrijding van met name zwarte fraude (werkgevers- en werknemersfraude); en
- signalering van criminogene gelegenheidstructuren, en het doen van preventieve aanbevelingen ter zake.

Deze doelstellingen worden door de meeste participanten - in meer of mindere mate - nog steeds onderschreven. Dat de Rifs zich vooral moeten blijven richten op zwarte fraude is vrij onbetwist. Dat de aandacht verder niet alleen op de feitelijke fraudes en fraudeurs gericht moet zijn maar ook op de criminogene gelegenheidsstructuren die tot fraude aanleiding geven, wordt evenmin betwist, althans als (neven)-doel op zich.

Wat betreft het aandachtsveld - zwarte fraude - is sinds het begin van de Rifs echter een geleidelijke verschuiving opgetreden. Aanvankelijk richtten de Rifs zich vooral op de zwarte *bijstands*fraude. Later is dit verruimd naar de zwarte fraude in het algemeen.
Een eerste keuze betreft derhalve de vraag of men de Rifs in deze ontwikkeling wil volgen of niet. In onderstaande worden de beide varianten inclusief voordelen en nadelen[1] geschetst. Een keuze op dit vlak verleent enige zekerheid tot waartoe de aandacht (en dus de resultaten en aanbevelingen) van de Rifs reikt.

1 De nadelen worden niet altijd afzonderlijk aangegeven omdat zij doorgaans de voordelen van de andere mogelijkheden betreffen (en daar dus aan de orde komen). Waar dit niet het geval is, worden zij wel apart vermeld.

1866530 00731

7.1.2 Keuzemomenten

Optie A. De Rifs dienen terug te gaan naar de oorsprong en zich vooral te beperken tot de zwarte *bijstands*fraude.

Argumenten pro:
- de Rifs zijn oorspronkelijk opgezet voor de bestrijding van zwarte bijstandsfraude mede omdat de gemeentelijke sociale dienst hier doorgaans niet (goed) aan toekomt;
- een ontwikkeling naar zwarte fraude (algemener) draagt het risico in zich dat de bijstandsfunctie in de praktijk weer geleidelijk aan het gezichtsveld wordt onttrokken: andere aspecten (vergunningen, sociale verzekeringen, belastingen, e.d.) gaan overheersen en de lacune in de bijstandshandhaving treedt hernieuwd op;
- een beperking tot bijstandsfraude brengt de Rifs - althans in vier gevallen - grotendeels weer terug binnen de oorspronkelijke, herkenbare begrenzingen wat betreft organisatie (veelal voorkomend uit de gemeentelijke sociale dienst), schaalgrootte (sterke lokale oriëntatie) en bestuurskolom (wethouder(s) sociale zaken, ministerie van SZW (o.g.v. medebewind)).

Argumenten contra
- de ontwikkeling is er niet voor niets: in de praktijk blijkt de zwarte bijstandsfraude nauw verknoopt met de andere zwarte fraude in een bepaalde sector of bedrijfstak/branche; beperking tot enkel bijstandsfraude is in de praktijk een te beperkt perspectief, en ondermijnt de effectiviteit van het Rif-optreden wat betreft mogelijke resultaten en aanbevelingen;
- bij een beperking tot bijstandsfraude kunnen/zullen vraagtekens worden gezet bij de participatie van de andere deelnemers: waarom zouden die immers meewerken aan onderzoek naar bijstandsfraude? Wat is hun belang zodanig dat dit capaciteitsinzet rechtvaardigt?

Optie B. De Rifs dienen de ontwikkeling tot zwarte fraude te volgen en te formaliseren, althans voorzover deze fraude bedrijfs-/branche gebonden blijft.

Argumenten pro:
- zoals boven geschetst is de verruiming tot zwarte fraude een natuurlijke ontwikkeling vanwege de verknooptheid van verschillende typen fraude (werkgevers-, werknemers-, bijstands- en belastingsfraude);
- de Rifs zijn het enige 'echte' handhavingsinstrument dat momenteel voor de zwarte fraudes voorhanden is; monodisciplinaire handhaving is te beperkt en

1866530 00731

heeft te weinig oog voor het sector-overschrijdende karakter van dergelijke fraudes;
- de Rifs zijn ook het enige 'echte' handhavingsinstrument voor het middensegment van deze vorm van criminaliteit: de *lokale* financiële criminaliteit, tussen enerzijds de 'grote' financiële criminaliteit c.q. de landelijk werkende economische toezichthouders en opsporingsorganen (OM, IRT's, FIOD, ECD, AID, e.d), en anderzijds de kleine individuele fraude (sociale zekerheids-, economische- en/of belastingfraude); zij vullen daarmee het 'gat' tussen landelijke prioriteiten en lokaal onvermogen;
- benadrukken van de interdisciplinaire oorzaken van fraude leidt er niet alleen toe dat de Rifs zelf effectiever zijn in het aandachtsveld dat zij bestrijken, maar dat ook andere, aangrenzende criminaliteit beter wordt bestreden: men kent elkaar beter, vindt eerder toegang, en er ontstaat netwerkvorming op lokaal handhavingsniveau.

Argumenten contra:
- bestrijding van de zwarte fraude vereist een meer uitgesproken *inter*disciplinaire inzet en oriëntatie; dit stelt hogere eisen aan de samenwerking en organisatie;
- bestrijding van de zwarte fraude in een branche komt in de kern erop neer dat onderzoek naar werkgevers- en belastingfraude centraal komt te staan; er treedt een verschuiving op; de kernpartners van de Rifs worden daarmee de uitvoeringsinstellingen en de Belastingdienst; de sociale diensten, Arbeidsinspectie, politie en OM treden in de tweede lijn op;
- de huidige bestuurlijke ophanging aan wethouders sociale zaken voldoet niet vanwege het (te) geringe bijstandsbelang; alleen al binnen de gemeenten komen dan eerder andere gremia in het vizier (wethouder belast met gemeentelijke vergunningen, stads-/regionale driehoek politie, enzovoort); gezien de centrale positie van de uitvoeringsinstellingen (UVI's) en Belastingdienst kan ook worden gedacht aan bestuurlijke ophanging aan deze kolommen.

7.1.3 Eerste aanzet tot gezamenlijke strategie

In de *policy Delphi* komt naar voren dat optie B voor de meeste beleidsmakers der participanten uiteindelijk de voorkeur geniet. Alleen het ministerie van Financiën en de Belastingdienst hebben een voorkeur voor optie A. Argumenten hiervoor zijn de oorspronkelijke ontstaansgrond van de Rifs, en het gegeven dat het Rif in optie B maar een beperkte toegevoegde waarde zou kunnen hebben.
Uiteindelijk kunnen beide instanties zich naar verwachting ook in optie B vinden, mits gewaarborgd is/blijft dat er een meerwaarde zit in de multidisciplinaire aanpak ter zake.

1866530 00731

7.2 Beoogde resultaten en werksoort (taakstelling)

7.2.1 Inleiding

De huidige doeleinden van de Rifs - fraudebestrijding, signalering criminogene gelegenheidsstructuren - mogen alom worden onderstreept: de problemen schuilen vooral in de uitwerking ervan in de concrete taakstelling. Twee problemen dringen hierbij op de voorgrond:

- de gewenste *wijze* van bestrijding: de huidige Rifs zwenken heen en weer tussen controle/preventie, opsporing/repressie, evaluatie van bestanden en registraties van toezichthouders, en fenomeen- of achtergrondonderzoek; de doelen variëren van het '*potentiële risicogroepen weer op het goede spoor brengen*' en *compliance* aan de wetgeving, tot het totstandbrengen van een permanente intensieve controlevorm, dan wel het isoleren en oppakken van de boeven in de branche, of het enkel verschaffen van de gegevens hiervoor;
- de *aard* van de criminogene gelegenheidstructuren die men in kaart wil brengen en waarmee men later, bijvoorbeeld in de aanbevelingen, ook daadwerkelijk iets wil. In de praktijk doelen de werkzaamheden soms op gelegenheidsstructuren c.q. frauderisico's aan de zijde van de branche/doelgroep (inherente risico's); soms op gelegenheidsstructuren aan de zijde van de toezichthouders op die branche/doelgroep (toezichtrisico's); soms op mengvormen of combinaties hiervan.

Over de gewenste werkwijze en resultaten lopen de meningen van de samenwerkende partners uiteen. Dit leidt bij concrete keuzes[1] tot de nodige discussies en tot wederzijdse irritaties die de samenwerking - soms onnodig - onder druk zet. Deze fricties worden dan vooral gevoeld op strategisch stuurgroepniveau. Daar waar op operationeel niveau (projecten, beheersgroep) kennelijk nog voldoende eensgezindheid wordt gecreëerd door het feitelijke samenwerken, lopen de meningen op strategisch niveau - waar van belang wordt wat we met de resultaten *op de middenlange en lange termijn* willen - het sterkst uiteen.

7.2.2 Keuzemomenten

De tweede belangrijke keuze in de missie van de Rifs betreft derhalve de beoogde resultaten van de Rifs en de wenselijke (aard van de) activiteiten die men hiertoe

1 Onder andere wat betreft de keuze/aanpak van projecten, de deelname van de organisaties, het in te zetten personeel en de bevoegdheden daarvan, de privacy, de gewenste 'opbrengsten' van het project, de aanbevelingen en de (algehele of eind-) verantwoordelijkheid.

1866530 00731

moet ondernemen. Deze keuze is ook van belang voor de (aard van de) aanbevelingen die men op basis van deze keuze kan/zal doen, en voor strategische keuzen in het beleid voor de toekomst.

Er zijn zes varianten. De eerste vier kiezen voor een oplossing uit deze problematiek door het scheppen van meer duidelijkheid/eenduidigheid. Samenwerkende partners weten op voorhand waar ze voor kiezen en wat dit mogelijkerwijs oplevert (ook wat betreft de aard van de aanbevelingen en de te verwachten beleidsconsequenties). De vijfde en zesde mogelijkheid kiezen in essentie voor voortzetting van het huidige diffuse model, waarbij variant zes nog enige duidelijkheid tracht te creëren door differentiatie tussen/binnen de Rifs.

Optie A. Opsporingsorgaan

Typering: de Rifs worden enkel een multidisciplinair opsporingsorgaan en beperken zich tot uitsluitend opsporingsgericht en repressief optreden.
Beoogde resultaten: de Rifs zijn daarmee
(a) enkel gericht op het genereren van repressieve opbrengsten (boeven vangen en geld terughalen); en daarnaast
(b) op de preventie/sanering van de bedrijfstak langs indirecte, (en vooral luidruchtige) publicitaire weg.
Aanbevelingen beperken zich hoofdzakelijk tot (1) vraagstukken van opsporing, (2) tot criminogene aspecten aan de zijde van de branche/doelgroep, en (3) tot criminogene aspecten van uitvoering en controle die voor een eventuele latere opsporing van belang (kunnen) zijn.
Argumenten pro:
- instanties treden gezamenlijk op met ieders specifieke opsporingskennis en -bevoegdheden; als zodanig is sprake van een aanvulling op ieders monodisciplinair / regulier recherchewerk; de Rif-meerwaarde schuilt erin dat niet telkens meer ad hoc samenwerkingsverbanden moeten worden gecreëerd;
- er worden enkel (bijzondere) opsporingsbevoegdheden conform de geldende normen benut. Er wordt geen gebruik gemaakt van controlerende bevoegdheden, en er is dus ook geen risico voor ongewenste vermenging (incl. de privacyproblematiek van de burger die hiermee gepaard gaat).

Argumenten contra:
- de Rifs verliezen een groot deel van de huidige effectiviteit (de samenwerking in controle, bestandsvergelijking, e.d.)

1866530 00731

- opsporing vangt aan naar aanleiding van een individualiseerbaar en redelijk vermoeden van schuld: dit stuit in casu mogelijk op praktische problemen (dit vermoeden moet immers eerst nog worden vastgesteld);
- onderzoek naar criminogene gelegenheidsstructuren is in dit model moeilijk inpasbaar; deze problematiek is vergelijkbaar met die van het zogenaamde 'verkennend onderzoek' in het strafrecht (rechtstitel van gegevensverkrijging, privacy, problemen van sfeerovergang, enzovoort);
- de huidige *bestuurlijke* ophanging voldoet niet: recherchewerk dient bij voorkeur onder gezag van OM en/of regionale driehoek plaats te vinden.

Optie B. Controle-orgaan:

Typering: Het Rif treedt controlerend en enkel met gebruikmaking van ieders reguliere controlerende bevoegdheden; de Rifs functioneren als geïntensiveerd controleverlengstuk op de reguliere controles van elke organisatie afzonderlijk.
Beoogde resultaten: Het optreden is vooral gericht op
- directe naleving (compliance) van die branche/doelgroep aan de betrokken wetgeving;
- het genereren van opbrengsten en vermindering van risico's in de toekomst; huidige repressieve opbrengsten vormen slechts een bijproduct voorzover niet in strijd met de eerste doelstelling; en
- op (het creëren en benutten van) mogelijkheden van samenwerking met de officiële branche/doelgroep-vertegenwoordigers.

Aanbevelingen zijn primair gericht op criminogene gelegenheidsstructuren wat betreft de controle en toezicht op de branche, en de lacune(s) die hierin optre(e)d(t)en; secundair op structuren en adviezen van/tot sanering van de branche/doelgroep in samenwerking met de branche/doelgroep zelf.
Argumenten pro:
- bij verschillende Rifs sluit deze variant het meest aan bij de huidige werkwijze;
- gezamenlijk optreden leidt in casu tot meer en intensievere controle zonder extra inspanning; dit optreden vormt een aanvulling op de reguliere werkprocessen bij betrokken instanties (waar men ofwel niet aan toekomt (prioriteiten), ofwel niet toe geëquipeerd is);
- reguliere contacten met de branche/doelgroep blijven in stand;
- het gebruik maken van enkel controlerende bevoegdheden voorkomt eventuele ongewenste vermenging met opsporingsbevoegdheden; indien een strafrechtelijk spoor wordt gevolgd vindt overdracht plaats (dus ook geen legitimatieproblemen achteraf);

1866530 00731

- deze variant schept goed licht op eventuele criminogene gelegenheidsstructuren aan de zijde van het totaal aan toezichthouders (inclusief lacunes daarin), en is als zodanig een voorloper van een integrale 'overheidscontrole';
- Rif-optreden kan per situatie verschillende gedaanten aannemen, en daardoor meer worden toegesneden op de controlebehoefte van de samenwerkende partners; het kan hierbij gaan om incidentele samenwerkingsprojecten, de keuze voor bepaalde aandachtsvelden en de 'steekproefsgewijze' herhaling van projecten op die aandachtsvelden; tot een (semi)-permanente gezamenlijke buitendienst van betrokken instanties;

Argumenten contra:

- cumulatief gebruik van ieders controlerende bevoegdheden rekt het begrip 'controle' wel erg op; verder is de vraag of men mag meewerken aan andersoortige typen controle; er is een inherent risico van vermenging van controlebevoegdheden tot een onontwarbaar kluwen (inclusief privacyschendingen);
- de Rifs moeten anders worden samengesteld: nu bestaan ze voor het merendeel nog uit opsporingsmensen; bij een nadrukkelijke keuze voor controle dienen deze vervangen te worden door controlerende medewerkers; enkele instanties (politie, OM) vallen wellicht af;
- opsporingsgevallen dienen voor de zuiverheid 'over de muur te moeten worden gegooid' naar de opspoorders in ieders organisatie: het Rif heeft hiervoor geen oplossing;
- bestuurlijke ophanging blijft in dit model een probleem; duidelijk is dat dit ofwel een *bestuurlijke* ophanging moet zijn (openbaar bestuur), ofwel een ophanging aan reguliere toezichthouders (uitvoeringsinstellingen, gemeentelijke sociale dienst, Belastingdienst). Het OM komt als primair strafvorderlijk orgaan zeker niet in beeld. Vraag blijft: wie is bevoegd ten aanzien van het amalgaam van de respectieve controles?

Optie C. Tweede lijnsonderzoeksorganisatie

Typering: in dit model worden de Rifs een soort van tweede lijns-onderzoeksorganisatie die de betrokken instanties te hulp kunnen roepen indien zij achtergrondgegevens en/of meer-kennis van de eigen doelgroep noodzakelijk achten. Kenmerk ervan is het vrijwillige, niet-verplichte karakter van het inroepen ervan.

Beoogde resultaten: Het Rif geeft enkel informatie en doet aanbevelingen wat betreft de:

- criminogene gelegenheidsstructuren aan de zijde van de doelgroep; en
- criminogene gelegenheidsstructuren aan de zijde van de toezichthouder;

Het Rif heeft geen directe controlerende of repressieve opbrengsten.

1866530 00731

Argumenten pro:

- het blijkt dat op veel plaatsen behoefte bestaat aan branche- en sectorkennis; de Rifs kunnen in deze lacune voorzien door - op verzoek - fenomeenonderzoek, bedrijfstakonderzoek e.d. te verrichten; dergelijke behoefte bestaat op landelijk niveau: één van de Rifs kan hiervoor worden omgevormd tot '*een soort WODC*' (e.g. het wetenschappelijk onderzoeks- en documentatiecentrum van het ministerie van Justitie); dergelijke behoefte bestaat ook op lokaal niveau: hierin kunnen de huidige lokale Rifs voorzien (bijvoorbeeld ten behoeve van lokale pilotstudies);
- omdat geen direct optreden en consequenties jegens burgers worden voorzien spelen problemen met bevoegdheden, privacy en ophanging veel minder;
- de opzet spoort met de huidige trend in de strafrechtelijke sfeer, namelijk om zaken als fenomeenonderzoek e.d. zoveel mogelijk te scheiden van direct controlerend of politioneel optreden.

Argumenten contra:

- de Rifs worden ontdaan van veel van de effectiviteit die hun optreden nu juist kenmerken (combinatie van controle, repressie en achtergrondkennis);
- de Rifs bieden weinig meerwaarde ten opzichte van bijvoorbeeld wetenschappelijke of andere onderzoeksinstituten;
- is voor dit model voldoende markt c.q. vraag aanwezig (of leidt dit feitelijk tot opheffing)? Wie is bereid hiervoor capaciteit te leveren?; Hoe komt het Rif aan de gegevens?;
- Waarschijnlijk vereist dit model ook een zelfstandige organisatievorm (een afdeling gesitueerd bij één organisatie werkt waarschijnlijk niet).

Optie D. Gemeenschappelijk audit- of kwaliteitsbureau

Typering: de Rifs treden op als multidisciplinair, projectmatig opererend auditorgaan of kwaliteitsbureau met als aandachtsveld de registraties/bestanden van betrokken participanten.

Beoogde resultaten: de Rifs richten zich enkel op de (gezamenlijke) validiteit van de bestanden en de bedrijfsvoeringsprocessen aan de zijde van de *toezichthouders* ter zake van de betrokken wetgeving en de handhaving. Aanbevelingen zijn voornamelijk gericht op de toezichthouders. Doel is preventieve opbrengsten door verbeterde bestands-/procesvoering en door verbeterde onderlinge informatie-uitwisseling (actief en passief). De Rifs functioneren hierin als het voorportaal van een sluitend systeem van toezichthouders.

1866530 00731

Argumenten pro:

- het blijkt dat veel bestanden niet sporen met de feitelijke werkelijkheid; daarnaast blijkt dat bestanden niet (goed) op elkaar aansluiten (en soms op elkaar vervuilend uitwerken); de multidisciplinaire samenwerking en de branchegewijze aanpak vergroot in dit verband het inzicht in de gelegenheidstructuren aan de zijde van de (gezamenlijke) toezichthouder, alsmede de verbetering van de validiteit en de afstemming van de verschillende bestanden;
- omdat geen direct optreden en consequenties jegens burgers worden voorzien spelen problemen met bevoegdheden, privacy en ophanging wederom veel minder.

Argumenten contra:

- voorzover sprake is van audit in de zin van toezicht doorkruist dit het reguliere toezicht binnen de koloms zelf, en vereist dit waarschijnlijk een afzonderlijke wettelijke grondslag (vgl de Rekenkamer);
- voorzover enkel sprake is van een audit of kwaliteitsbureau op vrijwillige basis en met een dienstverlenend karakter op afroep, is dit niet veel meer dan een gangbare methode om de effectiviteit van (optreden van) betrokken toezichthouders te verbeteren (te vergelijken met particuliere auditbureaus); de meerwaarde van het Rif schuilt er alleen in dat men het nu zelf in samenwerking met anderen doet.

Optie E. Prolongatie huidige generieke Rif-opzet.

Typering: de Rifs blijven de huidige, diffuse bandbreedte (dwz. controle, opsporing, achtergrondonderzoek en audit) van activiteiten vervullen.
Beoogde resultaten: afhankelijk van type project repressief, preventief enzovoort.
Argumenten pro:

- de meerwaarde van de Rifs schuilt met name in het samengaan/zwenken van verschillende werksoorten en uiteenlopende doelen;
- de flexibiliteit in de projecten (optreden naar bevind van zaken) blijft gehandhaafd: Rif-optreden behoudt daarmee haar effectiviteit;

Argumenten contra:

- herhaling van zetten/discussie bij elk project; bij het ingaan van elk traject blijft voor betrokken participanten ongewis wat de resultaten en de aanbevelingen zullen zijn;
- de bevoegdheden- en privacy-knelpunten blijven onverkort bestaan, evenals de knelpunten inzake de bestuurlijke verantwoordelijkheid;

1866530 00731

- achteraf kan strijdigheid ontstaan tussen de (onverwachte) resultaten van een project en het beleid van betrokken participanten (inclusief eventuele problemen met invoering van de aanbevelingen);
- de huidige diffusiteit is een garantie voor fricties en spanningen tussen de betrokken participanten; indien men de samenwerking wil voortzetten zullen hiertegenover (sterkere) waarborgen voor samenwerking gecreëerd moeten worden.

Optie F. Differentiatie tussen de Rifs onderling

Typering: Een laatste mogelijkheid is de Rifs onderling of per project bij voorbaat vast te (laten) pinnen op de gewenste werksoort en resultaten. Dit model kan zich in verschillende varianten voordoen. Modellen die voor de hand liggen zijn:
- de Rifs verplichten om per project vooraf te laten vastleggen welk traject in gang wordt gezet (audit, controle of opsporing);
- de huidige Rifs als zodanig differentiëren naar werksoort (al of niet gekoppeld aan uitbreiding van het territoriale werkterrein of aan een indeling in 'soorten' Rif (lokaal of landelijk)).

Beoogde resultaten: bij voorbaat vastgelegd; wisselend.

Argumenten pro:
- in dit model is behoud van een brede schakering wat betreft resultaten en werksoort mogelijk; een en ander onder bewerkstelliging van meer duidelijkheid vooraf;

Argumenten contra:
- de Rifs verplichten om per project vooraf te laten vastleggen welk traject in gang wordt gezet (audit, controle of opsporing) blijft iets van willekeurigheid in zich houden; feitelijk verandert er ook niet veel: de Rifs kiezen nu in de praktijk - vooraf of tussentijds - vaak ook al; spanningen in/van keuzen blijven bestaan;
- de huidige Rifs differentiëren naar taakstelling vereist op zijn minst enige landelijke sturing en vastlegging;
- knelpunten van bestuurlijke verantwoordelijkheid blijven in het eerste geval (variatie tussen de Rifs) althans bij enkele van hen onverkort in stand; in het tweede geval, variatie per project, worden de problemen alleen maar groter: hoe verhoudt zich een bestuurlijke ophanging met bijvoorbeeld een tijdelijke ééndimensionale keuze voor opsporing?

1866530 00731

7.2.3 Eerste aanzet tot gezamenlijke strategie

Wat betreft de concrete taakstelling (werksoort en beoogde resultaten) van de Rifs, komt in de *policy Delphi* naar voren dat hierover uiteenlopend wordt gedacht. Het merendeel der instanties kiest voor controle en opsporing als centrale taakstelling (de opties A en B). Vanuit de Rifs en het lokale bestuur komt de wens om ook de mogelijkheid van andere werksoorten (opties C en D) in aanvulling op controle en opsporing open te houden. Door de instanties op Rijksniveau wordt hier terughoudender over gedacht. Het ministerie van Financiën en de Belastingdienst kiezen in eerste instantie nadrukkelijk voor (enkel) controle (optie B) en een scherpe(re) afbakening met opsporing (optie A).
Uiteindelijk lijken de beleidsmakers zich vooralsnog te kunnen vinden in de gemeenschappelijke formule 'controle en opsporing' (optie B plus A: in deze volgorde), waarbij dan wel waarborgen in acht moeten worden genomen die de sfeerovergang tussen controle en opsporing scherp(er) afbakenen. In vergelijking met de huidige werkwijze van de Rifs zou een en ander een kleine inperking van taken betekenen.

1866530 00731

8 Organisatie

8.1 Inleiding

Een tweede vraag inzake de toekomst betreft de wenselijke organisatorische vormgeving van de Rifs. Gegeven de missie: hoe dienen de Rifs dan te worden georganiseerd?
Deze vraag valt uiteen in de vraag naar:
- de gewenste mate van zelfstandigheid en institutionalisering van de Rifs;
- de wijze waarop de *interne* organisatie vorm wordt gegeven; en
- de wijze waarop de *externe* organisatie c.q. de relaties met externe organisaties (samenwerkingspartners, derden) vorm wordt gegeven.

De scenario's beperken zich in dit verband tot de hoofdlijnen, waarbij de huidige Rif-organisatie het uitgangspunt vormt. Het betreft dan grosso modo drie mogelijkheden:
- een - in beginsel eenmalig op te richten - organisatie per project (projectorganisatie);
- een organisatie die de afzonderlijke projecten overschrijdt (project*overschrijdende* organisatie), maar die in beginsel *on*zelfstandig is; of
- een geheel/gedeeltelijk zelfstandige organisatievorm.

De huidige structuur van de Rifs is die van het tweede model: projectoverschrijdend maar onzelfstandig. Ten aanzien van dit model worden meerdere knelpunten gesignaleerd. Opmerkelijk hierbij is dat vele gesprekspartners opmerken, dat de sterke kanten van de Rifs in deze opzichten vaak tevens ook de zwakke kanten vormen. Daarnaast is de indruk dat momenteel sprake is van een overgangssituatie: oude modellen voldoen niet meer.
Drie aspecten vragen in dit verband bijzondere aandacht:
1. *Projectmatig karakter*
   sterke kant: de projectmatige aanpak is een succesvolle voorwaarde voor het van de grond komen van de Rifs gebleken (weinig kosten, vergroting bereidheid tot participatie en dergelijke: dit alles onder het motto 'we zien wel waar het schip strandt')
   zwakke kanten: projecten als het 'experiment' Rif zijn bij uitstek tijdelijk bedoeld, en na verloop van drie/vier jaar hoort institutionalisering plaats te vinden (of als zelfstandige organisatie, of geïncorporeerd in bestaande organisaties). Indien dit niet gebeurt gaat zo'n project aan het eigen projectmatige karakter ten gronde.

1866530 00731

2. *Vrijwillige samenwerking*
   Sterke kant: de keuze voor een in beginsel *om niet*-samenwerking die gebaseerd is op consensus en vrijwillige deelname van betrokken partijen hebben de Rifs gebracht tot waar ze nu zijn. Dit heeft in de praktijk allerlei discussies en controverses over inzet, verrekening en dergelijke kunnen voorkomen.
   Zwakke kant: Zowel de consensus als de vrijwilligheid is hier het probleem. Na verloop van tijd treedt bij vrijwillige, *om niet*-samenwerking altijd een zekere vermoeidheid op. Men '*raakt op elkaar uitgekeken*'. Vrijwilligheid zonder bestendige voeding en rugdekking loopt het risico af te glijden naar vrijblijvendheid. Consensuspolitiek leidt er verder toe dat bepaalde zaken niet worden aangepakt (dan wel angstvallig worden verzwegen), en/of duidelijke beslissingen niet worden genomen, hetgeen de effectiviteit van de Rifs ondermijnt (aanbevelingen!). Daarnaast ontstaat er een discrepantie tussen de inhoudelijke opbouw en kwaliteit van het Rif (opbouw van kennis, methodieken en dergelijke) en de formele (rand)-voorwaarden waaronder een en ander plaatsvindt.
3. *Afhankelijkheid*
   Sterke kant: de afhankelijkheid van de bereidwilligheid van betrokken instanties per project heeft veel mogelijke knelpunten helpen voorkomen. Verschillende gesprekspartners geven aan dat zich op het operationele vlak soms wel knelpunten voordoen (bijvoorbeeld wat betreft de snelle inzet en de kwaliteit van de inzet), maar dat men in goed overleg hier meestal wel uit heeft kunnen komen. De wisseling/roulering van personeel van Rif naar participerende instanties en vice versa, wordt ook als één der voornaamste meerwaarde van de samenwerking gezien.
   Zwakke kant: Het telkens onderhandelen over inzet van personeel gaat op den duur gewoon vervelen, en is bovendien - zeker op de lange termijn - te sterk afhankelijk van de toevallige gepercipieerde meerwaarde van het Rif-project voor het eigen belang van de betrokken organisatie (inclusief opportuniteit). Activiteiten als controle, opsporing en audit vereisen bovendien een zekere (formele en personele) distantie en onafhankelijkheid ten aanzien van het onderzoekssubject. Omdat het onderzoekssubject bij de Rifs ten dele ook de betrokken instanties zelf is, doen zich problemen (weerstanden, beïnvloeding en dergelijke) voor indien project, projectaanpak, resultaten en aanbevelingen te zeer de kern en het beleid van de instanties zelf raken. Kritische opmerkingen komen hard aan en zijn niet altijd gewenst, bijvoorbeeld uit imago- of concurrentie-overwegingen (uitvoeringsinstellingen). De huidige consensusbenadering en rugdekking binnen de organisaties ondervangen dit onvoldoende. Vertegenwoordigers van betrokken instanties in stuur- en beheersgroep komen hierdoor onder druk te staan.

Duidelijk is dat het huidige model, althans in de huidige vormgeving van dit model, niet langer voldoet, aldus de meeste gesprekspartners. Tot de creatie van een *volledig*

1866530 00731

zelfstandig opsporingsorgaan *naast* de huidige organisaties (en kolommenstructuur) wil men daarentegen ook niet gaan. In dat geval vreest men slechts verdere verkokering en nog meer fricties tussen partijen. De keuzemomenten variëren dus van geheel projectmatig tot relatief zelfstandig.

8.2 Keuzemomenten

Optie A. Terug naar de projectorganisatie

Bij projectorganisaties zijn twee hoofdvarianten denkbaar: de volstrekt eenmalige projectorganisatie en de projectorganisatie berustend op een vast samenwerkingsbasis als een samenwerkingsconvenant. In het eerste geval wordt ad hoc tot een samenwerkingsproject besloten en vervolgens de bijpassende organisatiestructuur gezocht. In het tweede geval bestaat de afspraak tot samenwerking, maar wordt wederom per concreet samenwerkingsproject de bijpassende organisatiestructuur gezocht. Beide varianten zijn binnen het openbaar bestuur tamelijk gangbaar.
Bij de gesprekspartners van met name de Belastingdienst (maar ook enkele anderen) gaan geluiden op die kiezen voor de projectorganisatie in de tweede genoemde variant. Voor de huidige Rifs betekent dit een zekere ontmanteling van de huidige structuur.

Argumenten pro:

- de Rifs zijn gebaseerd op convenanten die ook in de toekomst als vaste basis voor de intentie tot samenwerking dienen;
- de samenwerking wordt pas 'tot leven gewekt' indien één van de betreffende samenwerkingspartners dit daadwerkelijk nodig/noodzakelijk acht (en er dus werk voor is); het is dus niet zo dat, omdat het samenwerkingsverband nu eenmaal bestaat, er vervolgens werk voor wordt gezocht;
- de organisatiewijze kan per concreet project worden ingevuld; de organisatie is daarmee flexibel en effectiever: een bestaande organisatievorm wordt niet 'van bovenaf' op de projecten opgelegd; de bijpassende structuur volgt de projecten; de projecten niet de structuur.
- deze vorm van projectsamenwerking sluit goed aan bij andere vormen van samenwerkingsverbanden die instanties in een andere context met elkaar onderhouden;

Argumenten contra:

- hoewel de bereidheid tot samenwerking wordt onderstreept en in convenanten is vastgelegd, is zeer de vraag of deze bij concrete projecten snel en efficiënt tot leven wordt gewekt: altijd zijn bij één of enkele partners wel andere prioriteiten;

1866530 00731

- een projectorganisatie heeft tot nadeel dat er vóór en ná het project niets meer is: wie doet het voorwerk (dit vereist op zijn minst concrete afspraken); wie doet het natraject (begeleiding/zorg voor afwerking, implementatie, en dergelijke);
- door de ontmanteling van de structuur verliezen de Rifs veel van de (in)directe effectiviteit die zij nu hebben: indirect door hun preventief uitwerkende aanwezigheid; direct door verlies van kennis- en methodiekontwikkeling, en door het feit dat bij opstarten van een project men telkens de structuur weer moet 'uitvinden' (men kan niet op een vaste basis terugvallen).

Optie B. Versterking/verduurzaming van de huidige formule van samenwerking

De huidige Rifs kennen een projectoverschrijdende maar onzelfstandige structuur. Projectoverschrijdend zijn zij in de zin dat er een infrastructuur is gecreëerd (coördinator, beheersgroep, stuurgroep); onzelfstandig zijn zij in de zin dat ook deze infrastructuur bemand wordt door vertegenwoordigers van samenwerkende instanties (die dit naast en uit hoofde van hun taak in de eigen organisatie doen). Het Rif als 'zelfstandige' organisatie bestaat doorgaans enkel uit de administratieve krachten.

Gesprekspartners die in beginsel - en ondanks de vele knelpunten - toch voor dit model opteren, vinden verdere versterking c.q. verduurzaming van dit model dan wel gewenst. Hiertoe worden drie mogelijke varianten genoemd:

B(1) Versterking/verduurzaming door flankerende afspraken

Argumenten pro:

- kenmerkend voor het huidige model is dat de vrijwilligheid van de betrokken instanties op lokaal niveau en bij concrete projecten voorop staat; met andere woorden instanties blijven de mogelijkheid behouden of zij wel/niet en waaraan precies deelnemen; deze vrijwilligheid blijft ook in deze variant de kern van de zaak;
- de 'vrijwilligheid' wordt echter nader ondersteund en gestructureerd door *randvoorwaarden en afspraken voor de langere termijn.* Afspraken kunnen onder meer betrekking hebben op de soort van projecten waaraan men wenst deel te nemen; de gewenste aard van de werkzaamheden en het concreet omgaan met de resultaten en aanbevelingen (dimensie 'missie'); de wijze van interne informatievoorziening en terugkoppeling binnen het Rif en met derden; en op de (ruimte in/reikwijdte van) de discretionaire bevoegdheden van ieders vertegenwoordigers in lokale stuur- en beheersgroep.

Argumenten contra:

- vraagtekens worden onder meer gezet bij de mogelijkheid van dergelijke afspraken, de vraag met welke partners zulke afspraken dan gemaakt moeten worden

1866530 00731

en vooral van welke omvang deze afspraken moeten zijn. In dit verband wijst men ook op de noodzakelijke lokale inbedding (belang!) van projecten, en de discrepantie tussen bijvoorbeeld lokale en landelijke noden/behoeften.

B(2) Versterking/verduurzaming door verdere professionalisering

Argumenten pro:

- niet zozeer de aard en wijze van de vrijwillige samenwerking als wel de gebrekkige professionaliteit van de huidige onderliggende inrichting wordt hier gehekeld;
- de professionaliteit kan verbeterd worden door afspraken over de (blijvende) terbeschikkingstelling en inzet van betrokken personeel (aantal, kwaliteit, functie); door aanstelling van een geheel onafhankelijke coördinator, en door de creatie van een dagelijks bestuur uit de leden van de stuurgroep (dichter op het dagelijkse werk; versterking van de 'verticale as' projectleider, projectcoördinator, dagelijks bestuur).

Argumenten contra:

- versterking van de infrastructuur staat altijd op wat gespannen voet met de idee van vrijwilligheid van de samenwerkende organisaties; het vormt de opmaat voor een zelfstandiger opererend orgaan (dit kan het althans zijn); vraagtekens kunnen worden gezet bij de relatie en inbedding van die infrastructuur (personeel, coördinator, dagelijks bestuur) tussen/in de betrokken organisaties

B(3) Versterking/verduurzaming door invoering van een overkoepelend beslissingsniveau/-platform (boven de lokale stuurgroep)

Argumenten pro:

- ook hier blijft de vrijwilligheid op lokaal niveau voorop staan; deze vrijwilligheid wordt hier echter hier gesteund/gestructureerd door een overkoepelend beslissingsniveau/platform waaraan zaken kunnen worden voorgelegd en op voorhand/tussentijds afgekaart. De lokale flexibiliteit wordt hier gecombineerd met landelijke 'duurzaamheid'.

Argumenten contra

- er is sprake van een relatieve centralisering van de beslissingsbevoegdheid en daarmee verzwakking/ontneming van de strategische beslissingsbevoegdheid van de lokale stuurgroep (hetgeen direct de vraag doet rijzen naar ieders positie en met name die van de 'echt' lokale partners: wethouder, GSD en politie);
- het uiteindelijke beslissingsniveau staat wel erg ver af van het lokale operationele niveau: men vreest hierdoor een te grote autonomie van de uitvoerders (fricties tussen beheersgroep en stuurgroep bij sommige Rifs indiceren nu al dat er soms een kloof bestaat tussen het operationele en het strategische niveau).

1866530 00731

Optie C. (Relatieve) verzelfstandiging van het Rif als organisatie.

Vrijwel niemand is voorstander van de creatie van een volledig zelfstandig 'opsporingsorgaan' naast de huidige instanties en opsporingsdiensten. Wel worden verschillende mogelijkheden geopperd om de Rifs toch enige vaste basis te verschaffen. Een en ander wordt mede afhankelijk gesteld van de taakstelling van de Rifs (eerste dimensie). De volgende varianten worden geopperd:

C(1) landelijke Rif-organisatie met lokale afdelingen

Ten behoeve van de Rifs wordt één landelijke organisatie onder centraal gezag ingesteld: de huidige Rifs zouden als een soort van lokaal agentschap met relatieve zelfstandigheid kunnen gaan opereren; afhankelijk van de gekozen missie denkt men voor de centrale organisatie dan aan zulke uiteenlopende vormen als de:

- Rekenkamer (in geval van enkel audit);
- uitvoeringstak van een soort interdisciplinair en interdepartementaal platform (in geval van brede taakopdracht);
- een soort SIOD-structuur (inlichtingen- en opsporingsdienst voor de sociale zekerheid, analoog aan de FIOD) waarin alle organen in de sociale zekerheid controle en opsporing landelijke organiseren en in lokale afdelingen uitwerken.

Argumenten pro:

- de Rifs verkrijgen een duidelijke plaats met een eigen taakstelling binnen het landelijke spectrum van controle en opsporingsdiensten; de toekomst en voortgang van de Rifs is beter gewaarborgd;
- er is sprake van landelijke sturing en coördinatie van werkzaamheden; de beslissingen (operationeel, strategisch en beleidsmatig) kunnen daar worden genomen waar zij thuishoren; een en ander kan in concrete (opdracht- en uitvoerings)afspraken worden gecoördineerd en vastgelegd;
- de effectiviteit van de Rifs wordt vergroot doordat er een hoger platform is dat zorg en verantwoordelijkheid kan dragen voor het natraject (aanbevelingen, implementatie daarvan binnen de respectieve sectoren, enzovoort).

Argumenten contra:

- de Rif-idee van de samenwerking op lokaal niveau verdwijnt naar de achtergrond; het Rif is geen model meer voor lokale samenwerking;
- de Rifs worden althans gedeeltelijk ook onttrokken aan de lokale invloedssfeer; er ontstaan mogelijk knelpunten tussen lokale belangen/vertegenwoordigers en landelijke belangen/vertegenwoordigers; de status van (landelijke en lokale) afspraken is op het andere niveau niet altijd duidelijk.

1866530 00731

C(2) Semi-onafhankelijke lokale Rif-organisaties
De huidige lokale Rifs worden omgevormd tot semi-zelfstandige entiteiten met eigen rechtspersoonlijkheid, die bijvoorbeeld in een aanbesteding/aannemingsverhouding met de betrokken organisaties onderhandelen over de taken en functies die men voor deze instanties zal gaan vervullen. De Rifs blijven wel formeel onderdeel van en aangehangen aan het (lokaal) bestuur, zij het op enige afstand.
Argumenten pro:
- de Rifs verkrijgen meer mogelijkheden wat betreft de eigen interne organisatie en werkwijzen; men kan eigen personeel aanstellen, en eigen werkprocessen organiseren; dit bevordert de methodiek- en kennis-ontwikkeling en de efficiëntie in de bedrijfsvoering;

Argumenten contra:
- de idee van samenwerking verdwijnt naar de achtergrond; het eigenbelang van participerende organisaties (grondslag in de samenwerking/beschikbaarstelling van personeel) raakt mogelijk in conflict met het eigenbelang van het Rif als zodanig;
- verzelfstandiging leidt er verder toe dat de inbedding in, en dus ook het uitstralingseffect of mobiliseringseffect van het Rif naar de participerende instanties toe op de achtergrond raakt.

8.3 Eerste aanzet tot gezamenlijke strategie

In de *policy Delphi* onder beleidsmakers komt naar voren dat optie C (relatieve verzelfstandiging) bij géén der partners in de rede ligt. De discussie varieert tussen de opties A (projectorganisatie), optie B(1) (versterking/verduurzaming door flankerende maatregelen) en optie B(3) (versterking/verduurzaming door invoering van een overkoepelend beslissingsniveau/-platform). Voor wat betreft de projectorganisatie denkt men hierbij niet zozeer aan een teruggang in organisatiegraad (een zuivere projectorganisatie) maar eerder aan voortzetting van de huidige organisatiegraad.

Er bestaat verder consensus over de noodzaak om een centraal punt te creëren waar althans de evaluatieve en preventieve lessen die uit de Rif-onderzoeken getrokken kunnen worden, opgepakt en bewaakt worden. Discussie is er wel over de concrete vormgeving van dit meldpunt. De creatie van een overkoepelend platform boven de gemeentelijke stuurgroepen ondervindt met name bij de lokale participanten, de RIFs- en gemeentelijke vertegenwoordigers, weerstand. De vrees bestaat dat dit ten koste gaat van de lokale inbedding, en onder meer leidt tot onnodige bureaucratisering.

1866530 00731

Naar aanleiding van deze discussie gaan de gedachten uit naar een gemeenschappelijk landelijk meldpunt/platform waaraan verschillende randvoorwaarden worden gesteld. De randvoorwaarden hebben betrekking op de:

- deelnemers: het moeten zowel vertegenwoordigers van landelijke als van lokale partners betreffen;
- besluitvorming: zoveel mogelijk gedeelde besluitvorming, en met afstemming met competenties van anderen;
- aard van de werkzaamheden: vooral coördinerend, sturend op afstand (via bijvoorbeeld jaarplannen); bewerkstelligen van *commitment* van de partners aan de Rifs, waarborgen van (implementatie van) preventieve aanbevelingen op landelijk niveau;
- beperkingen/begrenzingen: waarborgen van lokale vrijheden en dynamiek; waarborgen van operationele vrijheid; en
- bestuurlijke aanhanging: er wordt geen nieuwe structuur voorzien, maar eerder aanhanging aan een bestaande interdisciplinaire overlegstructuur of -platform (bijvoorbeeld de Stuurgroep fraude).

1866530 00731

9 Schaalgrootte

Een vast knelpunt in de Rif-samenwerking zo blijkt, betreft de problematiek van de uiteenlopende schaalgroottes waarop het Rif en onderdelen/aspecten ervan functioneren. De huidige Rifs, zo wordt wel eens gesteld, '*zijn te groot voor servet en te klein voor tafellaken*'. Dit betreft drie facetten:

- de schaal waarop de concrete onderzoeksactiviteiten plaatsvinden;
- de schaal waarop men hiervan de vruchten wil plukken c.q. de gewenste effecten wil bewerkstelligen: dit treft met name de werkingssfeer van de aanbevelingen; en
- de schaal waarop men de samenwerking op zichzelf wil bezien in relatie tot de schaal waarop de betrokken partners plegen op te treden.

9.1 Schaal van werkzaamheden

9.1.1 Inleiding

De huidige Rifs beperken hun bezigheden in beginsel tot de grootstedelijke gemeentegrenzen en de grenzen van de 22 convenantgemeenten (Twente). Dit heeft sterke en zwakke kanten. Sterke kant is dat een beperking van het optreden tot de (groot-)stedelijke gemeentegrenzen de nodige overzichtelijkheid meebrengt die het functioneren van de Rifs aanmerkelijk vergemakkelijkt. Het beperkt bijvoorbeeld de omvang van de projecten en het aantal gesprekspartners waarmee men rechtstreeks te maken krijgt. Zwakke kant is dat het functioneren binnen gemeentegrenzen nogal eens snel als te 'eng' wordt ervaren. De beperking correspondeert niet/nauwelijks met de schaal waarop de zwarte fraude opereert, en de systemen die aan zwarte fraude ten grondslag liggen.

De gedachten van vrijwel alle gesprekspartners gaan in dit verband uit naar opschaling. Een en ander houdt echter ook verband met de keuze die men ten aanzien van de missie maakt. Kiest men voor *bijstands*fraude als primaire focus, dan is de huidige beperking tot de gemeentegrenzen redelijk adequaat, althans te rechtvaardigen; kiest men voor zwarte fraude in het algemeen, dan zijn de gemeentegrenzen nogal eens gauw te eng.

1866530 00731

9.1.2 Keuzemomenten

Er zijn drie varianten denkbaar:

Optie A. Handhaving van de huidige schaal in combinatie met de terugkeer van de focus van aandacht naar de bijstandsfraude

Argumenten pro:
- bijstandsfraude betekent terugkeren naar de bron (zie dimensie missie);
- functionele (aandachtsveld) en bestuurlijke (competentie) grenzen vallen vrijwel samen.

Argumenten contra:
- zwarte bijstandsfraude is nauw verknoopt met de andere zwarte fraude in een sector of bedrijfstak/branche; beperking tot enkel de gemeentelijke bijstandsfraude is een te beperkt perspectief, en ondermijnt de effectiviteit van het Rif-optreden;
- bij een beperking tot gemeentegrenzen kunnen/zullen vraagtekens worden gezet bij de participatie van de andere deelnemers: hun belang (zwarte fraude) overschrijdt de gemeentegrens.

Optie B. Handhaving huidig model met een vorm van 'informele' opschaling

Argumenten pro:
- in de praktijk blijkt de beperking tot gemeentegrenzen op operationeel niveau tot nog toe niet tot problemen te leiden;
- op strategisch niveau hebben grote steden alsmede hun wethouder een belangrijke regionale streekfunctie en uitstraling; zolang buurgemeenten geen eigen Rif hebben en zolang het eigen beleid van de gemeenten niet wordt doorkruist, zijn eventuele problemen wel overkomelijk.

Argumenten contra:
- de Rif-activiteiten en de resultaten daarvan overstijgen de gemeentelijke competentie; aanbevelingen komen hierdoor niet (geheel) tot hun recht; een en ander wringt vooral bij implementatie ervan; risico bestaat dat enkel sprake is van verplaatsing van problemen (grotere lokale handhavingsdruk op de ene plaats leidt tot verplaatsingseffecten naar buurgemeentes met minder handhavingsdruk, zeker indien dit tamelijk nabij is).

1866530 00731

Optie C. Formele opschaling van het werkterrein van de Rifs

In dat verband wordt onder meer gedacht aan:
- de creatie van regio's middels convenanten (bestuurlijke opschaling à la Twente);
- opschaling tot het niveau van één der andere partners (politieregio's, arrondissementen/ressorten, districten Gak of Belastingdienst); of
- opschaling tot provinciaal (of landelijk) niveau.

Argumenten pro en contra:
Voor géén der mogelijkheden bestaat momenteel een echte voorkeur. Van groter belang, zo vindt menigeen, is
- het volgen van 'natuurlijke' economische grenzen: het gaat om economische bedrijfstakken/branches die zo hun eigen 'werkgebied' kennen;
- de aanpassing aan keuzen in de missie (aandachtsveld, taakstelling) en de bijpassende bestuurlijke ophanging: zo ligt het bijvoorbeeld niet voor de hand om voor controle en audit te kiezen en vervolgens voor de begrenzingen en het bestuur van de politieregio's of het arrondissement. Men pleit in dit verband eerder voor consistentie in de systematiek. Opschaling prima: tot hoever is mede afhankelijk van het overige.

9.1.3 Eerste aanzet tot gezamenlijke strategie

Gezien de eerdere consensus onder de beleidsmakers dat de Rifs zich niet moeten beperken tot alleen bijstandsfraude, is duidelijk dat optie A niet de voorkeur geniet. Of dit resulteert in de handhaving van het huidige, 'informele' model (optie B) of tot formele opschaling leidt (optie C), is op basis van de huidige gegevens niet eenduidig (het schriftelijke deel van de *policy Delphi* is hierover niet eenduidig; de mondelinge bijeenkomst is aan dit punt niet meer toegekomen).

9.2 Werkingssfeer van de aanbevelingen

9.2.1 Inleiding

De Rifs hebben tot doel om op basis van de bevindingen de nodige aanbevelingen ter voorkoming van fraude te doen. Aanbevelingen kunnen zich richten tot de bewuste branche en branche-organisatie(s), de overheid en andere toezichthouders, en tot derden.

1866530 00731

Door de meeste gesprekspartners wordt benadrukt dat juist het doen van aanbevelingen tot de sterk(st)e punten van de Rif-formule behoort. Met name het '*over de eigen grens heenkijken*' van de betreffende organen, het wijzen op lacunes in wet- en regelgeving en in ieders bedrijfsvoering (werkwijze, registratie, controle/opsporing) vormen de meerwaarde van de Rifs boven ieders afzonderlijk optreden.
Hiertegenover staat dat de (potentiële) werkingssfeer van de aanbevelingen een prominent negatieve rol spelen. Voorzover aanbevelingen enkel van lokaal, plaatselijk belang zijn, zijn deze door de bank genomen weinig problematisch wat betreft vaststelling en implementatie. Liggen aanbevelingen op een veel hoger niveau of hebben zij een veel verdergaande strekking (landelijk beleid, wet- en regelgeving, e.d.), dan ontstaan soms fricties. Met name nu op basis van een lokaal georiënteerd onderzoek en op basis van *lokale* bevindingen aanbevelingen worden gegenereerd die soms verreikende consequenties hebben voor de bedrijfsvoering van betrokken (én niet betrokken) organen. Allereerst is dan de vraag of een lokale bevinding 'zomaar' veralgemeniseerd mag worden tot algemene conclusies. Dit zou alleen kunnen als bijvoorbeeld de shoarma-branche overal in Nederland dezelfde structuur kent. Vervolgens heeft overname en implementatie van de aanbevelingen met name voor landelijke opererende partners (Belastingdienst, Gak, e.d.) (te) verreikende gevolgen, en doorkruist dit soms eigen (landelijk) beleid ter zake (bijvoorbeeld het NN-tarief). En ten derde dienen vanwege het gelijkheidsbeginsel de genomen maatregelen ook op andere plaatsen te worden ingevoerd (ook waar dit wellicht niet nodig is/lijkt).
Een en ander leidt er in de praktijk toe dat aanbevelingen slechts mondjesmaat worden geïmplementeerd, en niet die impact hebben die men ervan zou verwachten. De Rifs verliezen hierdoor één van hun belangrijkste functies.

9.2.2 Keuzemomenten

Aanbevelingen vallen qua (potentiële) werkingssfeer uiteen in drie typen:
- aanbevelingen die enkel van belang zijn op lokaal niveau en voor lokale bedrijfsprocessen;
- aanbevelingen die (de competentie van) het lokale niveau (verre) overstijgen en bijvoorbeeld directe landelijke consequenties hebben (regelgeving, beleid); en
- aanbevelingen die op zich wel het lokale niveau betreffen, maar die bij invoering landelijke consequenties krijgen doordat het landelijke opererende organen zijn (Gak, Belastingdienst) die ze moeten invoeren (onder meer uit overwegingen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid). Er ontstaat zo een *'dodelijk dilemma: je mag de aanbevelingen niet boven het lokale niveau uittillen; je kunt ze ook lokaal niet invoeren vanwege de consequenties elders, en dus gebeurt er niets mee'*.

1866530 00731

Er zijn vier varianten denkbaar. Drie ervan proberen een uitweg uit het dilemma te vinden; één laat het dilemma in tact en ziet dit onder meer als een wederzijds groeiproces van betrokken organisaties.

Optie A. Beperking van de Rif-inzet tot de feitelijke operationele werkzaamheden: het trekken van conclusies en aanbevelingen wordt overgelaten aan (ieders) hogere echelon(s)

Argumenten pro:
- de Rifs concentreren zich op datgene waar ze goed in zijn; mogelijke ruimere maatregelen/effecten worden op het juiste niveau genomen; het bestaan van het Rif heeft zelf al meerwaarde;

Argumenten contra:
- gezien de huidige - soms angstvallige - manier waarop de aanbevelingen nu worden gearresteerd, is het zeer de vraag of deze daadwerkelijk zullen worden overgenomen/ingevoerd; andere belangen gaan wellicht prevaleren;
- de Rifs worden hierbij de facto hun belangrijkste eigenschap ontnomen: het signaleren van criminogene structuren én het verbinden van conclusies daaraan.

Optie B. Beperking van de Rif-competentie tot enkel die aanbevelingen doen (en daarop toezicht houden) die voor de lokale situatie van belang zijn; de Rifs dienen zich te onthouden van meer substantiële conclusies

Argumenten pro:
- de Rifs zijn gefocused op de lokale situatie; het is niet meer dan logisch dat de aanbevelingen enkel van toepassing zijn op de lokale situatie; voor ver(der)reikende conclusies ontbreekt het zicht (andere situaties, andere bedrijfsvoering, enzovoort);

Argumenten contra:
- één van de belangrijkste facetten wordt hierbij genegeerd, namelijk dat de lokale situatie feiten genereert die algemeen geldig of elders van toepassing (kunnen) zijn; de Rif-kennis wordt niet ten volle benut; de grensoverschrijdende effectiviteit van de Rifs vermindert aanmerkelijk.

1866530 00731

Optie C. Splitsing in soorten van aanbevelingen (door de stuurgroep): voor (invoering van) lokale aanbevelingen (en toezicht daarop) wordt een lokaal interdisciplinair platform gecreëerd (bij voorkeur buiten het Rif zelf om); voor aanbevelingen van hogere status wordt een landelijk interdisciplinair platform gecreëerd dat voor verdere informatieverstrekking en invoering verantwoordelijkheid draagt.

Argumenten pro:
- er is in ieder geval een platform aanwezig voor (invoering van) *elke* soort van aanbeveling;
- aanbevelingen komen ook op het niveau waar ze thuis horen (nu komt een en ander wel eens niet door naar de top); grotere garantie voor implementatie;

Argumenten contra:
- het is twijfelachtig of een deel van de aanbevelings- en invoeringsproblemen hierdoor wordt ondervangen; aanbevelingen worden vooral niet overgenomen/doorgevoerd indien ze in strijd zijn met eigen beleid van de betreffende organisatie; niet te verwachten is dat dit veel anders zal worden (ook niet op hogere echelons).

Optie D. Het huidige model van de Rifs (onderzoek en aanbevelingen) wordt in tact gelaten

Argumenten pro:
- de huidige problemen zijn een leerproces; '*mensen moeten niet zo benauwd reageren. Om op fouten te wijzen: daarvoor zijn we toch ingesteld; anders kunnen we maar beter meteen ophouden*';
- de huidige semi-onafhankelijke positie van het Rif als relatieve buitenstaander ten opzichte van elke betrokken organisatie, maakt het mogelijk kritische geluiden te laten horen die anders wellicht niet gehoord worden; het omgeven hiervan met veel publiciteit bewerkstelligt in ieder geval ook enig effect, zij het dat dit niet altijd even gewenst is;
- een deel van de problematiek kan reeds ondervangen worden indien de Rifs duidelijker aan missie en taakstelling worden gebonden; aanbevelingen liggen immers in het verlengde hiervan.

Argumenten contra:
- inhoud: zie boven bij de toelichting.
- de fricties hierover zijn een belangrijke oorzaak van een eventuele verwijdering tussen de partners, en dienen alleen al om deze reden te worden opgelost.

1866530 00731

9.2.3 Eerste aanzet tot gezamenlijke strategie

Onder de beleidsmakers heerst consensus dat de aanbevelingen tot de centrale onderdelen van de Rif-formule behoren, en dat juist ter zake van de (vaststelling en implementatie van) aanbevelingen actie moet worden ondernomen om de effectiviteit daarvan niet (verder) te ontkrachten. Voortzetting van het huidige model (optie D) ligt dus niet in de rede.
Gezien het eerdere verloop van de discussie kiest men in dit verband ook niet voor optie A (beperking tot operationele werkzaamheden) of optie B (beperking tot lokale aanbevelingen). Optie C - het creëren van een centraal meldpunt voor aanbevelingen van boven-lokaal niveau - lijkt het meest in aanmerking te komen.

9.3 Schaal van samenwerking

9.3.1 Inleiding

In de Rifs nemen verschillende soorten partners deel. Zij functioneren ook op uiteenlopende schaalgrootte: de Belastingdienst, het Gak/andere bedrijfsverenigingen en de Arbeidsinspectie werken in beginsel landelijk (met regionale inspecties/eenheden); het OM werkt arrondissementeel maar juist op het punt van de fraudebestrijding met centrale accenten; de politie werkt regionaal (met stedelijke districten); de gemeente en de GSD werken enkel gemeentelijk.
Door gesprekspartners wordt aangegeven dat de meerwaarde van de Rifs juist zit in de samenwerking van zulke uiteenlopende instanties. Daarnaast zorgt de locale focus voor een meerwaarde (uitvergroting van details), ook voor de landelijke instellingen.
De uiteenlopende schaal van functioneren leidt wel tot allerlei spanningen en conflicten. Dit komt met name op strategisch beleidsniveau, in de stuurgroep, tot uiting. Sommige stuurgroepleden kunnen doorgaans direct beleidsbeslissingen nemen; de bevoegdheid en de reikwijdte van de beslissingen reiken dan echter niet ver (gemeente, politie, OM (deels)). Andere stuurgroepleden kunnen geen directe beleidsbeslissingen nemen omdat het beleid in beginsel door hoger, centraler gezag wordt bepaald (of althans beleidsbeslissingen vooraf goedkeuring nodig hebben); de reikwijdte van deze beslissingen gaat dan echter wel weer veel verder, ook buiten de beperkte begrenzingen van het project/regio.

1866530 00731

9.3.2 Keuzemomenten

Omdat een scheiding tussen lokale en landelijke partners niet in de rede ligt, staat hier slechts één optie open.

Optie A. de landelijke spelers dienen zoveel mogelijk vooraf het speelveld van hun vertegenwoordigers in de stuurgroep af te bakenen, zodat hierover bij alle betrokkenen duidelijkheid en rust ontstaat.

9.3.3 Eerste aanzet tot gezamenlijke strategie

Op basis van het schriftelijk deel van de *policy Delphi* en hetgeen bij de modelinge bijeenkomst eerder is gebleken (zie met name hoofdstuk 7, Organisatie), gaan de gedachten van de beleidsmakers inderdaad uit naar optie A. De landelijke spelers binnen het op te richten landelijke platform dienen het speelveld af te bakenen voor hun bijdrage op lokaal niveau.

1866530 00731

10 Bestuurlijke ophanging

10.1 Inleiding

In de ogen van de meeste gesprekspartners is de wenselijke bestuurlijke ophanging een resultante van eerder gemaakt keuzen wat betreft missie, organisatie en schaal van optreden, of zou zij dat althans moeten zijn. In het voorgaande is hierop reeds verschillende malen ingegaan.
Daarnaast zijn twee knelpunten te signaleren die specifiek te maken hebben met vraagstukken van bestuurlijke ophanging. Het betreft:

- de directe operationele verantwoordelijkheid c.q. de directe verantwoordelijkheid voor de verschillende activiteiten van de Rifs; en
- de vraag naar de bestuurlijke eindverantwoordelijkheid voor het geheel van de Rifs.

Wat betreft de *directe operationele verantwoordelijkheid* is ieder der betrokken instanties in beginsel verantwoordelijk voor het eigen personeel.
Dit verantwoordelijkheidsmodel kan *tekortschieten* voorzover een activiteit niet of niet goed in dit model is in te delen, bijvoorbeeld doordat de activiteit vanuit alle instanties bezien een méér-activiteit is die de eigen begrenzingen overstijgt. Deze verantwoordelijkheid kan ook weer *te ver* doorschieten voorzover zij ertoe leidt dat diensten als zodanig bestuurlijk verantwoordelijk kunnen worden gesteld voor elke operationele handeling die door een Rif-lid wordt ondernomen. Dit geldt met name voor politiek verantwoordelijken op hoger niveau die te ver af staan van het operationele niveau maar hiervan wel de repercussies ondervinden. Directe verantwoordelijkheid herbergt in zoverre het gevaar in zich dat bij elk lokaal voorval bijvoorbeeld een minister of een staatssecretaris ter verantwoording geroepen kan worden.

Een ander probleem betreft de algehele *bestuurlijke eindverantwoordelijkheid* voor doel en functioneren van het Rif. De huidige constructie - aanhangen aan een stuurgroep onder voorzitterschap van één der partners - is hiervoor in principe onvoldoende. Collectieve verantwoordelijkheid vereist op zijn minst een relatief zelfstandige bestuurlijke status van de stuurgroep. Een vrijwillige samenwerking is immers niet/nauwelijks ter verantwoording te roepen. De verantwoordelijkheid van één lid, bijvoorbeeld een wethouder, kan omgekeerd weer nooit zover gaan dat zij de bevoegdheidssfeer van anderen treft.

1866530 00731

Onderzoeksorganen als de Rifs zijn verder gebaat bij een zekere onafhankelijkheid ten opzichte van het onderzoeksveld en de betrokken organen. Deze onafhankelijkheid kan (maar hoeft niet), zo blijkt, onder druk komen te staan van:

- politieke overwegingen: dit raakt niet alleen de betrokken politieke verantwoordelijke wethouder Sociale Zaken, staatssecretaris in geval van belastingen, minister van SZW (indien van toepassing), maar ook derden (wethouder Economische Zaken of Financiën, verantwoordelijken voor andersoortige regelgeving, enzovoort); en van
- beleidsoverwegingen anderszins (imago, onderlinge concurrentie (UVI's), positie betrokkenen, enzovoort.

Het optreden van de Rifs zal op enigerlei wijze tegen een al te directe invloed afgeschermd moeten worden.

Bovenstaande maakt duidelijk dat de wenselijke bestuurlijke ophanging aan vier eisen moet voldoen. De bestuurlijke ophanging:

(a) dient allereerst de resultante van eerdere keuzen te zijn (missie en taakstelling, de organisatie, en de schaalgrootte);
(b) dient de verantwoordelijkheid voor een multidisciplinaire (interdepartementale) samenwerking die buiten de traditionele verantwoordingskaders/-kolommen valt, te kunnen dragen;
(c) dient noodzakelijk een vorm van gesplitste verantwoordelijkheid te zijn: een directe operationele verantwoordelijkheid en een overkoepelende politieke eindverantwoordelijkheid; en
(d) dient - Van Traa indachtig - een vorm te zijn waarin uit een oogpunt van bestuurlijke zuiverheid de verantwoordelijkheden eenduidig gekoppeld zijn aan de respectieve bevoegdheden, en vice versa.

10.2 Keuzemomenten

Grosso modo kent de huidige Nederlandse bestuursstructuur drie modellen van bestuurlijke ophanging, te weten een bestuurlijke ophanging langs:

- de lijnen van het openbaar bestuur;
- langs functionele lijnen; en
- langs inter- of multidisciplinaire weg.

In onderstaande worden de mogelijkheden belicht.

1866530 00731

Optie A. Ophanging aan het openbaar bestuur

De huidige Rifs zijn opgehangen aan het openbaar bestuur: de wethouder(s) of de stadsdriehoek. Wat betreft de eerste - de wethouders - dient gezegd te worden dat de keuze voor de wethouder Sociale Zaken in dit verband op zich weer berust op functionele lijnen e.g. diens verantwoordelijkheid voor de bijstandsuitvoering.
Ten aanzien van het openbaar bestuur zijn verschillende varianten denkbaar.

A(1) ophanging aan de wethouder sociale zaken (of een andere wethouder):

Argumenten pro:

- ophanging aan het openbaar bestuur benadrukt de bestuurlijke verantwoordelijkheid ter zake;
- een wethouder heeft als politiek figuur een duidelijke symboolfunctie;
- de wethouder is direct functioneel verantwoordelijk voor bijstandsfraude; hij/zij heeft daartoe ingang en competentie.

Argumenten contra:

- ophanging aan bestuur c.q. bestuurlijke verantwoordelijkheid is wel adequaat ten aanzien van algemene handhavings- en controle-activiteiten, niet ten aanzien van repressie (opsporing), audit- en/of onderzoeksorgaan;
- risico van ongewenste politieke beïnvloeding (bij onderzoeken met een groot plaatselijk economisch belang of in verkiezingstijd);
- functionele verantwoordelijkheid voor bijstandsfraude is een te geringe grondslag: in de praktijk zijn eerder andere gemeentetakken erbij betrokken (afdelingen vergunningen, afdelingen milieu, en dergelijke);
- de aanbevelingen gaan de eigen (lokale, bijstands-)competentie nogal eens gauw te boven.

A(2) ophanging aan burgemeester (korpsbeheerder) dan wel regionale- of stadsdriehoek:

Argumenten pro:

- ophanging aan bestuur betekent wederom het benadrukken van de primaire bestuurlijke verantwoordelijkheid; in casu ook 'magistratelijk', dit wil zeggen zonder direct eigenbelang;
- indien wordt gekozen voor ophanging aan de burgemeester is wederom sprake van een duidelijke symboolfunctie;
- de driehoek is direct functioneel verantwoordelijk voor openbare orde én opsporing;
- er bestaat de mogelijkheid van opschaling tot regio (in geval van regionale driehoek) en daarmee van aansluiting tussen werkterrein en competentie;

1866530 00731

Argumenten contra:

- een burgemeester/driehoek heeft weinig tot niets te maken met de direct betrokken instanties/toezichthouders (uitvoeringsinstellingen, bijstandsverlening, belastingen); dit treft zowel de werkprocessen als de controles; er is geen competentie hiervoor én geen directe ingang hiertoe; dit gebrek uit zich onder meer bij het Rif als audit- en onderzoeksorgaan, en (waarschijnlijk) bij aanbevelingen ter zake van criminogene structuren aan de zijde van de toezichthouders;
- binnen de gemeente zelf heeft men ook geen directe competentie voor invoering van eventuele aanbevelingen: het risico bestaat dat hierdoor competentieconflicten met de verantwoordelijke wethouders (sociale zaken, economische zaken, vergunningen, enzovoort) gaan ontstaan.

A(3) Ophanging aan provincies

Nog vrijwel onontgonnen terrein. Provincies hebben zich in deze nog weinig geprofileerd.

Argumenten pro:

- mogelijkheid van opschaling: samenval competentiegrenzen en (groter) werkterrein van het Rif;
- eenvoudige opzet in geval men de Rifs een landelijk dekkend karakter wil geven (één Rif per provincie);

Argumenten contra:

- grote(re) distantie ten opzichte van: het huidige werkterrein van de Rifs, de directe werkzaamheden van betrokken instanties, en (althans een deel van) de verantwoordelijken in de stuurgroep;
- risico van competentieconflicten met betrokken gemeenten (provincie als toezichthouder).

A(4) Ophanging aan verenigingen van gemeenten (VNG) of van provincies (IPO)

Argumenten pro:

- waarschijnlijk (ver)beter(d)e landelijke coördinatie en sturing van Rif-activiteiten;
- aanwezigheid van een centraal platform voor landelijke aanbevelingen;
- relatieve buitenstaander ten opzichte van de directe toezichthouders (zowel lokaal als landelijk): mogelijkheid van informatieverstrekking 'bovenlangs' en van bemiddeling in geval van conflicten;

Argumenten contra:

- beiden zijn verenigingen c.q. mandaatstructuren zonder eigen beslissingsbevoegdheid; als zodanig zijn beide verenigingen niet geschikt voor het dragen van zelfstandige bestuurlijke verantwoordelijkheid;

1866530 00731

- beiden lopen het risico tussen twee vuren belanden: tussen lagere en hogere overheden (rijksoverheid); men beschikt hierin niet over dwingende bevoegdheden;

A(5) Ophanging aan rijksoverheid (niet multidisciplinair)

Argumenten pro:

- in ieder geval landelijke coördinatie en sturing van Rif-activiteiten;
- in ieder geval een centraal platform voor landelijke aanbevelingen; resultaten van bovenlokaal belang komen daar waar ze in de regel vaak thuishoren;
- ophanging aan de rijksoverheid is vooral geschikt bij de beslissing tot een landelijke Rif-organisatie (controle en opsporing) met lokale agentschappen;

Argumenten contra:

- ophanging bij wie? De ministeries van SZW, Justitie en Financiën zijn geen van allen bevoegd/geschikt als eindverantwoordelijke voor het geheel van de Rifs/Rif-activiteiten; het ministerie van SZW mogelijk wel bij beperking tot bijstandsfraude: echter in dat geval bestaat weer een risico voor conflicten met gemeenten; het ministerie van Binnenlandse Zaken is wellicht een mogelijkheid in het kader van het openbaar bestuur;
- een te nauwe relatie tussen de Rifs en de directe politieke nabijheid/verantwoordelijkheid van de respectieve ministers is aan beide zijden onwenselijk: aan de zijde van het Rif vanwege een mogelijke te directe beïnvloeding; aan de zijde van de minister vanwege mogelijke politieke implicaties van Rif-acties;
- ophanging aan de rijksoverheid betekent in de praktijk waarschijnlijk een vrij grote afstand tot de lokale uitvoering, een te weinig lokaal ingebed zijn en te weinig controle/toezicht op lokale uitvoerders;
- in het algemeen staat zo'n centralisering haaks op de idee van decentralisering (in het kader van de bijstandswet en het bijstandsaccoord) en de deregulering/privatisering (sociale verzekeringen: uitvoeringsinstellingen).

Optie B. Ophanging langs functionele lijnen

B(1) Beperking tot bijstandsfraude en ophanging aan de verantwoordelijken voor bijstandsfraude (hoofd sociale zaken, wethouder sociale zaken, rijksconsulentschap (toezichthouder), ministerie van SZW)

In deze variant worden verschillende mogelijkheden genoemd.

Argumenten pro:

- in het algemeen een duidelijke(r) afbakening en afstemming van aandachtsveld, competentie en verantwoordelijkheden;

1866530 00731

Argumenten contra:
- bijstandsfraude te beperkt en berooft het Rif van veel van haar mogelijkheden en effectiviteit;
- vraagtekens bij de deelname door de andere participanten (welk belang);
- veel van de geschetste bevoegdheids- en bestuurlijke ophangingsproblematiek blijft onverkort onopgelost;

B(2) Zwarte branchegebondenfraude; ophanging aan de primair verantwoordelijken voor bestrijding van de zwarte fraude e.g. de uitvoeringsinstellingen, het LISV/CTSV en de Belastingdienst)

Aanpak van fraude in branches/bedrijfstakken stelt twee instanties centraal: de uitvoeringsinstellingen (werkgeversfraude) en de Belastingdienst; een mogelijkheid is derhalve de bestuurlijke ophanging te situeren in één van beide bevoegdheidskolommen.

I.g.v. situering in kolom van de uitvoeringsinstellingen:
Argumenten pro:
- vrijwel altijd direct betrokken eigenbelang (werkgeversfraude);
- Rif-inzet is aanvulling/intensivering op de reguliere controle en opsporing; het rendement daarvan kan door verbeterde aansluiting worden gemaximaliseerd;
- door ophanging aan het Landelijk Instituut voor de Sociale Verzekeringen (LISV) of het Centraal Toezichtsorgaan op de Sociale verzekeringen (CTSV) is een centraal platform en meer coördinatie en sturing gewaarborgd;

Argumenten contra:
- ophanging van een (zelfs multidisciplinair opgezet) opsporingsapparaat aan private instellingen is vanuit bestuurlijk/rechtstatelijk oogpunt niet/minder gewenst;
- ophanging aan private instellingen is ook vanuit het oogpunt van de private instellingen (concurrentie-overwegingen, klantvriendelijkheid, e.d.) zelf minder gewenst;
- ophanging aan de opdrachtgever van de uitvoeringsinstellingen, het LISV, is vanuit rechtstatelijke (overheid) en concurrentie-overwegingen (voorwaarden van opdracht) eventueel een mogelijkheid: maar het LISV is nog te kort in functie om dit al te kunnen overzien; daarnaast blijft een aantal van de geschetste problemen ten aanzien van de competentie en ingang (verantwoordelijkheid voor de gemeente, de bijstand, de Belastingdienst, enzovoort) onopgelost;

I.g.v. situering in kolom van de Belastingdienst
Argumenten pro:
- de Belastingdienst is bij de bestrijding van vrijwel elke vorm van fraude en financiële criminaliteit direct betrokken/competent;

1866530 00731

- de Belastingdienst heeft al een infrastructuur van controle en opsporing; de multidisciplinaire opzet van het Rif kan hierop een aanvulling vormen voor bepaalde branches/bedrijfstaken (bijvoorbeeld ten aanzien van de zogenaamde 'fiscale nomaden');
- situering bij de Belastingdienst is een eerste aanzet tot de creatie van één controle- en opsporingsapparaat voor alle financiële transacties van/met de overheid;

Argumenten contra:

- de beleidsuitgangspunten van de Belastingdienst (streven naar *compliance*, morele neutraliteit) stroken niet (altijd) met die van andere instanties en de huidige Rifs;
- de prioriteiten van de Belastingdienst wat betreft handhaving zijn vooral landelijk en op grote(re) fraudes georiënteerd; lokale belangen en de bestrijding van het middensegment van de fraude (van belang voor de overige instanties) komen hierdoor waarschijnlijk niet/onvoldoende tot zijn recht;
- de rechtstreekse politieke verantwoordelijkheid van de staatssecretaris, ook voor de operationele activiteiten in ruimer verband, is ongetwijfeld een nadeel.

B(3) Criminaliteitsbestrijding: ophanging aan het openbaar ministerie (OM)

Argumenten pro:

- het OM is hét orgaan belast met de opsporing;
- het OM is voldoende onafhankelijk en staat voldoende neutraal tegenover de politiek en de toezichthouders om een ongestoorde operationele gang van zaken te waarborgen;
- ophanging aan het OM maakt opschaling langs arrondissementsgrenzen en een landelijke dekking relatief eenvoudig;

Argumenten contra:

- de competentie van het OM is beperkt tot opsporing; het grootste deel van de Rif-activiteiten valt hierbuiten;
- het OM beschikt over te weinig kennis en noodzakelijke gegevens ten aanzien van de verschillende branches;
- door gebrek aan direct eigenbelang, tijdgebrek en andere prioriteiten bestaat er een groot risico dat het Rif uiteindelijk wordt verwaarloosd of teloor gaat (of elders wordt ingezet); zeker indien inzet telkens moeizame onderhandelingen met de betreffende toezichthouders betekent;
- de aanbevelingen van het Rif komen uit gebrek aan competentie en directe ingang tot de betrokken toezichthouders en (waarschijnlijk) de gemeentelijke en landspolitiek in het luchtledige te hangen.

1866530 00731

- de Belastingdienst heeft al een infrastructuur van controle en opsporing; de multidisciplinaire opzet van het Rif kan hierop een aanvulling vormen voor bepaalde branches/bedrijfstaken (bijvoorbeeld ten aanzien van de zogenaamde 'fiscale nomaden');
- situering bij de Belastingdienst is een eerste aanzet tot de creatie van één controle- en opsporingsapparaat voor alle financiële transacties van/met de overheid;

Argumenten contra:
- de beleidsuitgangspunten van de Belastingdienst (streven naar *compliance*, morele neutraliteit) stroken niet (altijd) met die van andere instanties en de huidige Rifs;
- de prioriteiten van de Belastingdienst wat betreft handhaving zijn vooral landelijk en op grote(re) fraudes georiënteerd; lokale belangen en de bestrijding van het middensegment van de fraude (van belang voor de overige instanties) komen hierdoor waarschijnlijk niet/onvoldoende tot zijn recht;
- de rechtstreekse politieke verantwoordelijkheid van de staatssecretaris, ook voor de operationele activiteiten in ruimer verband, is ongetwijfeld een nadeel.

B(3) Criminaliteitsbestrijding: ophanging aan het openbaar ministerie (OM)
Argumenten pro:
- het OM is hét orgaan belast met de opsporing;
- het OM is voldoende onafhankelijk en staat voldoende neutraal tegenover de politiek en de toezichthouders om een ongestoorde operationele gang van zaken te waarborgen;
- ophanging aan het OM maakt opschaling langs arrondissementsgrenzen en een landelijke dekking relatief eenvoudig;

Argumenten contra:
- de competentie van het OM is beperkt tot opsporing; het grootste deel van de Rif-activiteiten valt hierbuiten;
- het OM beschikt over te weinig kennis en noodzakelijke gegevens ten aanzien van de verschillende branches;
- door gebrek aan direct eigenbelang, tijdgebrek en andere prioriteiten bestaat er een groot risico dat het Rif uiteindelijk wordt verwaarloosd of teloor gaat (of elders wordt ingezet); zeker indien inzet telkens moeizame onderhandelingen met de betreffende toezichthouders betekent;
- de aanbevelingen van het Rif komen uit gebrek aan competentie en directe ingang tot de betrokken toezichthouders en (waarschijnlijk) de gemeentelijke en landspolitiek in het luchtledige te hangen.

1866530 00731

Optie C. Ophanging aan een inter-/multidisciplinair platform

Vanuit een oogpunt van bestuurlijke zuiverheid verdient een ophanging van een multidisciplinaire Rif-structuur aan een eveneens multidisciplinair samengesteld orgaan de voorkeur.
Twee opties zijn denkbaar:

(C1) op lokaal niveau: versterking van de collegiale structuur van de stuurgroep

Argumenten pro:
- de lokale stuurgroep is nu reeds ten nauwste verbonden met het Rif en voorziet ook in de lokale inbedding van het Rif;
- de lokale stuurgroep heeft een korte lijn tot de operationele activiteiten: de keuze voor de lokale stuurgroep als platform spoort met de keuze voor verbetering van de infrastructuur van het Rif (één van de varianten in de verduurzaming van het huidige model);
- een keuze voor de lokale stuurgroep bevestigt nog eens het centrale lokale eigenbelang van (althans een deel van) de betrokken partners;

Argumenten contra:
- het is twijfelachtig of een lokale collegiale structuur zodanig kan worden ingericht dat zij *bestuurlijke* bevoegdheid kan dragen (kwesties van delegatie en mandaat);
- veel knelpunten (bevoegdheden, aanbevelingen en dergelijke) overstijgen het lokale niveau; op hoger niveau dient alsnog iets aanwezig te zijn dat hierop een antwoord biedt.

C(2) op landelijk niveau: creatie van een interdepartementaal platform
Twee varianten zijn denkbaar: een platform gevormd door een onderraad van betrokken ministers (of daardoor afgedekt); en/of op iets lager niveau een interdepartementale club van ambtenaren van de betrokken ministeries. De voor- en nadelen van beide mogelijkheden - centrale sturing, rendement van de aanbevelingen, politieke consequenties, grote afstand tot de uitvoering, enzovoort - mogen op basis van de eerder genoemde argumenten pro en contra reeds duidelijk worden geacht.

10.3 Eerste aanzet tot gezamenlijke strategie

Op basis van de *policy Delphi* - waarin het punt van de bestuurlijke ophanging niet expliciet aan de orde is gekomen -, is te concluderen dat het vraagstuk van de bestuurlijke ophanging nog allerminst is opgelost. Enkele varianten liggen niet in de

1866530 00731

rede: optie A(3) (provincie), optie A(4) (VNG/IPO), optie B(1) (inclusief beperking tot bijstandsfraude). Verschillende andere opties liggen minder voor de hand. Geen enkele optie lijkt zaligmakend. Vooralsnog is de conclusie dan ook dan dit vraagstuk niet is opgelost. Mede afhankelijk van eerder gemaakte keuzen ten aanzien van de missie, organisatie en de wenselijke schaal van opereren van de Rifs, dient een en ander verder te worden uitgewerkt.

1866530 00731

11 Schematisch overzicht van de verschillende keuzen per dimensie

In het voorgaande zijn voor de toekomstige vormgeving van de Rifs vier relevante dimensies onderscheiden: missie, organisatie, schaal van opereren en bestuurlijke ophanging.
De onderlinge samenhang tussen deze dimensies is als volgt. Primair staan de vragen inzake de wenselijke missie; op secundair en op gelijk niveau aan elkaar de vragen inzake de organisatie en de wenselijke schaal van opereren; en op tertiair niveau tenslotte, de vragen inzake de bestuurlijke ophanging. Gemaakte keuzen op eerdere niveau's hebben directe consequenties voor de keuzen op latere niveau's.

Per dimensie zijn vervolgens verschillende keuzemomenten aan de orde geweest.
Ten aanzien van de *missie* betreft het keuzen inzake het aandachtsveld en de concrete taakstelling (werksoort en beoogde resultaten) van de Rifs.
Wat betreft de *organisatie* is de keuze voornamelijk geweest tussen een terugkeer naar een zuivere projectorganisatie, dan wel de versterking/verduurzaming van de huidige structuur door flankerende afspraken, invoering van een professionelere Rif-structuur en/of invoering van een overkoepelend (coördinatie of beslis)-platform op landelijk niveau. Ook een relatieve verzelfstandiging van de Rifs is hier besproken.
Met betrekking tot de *schaal van opereren* is onderscheiden tussen (keuzen inzake) drie facetten: het werkterrein van de operationele activiteiten van de Rifs, de werkingssfeer van de aanbevelingen en de connotatie waarin men de samenwerking wil bezien (lokaal of landelijk).
Wat betreft de bestuurlijke ophanging tenslotte is gedifferentieerd naar een ophanging langs de lijnen van het openbaar bestuur (gemeente, provincie, rijksoverheid, bestuurlijke samenwerkingsverbanden), langs de lijnen van de functionele 'kolommen' (bijstand, sociale verzekeringen, belastingen, criminaliteitsbestrijding) en langs multidisciplinaire weg (lokaal in de stuurgroep, landelijk via een multidisciplinair platform).

In figuur 11.1 wordt de verschillende keuzemogelijkheden nog eens schematisch aangegeven.

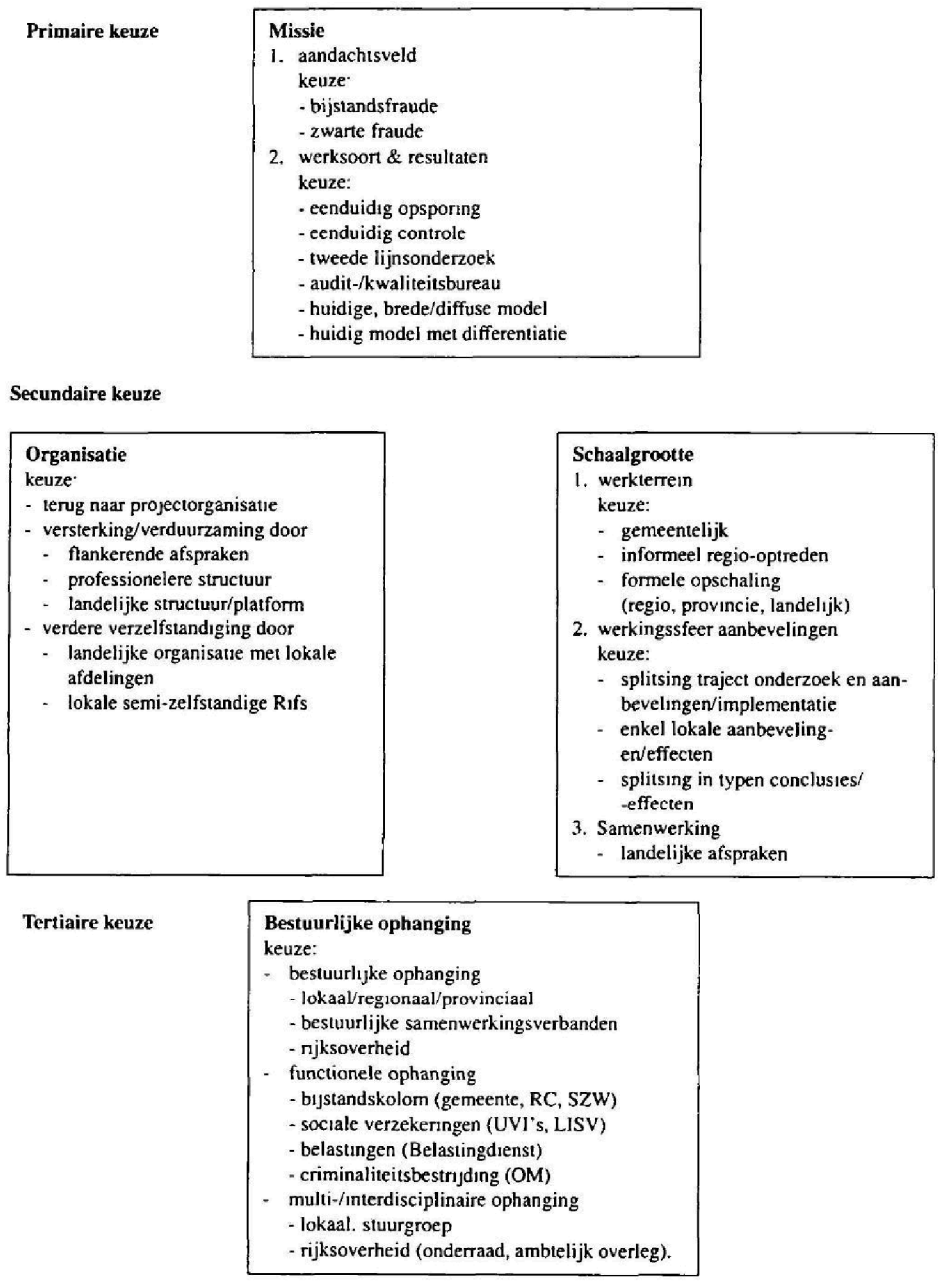
Verschillende vragen zijn echter (nog) onbeantwoord gebleven. Daar waar gedurende het onderzoek geleidelijk consensus is ontstaan, heeft dit met name betrekking op het

1866530 00731

aandachtsveld van de Rifs (zwarte branche-gebonden fraude) en op de centrale taakstelling (controle en opsporing). Verder is duidelijk geworden dat versterking/verduurzaming van de Rif-formule door flankerende maatregelen op landelijk niveau en door invoering van een landelijk platform naar verwachting onontkoombaar zal blijken. Hoe dit alles zich in de toekomst echter verder zal gaan ontwikkelen, is nu nog niet te overzien. Te verwachten valt dat de discussie hierover nog wel even zal doorgaan. Uiteindelijk zullen wel enkele fundamentele keuzen moeten worden gemaakt. De huidige ervaring leert immers dat zonder duidelijke keuzen de Rifs het risico lopen in hun effectiviteit en voortbestaan te worden bedreigd.

1866530 00731

Figuur 11.1 - Schematisch overzicht van keuzen en dimensies



1866530 00731

Bijlage 1 - Schema gesprekken onderzoek RIF's

	Amsterdam	Rotterdam	Utrecht	Den Haag	Twente	Algemeen
Stuurgroep						
Voorzitter	x	x		x	x	
OM		x	x	x	x	
Gemeente		x		x		
Uvi	x			x	x	
Belastingdienst	x			x	x	
Politie	x	x		x		
Arbeidsinspectie	x					
Beh.groep						
Coördinator	x	x	x	x	x	
Uvi			x x			
Algemeen						
Lisv						x
Gak Nederland						x
Ministerie van Financien						x
Ministerie van Justitie						x
Ministerie SZW						x x
VNG						x
OM						x
Registratiekamer						x

1866530 00731

Bijlage 2 - Overzicht van RIF-projecten

Onderstaande bevat alle 26 projecten per RIF waarvoor tot 1 juli 1997 werkzaamheden zijn verricht. Niet alle projecten zijn nu al afgerond.

RIF Amsterdam
- Taxiproject
- Project Markten
- Project Woningbemiddelingsbureaus
- Project Haven Amsterdam Stukgoedsector
- Project Ganzeveer
- Project Kever (koeriersbedrijven)

RIF Rotterdam
- Taxiproject
- Project Stukgoedhaven
- Project Markten
- Project Bemiddelingsbureau's in de thuiszorg
- Lasproject
- Project Autorijscholen

RIF Den Haag
- Project Visverwerkende bedrijven
- Project Grootschalige evenementen
- Project Schoonmaak
- Project Handmatige loonbedrijven (westland)

RIF Utrecht
- Project Markten
- Project Utrechtse rijscholen
- Project Standbouw
- Textielproject
- Project Horeca
- Project Glazenwassers
- Project Bakkers
- Project Bouw/panneleggers

RIF Twente
- Project Shoarma-bedrijven (SHOT)
- Project X

1866530 00731

Evaluatie Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams (Rifs) II

Ad van Ruth
Miek Laemers

maart 1998

its INSTITUUT VOOR TOEGEPASTE SOCIALE WETENSCHAPPEN

1866530 00731

EVALUATIE REGIONALE INTERDISCIPLINAIRE FRAUDETEAMS (RIFS) II

Voorwoord

In 1993 wordt het Bijstandsakkoord tussen het kabinet en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) gesloten. In dit akkoord worden bij wijze van experiment vier Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams (Rifs) opgericht ter bestrijding van fraude in de grote steden. Achterliggend idee is dat hierdoor de opsporing van fraudeurs wordt bevorderd en beter inzicht ontstaat in de oorzaken en structuren die aan dergelijke fraude ten grondslag liggen. Later wordt hieraan een vijfde Rif toegevoegd.

In 1996 wordt door het Instituut voor Toegepaste Sociale wetenschappen (ITS) van de Katholieke Universiteit Nijmegen (KUN) een eerste evaluatie-onderzoek uitgevoerd naar het functioneren van deze Rifs. Dit onderzoek brengt tal van aspecten en knelpunten ten aanzien van dit functioneren aan het licht. Een aantal vragen blijft echter liggen, of wordt althans niet geheel beantwoord.

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) besluit om deze reden tot een tweede evaluatie-onderzoek. Doel ervan is om een betere oordeelsvorming over het 'experiment' Rifs door de verantwoordelijke bestuurders mogelijk te maken. In het onderhavige onderzoek staan met name vragen naar de huidige bestuurlijke ophanging en naar de (wenselijke) toekomst van de Rifs centraal. Het voor u liggende rapport bevat de bevindingen van dit onderzoek. Deze bevindingen zullen als input worden gebruikt voor de verdere beleidsmatige ontwikkeling rondom de Rifs in andere gremia. Het onderzoek is wederom uitgevoerd door ITS-onderzoekers (in de periode september 1997 tot februari 1998), te weten: mr drs. A G.P. van Ruth en mw. mr M.T.A.B. Laemers.

Ten behoeve van het onderzoek is een begeleidingscommissie samengesteld bestaande uit de volgende personen:
- dhr. C.H. van der Laan (voorzitter, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)
- dhr. H.P.A. Kroft (secretaris, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)
- dhr. M.E. Coffeng (Rif Den Haag)
- mw. L.L. van Emmerik (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)
- dhr. C.P.W. Kok (Openbaar Ministerie)
- dhr. S.J. Oostlander (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)
- dhr. J.A.M. van der Putten (Belastingdienst)

1866530 00731

- dhr. E. Riewald (Rif Twente)
- dhr. Th. Tuin (Vereniging van Nederlandse Gemeenten)

De onderzoekers willen hen op deze plaats bedanken voor hun inzet en de constructieve wijze waarop zij aan het onderzoek hebben bijgedragen.

Een bijzonder woord van dank gaat uit naar de gesprekspartners binnen en buiten de Rifs die aan dit onderzoek hebben willen meewerken.

1866530 00731

Inhoud

Deel I Onderzoek 1

1 Vraagstelling en onderzoeksopzet 3

1.1 Inleiding 3
1.2 Vraagstelling 4
1.3 Opzet van onderzoek 5
1.4 Leeswijzer 8

Deel II Verslag van bevindingen 9

2 Bestuurlijke ophanging 11

2.1 Inleiding 11
2.2 Huidige bestuurlijke vormgeving 12
2.3 Preliminaire bevindingen 15
2.4 Inherente knelpunten in de bestuursstructuur 16
2.5 Bestuurlijke structuur in relatie tot de interne aansturing binnen de Rif-organisatie 20
2.6 Bestuurlijke structuur in relatie tot participerende instanties 22

3 Kansen en bedreigingen 25

3.1 Inleiding 25
3.2 Meerwaarde Rifs 25
3.3 Bereidheid 27

1866530 00731

4 Materiële kosten en baten 31

4.1 Inleiding 31
4.2 Huidige financiering 31
4.3 Vaste kosten 33
4.3.1 Fysieke omgeving/huisvesting 34
4.3.2 Personele lasten 34
4.3.3 Materiële kosten 35
4.3.4 Totaaloverzicht vaste kosten 36
4.4 Projectkosten en -opbrengsten 37
4.4.1 Uitgangspunten 37
4.4.2 Materiële opbrengsten 37
4.4.3 Materiële kosten 42
4.5 Materiële kosten-/batenverhouding 45
4.6 Overige opbrengsten en kosten Rif-activiteiten 46

5 Conclusie bevindingen 49

Deel III Toekomst 53

6 Scenario's 55

6.1 Inleiding 55
6.2 Dimensies 55
6.3 Samenhang 58

7 **Missie** 59

7.1 Aandachtsveld 59
7.1.1 Inleiding 59
7.1.2 Keuzemomenten 60
7.1.3 Eerste aanzet tot gezamenlijke strategie 61
7.2 Beoogde resultaten en werksoort (taakstelling) 62
7.2.1 Inleiding 62
7.2.2 Keuzemomenten 62
7.2.3 Eerste aanzet tot gezamenlijke strategie 69

1866530 00731

8 Organisatie 71

8.1 Inleiding 71
8.2 Keuzemomenten 73
8.3 Eerste aanzet tot gezamenlijke strategie 77

9 Schaalgrootte 79

9.1 Schaal van werkzaamheden 79
9.1.1 Inleiding 79
9.1.2 Keuzemomenten 80
9.1.3 Eerste aanzet tot gezamenlijke strategie 81
9.2 Werkingssfeer van de aanbevelingen 81
9.2.1 Inleiding 81
9.2.2 Keuzemomenten 82
9.2.3 Eerste aanzet tot gezamenlijke strategie 85
9.3 Schaal van samenwerking 85
9.3.1 Inleiding 85
9.3.2 Keuzemomenten 86
9.3.3 Eerste aanzet tot gezamenlijke strategie 86

10 Bestuurlijke ophanging 87

10.1 Inleiding 87
10.2 Keuzemomenten 88
10.3 Eerste aanzet tot gezamenlijke strategie 94

11 Schematisch overzicht van de verschillende keuzen per dimensie 97

Bijlage 1 101

Bijlage 2 103

1866530 00731

Deel I Onderzoek

1 Vraagstelling en onderzoeksopzet

1.1 Inleiding

In 1993 wordt het Bijstandsakkoord tussen het kabinet en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) gesloten.[1] In dit akkoord worden bij wijze van experiment vier Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams (Rifs) opgericht ter bestrijding van fraude in de grote steden. Achterliggend idee is dat door gegevens van de verschillende controle- en opsporingsinstanties bij elkaar te brengen en onderzoek gecoördineerd uit te voeren, de opsporing van fraudeurs beter mogelijk is, en tevens beter inzicht ontstaat in de oorzaken en structuren die aan dergelijke fraude ten grondslag liggen. De aldus opgerichte vier groot-stedelijke Rifs gaan vervolgens in 1994 van start.[2]
In 1996 wordt hieraan nog een vijfde Rif, Rif Twente, toegevoegd. Alléén dit laatstgenoemde Rif is in strikte zin een *regionaal* Rif te noemen: de vier eerdere beperken zich feitelijk tot de gemeentengrenzen van de grote gemeenten.

Eveneens in 1996 wordt door het Instituut voor Toegepaste Sociale wetenschappen (ITS) van de Katholieke Universiteit Nijmegen (KUN) een eerste evaluatie-onderzoek uitgevoerd naar het functioneren van de Rifs.[3] Dit onderzoek brengt tal van aspecten en knelpunten ten aanzien van dit functioneren aan het licht. Een aantal vragen blijft echter liggen, of wordt althans niet geheel beantwoord.
Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) besluit vervolgens tot een tweede evaluatie-onderzoek waarin deze vragen wel worden beantwoord. Doel hiervan is om een betere oordeelsvorming over het 'experiment' Rifs door de verantwoordelijke bestuurders mogelijk te maken. In het onderhavige onderzoek staan met name vragen naar de huidige bestuurlijke ophanging en naar de (wenselijke) toekomst voor de Rifs centraal.

Het voor u liggende rapport bevat het verslag van laatstgenoemd onderzoek. Het onderzoek is wederom uitgevoerd door het ITS (in de periode september 1997 tot februari 1998).

---

1 Onderhandelaarsakkoord Rijk-VNG Bijstand. Definitieve versie 1993.
2 Voor de data waarop de Rifs operationeel zijn geworden: zie hoofdstuk 4 paragraaf 3.
3 Cl. Woldringh en P.C. Stal, *Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams; een evaluatie-onderzoek*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/VUGA: Den Haag 1996.

1866530 00731

Het verslag beperkt zich tot de gestelde aanvullende vragen. Voor meer informatie omtrent de algemene structuur, opzet, organisatie en uitvoering van de Rifs wordt verwezen naar het eerste evaluatierapport van het ITS. In vergelijking met mei 1996, de datum van verschijning, is hierin weinig verandering gekomen.
Het onderhavige hoofdstuk is verder gewijd aan de beschrijving van de onderzoeksopzet. De indeling is als volgt. Paragraaf 1.2 bevat de vraagstelling. Paragraaf 1.3 doet verslag van de opzet en het veldwerk. Paragraaf 1.4 bevat een korte leeswijzer.

1.2 Vraagstelling

De onderhavige evaluatie is gericht op twee hoofdvragen:
- naar de bestuurlijke ophanging van de Rifs;
- naar de toekomst en toekomstige vormgeving van de Rifs.

Daarnaast is aanvullende informatie gezocht over de effectiviteit van de Rifs (voor zover het niet-direct materiële opbrengsten betreft), en over de efficiency van de Rifs (voorzover het de kosten-/batenverhouding van de Rifs betreft, mede in vergelijking met andersoortig opsporingsonderzoek).

Bestuurlijke ophanging
De vraag naar de bestuurlijke ophanging is in de volgende subvragen uiteengelegd:
- hoe is de huidige bestuurlijke ophanging van de Rifs;
- wat zijn de gevolgen en eventuele knelpunten van de bestuurlijke ophanging; en
- welke conclusie moet op grond hiervan worden getrokken, en is een andere bestuurlijke ophanging eventueel wenselijk?

Toekomst
De vraag naar de toekomst en toekomstige vormgeving van de Rifs is in de volgende subvragen uiteengelegd:
- willen de participanten de Rif-formule in de toekomst voortzetten (zien zij hierin voldoende meerwaarde; zijn er voldoende projecten);
- welke vormgeving is bij voortzetting van de Rifs wenselijk, en welke varianten kunnen hiervoor worden aangegeven (mede in het licht van toekomstige ontwikkelingen).

Aanvullende informatie
Het eerdere ITS-onderzoek heeft (mede) ten doel gehad inzicht te verschaffen in de materiële kosten en de materiële en immateriële baten (opbrengsten) van de Rifs, en de activiteiten die in dit kader worden verricht. Deze gegevens konden toen echter maar ten dele worden geleverd.

1866530 00731

In dit tweede evaluatie-onderzoek houdt de onderzoeksopdracht van het ministerie van SZW dan ook met name in dat aan beide aspecten - kosten en opbrengsten van Rif-onderzoek - uitvoeriger aandacht wordt besteed. De vraagstelling kan hier in de volgende concrete subvragen worden uiteengelegd:

- de vraag naar de directe repressieve opbrengsten van de Rifs;
- de vraag naar de uitvoeringskosten van de Rifs (directe en indirecte kosten);
- de vraag naar de verhouding tussen beiden; en
- de vraag naar de *im*materiële opbrengsten en de opbrengsten op langere termijn (preventie).

De vraag naar de materiële opbrengsten van mogelijke preventieve aanbevelingen en maatregelen op de langere termijn is in het korte tijdsbestek van dit onderzoek niet expliciet aan de orde gekomen.

1.3 Opzet van onderzoek

Het onderzoek heeft uit drie gedeelten bestaan:

- een ronde vraaggesprekken met sleutelfiguren;
- schriftelijke vragenlijsten over kosten en baten van de Rifs (vaste kosten, projectkosten/-baten, preventiekosten/-baten); en
- een *policy Delphi*-onderzoek onder de beleidsmakers.

Daarnaast zijn voorhanden documenten bestudeerd.

Vraaggesprekken

De vraaggesprekken met sleutelfiguren zijn primair gericht geweest op de bestuurlijke ophanging en toekomst(ige vormgeving) van de Rifs. Daarnaast is ook ingegaan op de effectiviteit van de Rifs voor zover het de niet-direct materiële opbrengsten betreft. De gesprekken zijn zogenaamde half open, topic-gestuurde interviews geweest. Deze bieden het voordeel dat naast standaardisatie van de vraagstelling, aan respondenten ruimte wordt geboden voor eigen inbreng.

De keuze van personen met wie gesprekken zijn gevoerd is mede in overleg met de begeleidingscommissie tot stand gekomen. Vanwege de primair beleidsgerichte vraagstelling is voornamelijk gesproken met personen die op stuurgroepniveau deel uitmaken van de Rifs. In de tweede plaats zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers op landelijk niveau van de participerende instanties. In totaal zijn 36 gesprekken gevoerd. Bij drie gesprekken waren naast de onderzoeker twee gesprekspartners aanwezig. Van elk Rif zijn in ieder geval gesprekken gevoerd met de voorzitters van de stuurgroepen, de voorzitters van de beheersgroepen c.q. coördinatoren van de Rifs, en enkele andere Rif-participanten. Hierbij is ervoor gezorgd dat

1866530 00731

de belangrijkste instanties die samenwerken in de Rifs, gelijkelijk zijn vertegenwoordigd. Een overzicht van de gevoerde gesprekken vindt u in bijlage 1.
De gesprekken zelf hebben meestal 1,5 tot 2,5 uur geduurd. Van de gesprekken zijn verslagen gemaakt die de basis hebben gevormd voor het verslag van bevindingen en bij het schrijven van de toekomstscenario's.

Schriftelijk kosten-/batenonderzoek
Ten behoeve van de vragen naar de (directe materiële) kosten en baten van de Rifs zijn drie schriftelijke vragenlijsten ontwikkeld. Het betreft vragenlijsten inzake de:
- vaste kosten van de Rifs (fysieke omgeving, personele kosten, overige kosten);
- materiële opbrengsten van de projecten van de Rifs en de kosten die hiermee gemoeid zijn;
- kosten/baten verbonden aan overige activiteiten van de Rifs.

De vragenlijsten zijn ontwikkeld in overleg met de begeleidingscommissie. Ze zijn vervolgens besproken in het platform van Rif-coördinatoren. De vragenlijsten zijn daarna via de Rif-coördinatoren in het veld uitgezet. Besloten is verder om de verschillende kosten/baten te berekenen over de periode dat de Rifs operationeel hebben gefunctioneerd: met andere woorden, vanaf het moment van operationeel zijn van elk van de Rifs tot aan 1 juli 1997 (= peildatum onderzoek). De aanloopkosten vóór de datum van operationeel-zijn, zijn nadrukkelijk *niet* meegerekend (dit om eventuele vertekening te voorkomen).

Gedurende het veldwerk is gebleken dat met name de kosten en opbrengsten verbonden aan de verschillende projecten als gevolg van diverse factoren[1] niet goed in beeld te krijgen zijn. Van de in totaal 26 projecten[2] die de Rifs hebben uitgevoerd of waarvoor in Rif-verband werkzaamheden zijn verricht, is slechts een globaal beeld van kosten en baten van 13 projecten verkregen. Van Rif Den Haag (vier projecten) is geen enkele informatie beschikbaar. Ten aanzien van negen andere projecten is eveneens geen informatie over de opbrengsten bekend (zeven omdat deze (nog) niet in de fase zijn waarin sprake is van eventuele baten; één omdat bewust is gekozen voor een traject waarin de immateriële baten voorop staan; één omdat na vooronderzoek van verder onderzoek is afgezien).
Ook wat betreft de 13 bekende projecten is het beeld globaal en deels gebaseerd op schattingen. Over de feitelijke invordering van schade- en boetebedragen is geen informatie beschikbaar.

---

1 Zie hiervoor uitvoerig hoofdstuk 4.
2 Voor een overzicht van de projecten: zie bijlage 2.

1866530 00731

Een en ander leidt tot de volgende beperkingen. De bevindingen wat betreft de materiële kosten en baten van de Rifs bieden een redelijk beeld voorzover het gaat om vaste kosten van de Rifs als organisatie, alsmede kosten gemoeid met niet-projectactiviteiten.
Ten aanzien van de projectkosten en -baten dienen de gepresenteerde projectgegevens van 13 projecten afkomstig van vier Rifs als globale schattingen te worden beschouwd. Wat de feitelijke invordering van baten betreft biedt het onderzoek geen informatie.
De hier gepresenteerde gegevens inzake de kosten-/batenverhouding van de Rifs kunnen bijgevolg slechts als zeer globale schattingen worden beschouwd en dienen met de nodige terughoudendheid te worden benaderd.

Policy Delphi
De *policy Delphi*-methode van onderzoek is door de Amerikaanse Rand Corporation ontwikkeld als methode voor het doen van toekomstvoorspellingen (onder andere ten behoeve van defensie-onderzoek). Met een *policy Delphi* is het mogelijk zicht te krijgen op mogelijke toekomstige varianten, de effecten en gevolgen daarvan, en het draagvlak van de verschillende varianten in de praktijk. De *policy Delphi* is primair gericht op ontwikkeling van zoveel mogelijk verschillende varianten op basis waarvan een beslissing later mogelijk wordt (dit in tegenstelling tot de 'normale' Delphi die van begin af aan meer gericht is op het genereren van consensus).[1]

Om dit deel van het onderzoek gestalte te geven zijn op basis van de vraaggesprekken verschillende scenario's ontwikkeld. Deze scenario's zijn gegroepeerd rondom een viertal dimensies. Tussen de dimensies is daarna, eveneens op basis van de bevindingen tot dan toe, een rangorde in belangrijkheid aangebracht. Keuzen/beslissingen op eerdere, primaire dimensies hebben consequenties voor keuzen/beslissingen op latere, ondergeschikte dimensies. In concreto betreft het de dimensies inzake de:
- *missie van de Rifs*, uiteenvallend in de aandachtspunten: 'veld van aandacht', 'beoogde resultaten' en 'toe te passen werksoorten';
- *organisatie van de Rifs*, vooral gecentreerd rondom het thema 'institutionalisering en zelfstandigheid';
- *schaalgrootte waarop de Rifs (moeten) opereren*, uiteenvallend in de aandachtspunten: 'operationele schaal van werken', 'de schaal/reikwijdte van de beoogde effecten' en de 'schaal waarop men de samenwerking wil bezien';

1 M. Turoff, The policy Delphi; in: Linstone, H.A. en M. Turoff (red.), *The Delphi Method. Techniques and applications*, Cambridge, Mass. 1975.

1866530 00731

- *bestuurlijke ophanging* van de Rifs, uiteenvallend in: een bestuurlijke ophanging langs 'de territoriale lijnen van het openbaar bestuur', 'de functionele lijnen van betrokken organen' of de 'multidisciplinaire ophanging'.

De scenario's zijn daarop in twee ronden (schriftelijk en in een mondelinge gezamenlijke bijeenkomst) aan de verantwoordelijke beleidsmakers voorgelegd. Het commentaar en de opgegeven voorkeuren van betrokken beleidsmakers worden in de afzonderlijke scenario's aansluitend gepresenteerd.
Bij dit laatste kan worden aangetekend dat de mondelinge gezamenlijke bijeenkomst zich niet over alle onderdelen heeft kunnen buigen. Uit tijdgebrek is men niet verder gekomen dan de dimensies 'missie' en 'organisatie'. Voorzover (onderdelen van de) dimensies 'schaalgrootte' en 'bestuurlijke ophanging' niet aan de orde zijn geweest worden deze na afloop van dit onderzoek beleidsmatig in andere gremia verder uitgewerkt.

1.4 Leeswijzer

Het voorliggende rapport bevat de bevindingen van de verschillende onderzoeksgedeelten.

Deel II, de hoofdstukken 2 tot en met 5, is gewijd aan de belangrijkste bevindingen ten aanzien van de vragen naar de bestuurlijke ophanging (hoofdstuk 2), de (gepercipieerde) meerwaarde en *im*materiële opbrengsten (hoofdstuk 3: kansen en bedreigingen), en de materiële kosten en opbrengsten van de Rifs (hoofdstuk 4). Het verslag in de hoofdstukken 2 en 3 beperkt zich tot de hoofdlijnen, en is vooral te lezen als een uitgebreide inleiding op de mogelijke toekomstscenario's die in het volgende deel (deel III) worden gepresenteerd. In hoofdstuk 5 wordt van de belangrijkste bevindingen van deel II een korte samenvatting gepresenteerd.

Deel III, de hoofdstukken 6 tot en met 11, is vervolgens gewijd aan de toekomst en de toekomstige vormgeving van de Rifs. In dit deel zijn ook de (detail)bevindingen opgenomen die te maken hebben met de toekomstige vormgeving van de Rifs. Hoofdstuk 6 geeft een algemene beschrijving van de dimensies in hun onderlinge samenhang. Hoofdstuk 7 bevat de (keuzen ten aanzien van de) eerste dimensie van de Rifs: de missie. De hoofdstukken 8 en 9 zijn gewijd aan de dimensies 'organisatie' (8) en 'schaalgrootte' (9). Hoofdstuk 10 gaat nader in op de keuzen en toekomstige vormgeving wat betreft de bestuurlijke ophanging. Het geheel wordt besloten met een korte samenvatting in de vorm van een schematisch overzicht van dimensies en keuzemogelijkheden (hoofdstuk 11).

1866530 00731

Deel II Verslag van bevindingen

2 Bestuurlijke ophanging

2.1 Inleiding

Deel II van dit rapport, de hoofdstukken 2 tot en met 5, is gewijd aan de belangrijkste bevindingen inzake de bestuurlijke ophanging (hoofdstuk 2), de (gepercipieerde) meerwaarde en immateriële opbrengsten ('Kansen en bedreigingen' in hoofdstuk 3), en de materiële kosten en opbrengsten van de Rifs (hoofdstuk 4). De hoofdstukken 2 en 3 bevatten de voornaamste bevindingen uit de vraaggesprekken met sleutelfiguren. Hoofdstuk 4 is geschreven op basis van ingevulde schriftelijke vragenlijsten betreffende het kosten-/batenonderzoek. Hoofdstuk 5 presenteert een korte samenvatting.

Het verslag in de hoofdstukken 2 en 3 beperkt zich tot de hoofdlijnen en is vooral te lezen als een uitgebreide inleiding op de mogelijke toekomstscenario's die in het volgende deel (deel III) worden gepresenteerd. De bevindingen die meer in detail met de toekomst te maken hebben zijn verwerkt in deel III.

De indeling van het onderhavige hoofdstuk (2) is verder als volgt:
- een globale beschrijving van de huidige bestuurlijke vormgeving (paragraaf 2.2);
- een viertal preliminaire hoofdbevindingen (2.3);
- de voornaamste knelpunten die de huidige bestuurlijke structuur van de Rifs *inherent* aankleven (2.4);
- de voornaamste knelpunten die deze bestuurlijke structuur aankleven met het oog op de *interne* aansturing binnen de Rifs (2.5);
- de knelpunten die gesignaleerd zijn in relatie tot de *externe* bestuursstructuren, en in het bijzonder die der participerende instanties van de Rifs afzonderlijk (2.6).

Bij het navolgende verslag moet worden bedacht dat drie niveaus van bestuurlijke ophanging[1] kunnen worden onderscheiden. De bestuurlijke ophanging:
- voortkomend uit het Bijstandsakkoord (bestuurlijke verantwoordelijkheid komt voort uit de *totstandkoming* van het akkoord op kabinetsniveau);[2]

---

1 Een indeling naar twee niveaus is ook denkbaar: het bestuurlijke niveau (uiteenvallend in 2 subniveaus), en het operationele niveau.

2 In het algemeen wordt de totstandkoming van het Akkoord mede door ondertekening van staatssecretaris Wallage van Sociale Zaken onvoldoende grond geacht om - op lokaal niveau - ook de verantwoordelijkheid van de Rifs *uitsluitend* op te hangen aan de wethouder van Sociale Zaken: het gehele college van B en W wordt op lokaal niveau verantwoordelijk geacht.

1866530 00731

- voortkomend uit het (algemene) samenwerkingsconvenant van het Rif tussen betrokken participanten op lokaal niveau;
- samenhangend met de samenwerkingsconvenanten op operationeel niveau.[1]

Het vraagstuk van 'de' bestuurlijke ophanging wordt daarmee bijzonder complex. In de vraaggesprekken wordt dan ook niet altijd duidelijk of de participanten praten over een objectieve bestuurlijke ophanging dan wel of er sprake is van een persoonlijke of eigen-organisatie-gebonden perceptie van bestuurlijke ophanging. Daarmee is niet gezegd dat deze subjectieve percepties geen realiteitswaarde zouden hebben. Integendeel, zo zal ook hier blijken: '*if men define situations as real, they are real in their consequences*'.[2]

2.2 Huidige bestuurlijke vormgeving

Samenwerkingsverband

De vijf Rifs vormen een samenwerkingsverband waaraan verschillende instanties participeren. Het betreft doorgaans de:

- gemeente(n);
- gemeentelijke sociale diensten;
- uitvoeringsinstellingen (Uvi's): in alle Rifs het Gak; wisselend per Rif ook een of enkele andere uitvoeringsinstellingen (SFB, Cadans, GUO);
- Belastingdienst: doorgaans een regionale belastingeenheid;
- regiopolitie;
- openbaar ministerie (OM); en de
- Arbeidsinspectie.[3]

Organisatorische vormgeving

De Rifs hebben een vrijwel identieke opzet. Binnen elk Rif functioneren een stuurgroep (verantwoordelijk voor strategische en beleidsvragen), een beheersgroep (verantwoordelijk voor (toezicht op) de tactische beslissingen en de operationele uitvoering) en verschillende projectgroepen (waarin de samenwerking op de werkvloer gestalte krijgt). De verschillende geledingen zijn over het algemeen vertegenwoordigd op zowel het niveau van de stuurgroep als dat van de beheersgroep. In de projectteams participeren zij voorzover noodzakelijk voor het onderzoek. Daarnaast

1 De werkwijze van de Rifs houdt in dat telkens als een concreet onderzoeksproject wordt opgestart, de betrokken partners die hierin gaan participeren daartoe een project-convenant sluiten.

2 W.I. Thomas, geciteerd in: R.K. Merton, *Social theory and social structure*, New York 1966, p. 421 e.v.

3 Ook bijvoorbeeld de Sociale Verzekeringsbank (SVB) kan deel uitmaken van het vaste samenwerkingsverband.

1866530 00731

houden verschillende instanties een aantal mensen standaard beschikbaar voor werkzaamheden in het kader van het Rif.
De Rif-coördinator speelt een centrale rol in het geheel. Hij (ten tijde van het onderzoek betrof het uitsluitend mannen) is verantwoordelijk voor projectoverstijgende aspecten van het Rif (de projectleider is doorgaans afkomstig van één der participerende instellingen en draagt de primaire verantwoordelijkheid voor het project). De coördinator is tevens voorzitter van de beheersgroep en stuurgroeplid. Hij functioneert ook in een *overleggroep van Rif-coördinatoren*, waarin onder meer gegevensuitwisseling en coördinatie tussen de Rifs plaatsvindt.
Daarnaast is nog melding te maken van een *Rif-platform*, waarin behalve de Rif-coördinatoren vertegenwoordigers van VNG, Divosa, Belastingdienst, Lisv en verschillende departementen participeren. Dit platform komt iedere zes weken voor overleg bijeen op een departement of ten kantore van een van de Rifs.

Uitgangspunt bestuurlijke ophanging
Uitgangspunt bij de totstandkoming van de Rifs op basis van het Bijstandsakkoord (1993) is geweest dat de Rifs lokaal zouden worden ingebed en dat hierbij primair op dat niveau sprake zou zijn van bestuurlijke verantwoordelijkheid. Voor de vijf Rifs zijn de betreffende gemeenten dan ook bestuurlijk verantwoordelijk. Dat wil zeggen dat zij in principe verantwoordelijkheid nemen voor de uitvoering en daar politiek op kunnen worden aangesproken.

Uitwerking bestuurlijke ophanging
In drie gemeenten - Amsterdam, Rotterdam, Utrecht - is deze verantwoordelijkheid voor het Rif in handen gelegd van de wethouder, en wel de wethouder Sociale Zaken vanwege diens verantwoordelijkheid voor de bestrijding van de bijstandsfraude. De wethouder is als zodanig tevens voorzitter van de stuurgroep van het Rif.
De gemeentelijke verantwoordelijkheid kan ook worden waar gemaakt binnen het driehoeksoverleg van gemeente, openbaar ministerie en politie. In één gemeente, Den Haag, is voor dit model gekozen. Hierdoor is de burgemeester nauwer bij het Rif betrokken. Een politiecommissaris uit de driehoek is voorzitter van de stuurgroep. Het betreft in casu overigens wel de stadsdriehoek, niet de regionale driehoek.

Rif Twente tenslotte, is feitelijke de enige *regionale* driehoek. Het Rif is hier bestuurlijk opgehangen aan een bestuurlijk samenwerkingsconvenant van 22 gemeenten verdeeld in drie clusters (Almelo, Enschede, Hengelo), een parket van het openbaar ministerie (parket Almelo), twee belastingeenheden, een Gak-regio en een regiokorps. De respectieve wethouders Sociale Zaken van de drie genoemde centrumgemeenten hebben zitting in de stuurgroep van het Rif. De wethouder van Enschede is hiervan voorzitter.

1866530 00731

Bestuurlijke ophanging verschillende participanten afzonderlijk
Bovenstaande situatie schetst de bestuurlijke structuur van het Rif als zodanig. De afzonderlijke participanten in de Rifs hebben echter ook te maken met een andere bestuursstructuur, namelijk die binnen de eigen achterban of kolommen. Hierbij kan globaal onderscheid worden gemaakt tussen participanten die lokaal opereren, en die landelijk optreden.
Wat betreft de lokaal georiënteerde participanten gelden de volgende verantwoordingsrelaties:
- wethouder Sociale Zaken aan de gemeenteraad;
- vertegenwoordigers van de sociale diensten aan de wethouder Sociale Zaken;
- regiopolitie aan de (stads- en regio)-driehoek dan wel de korpsbeheerder, het regionaal college van burgemeesters en het OM;
- vertegenwoordiger van het OM aan de Hoofdofficier en het College van Procureurs-generaal; bij dit laatste kan worden aangetekend dat met name op het vlak van de fraudebestrijding deels sprake is van centrale (aan)sturing binnen het OM.

Voor wat betreft de landelijke partners is bij de Belastingdienst de staatssecretaris voor Financiën direct politiek verantwoordelijk voor uitspraken en handelingen van de Belastingdienst binnen het Rif gedaan. Voor de Arbeidsinspectie is dit de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De vertegenwoordigers van de uitvoeringsinstellingen zijn weer verantwoording verschuldigd aan het bestuur van de respectieve Uvi's en hun opdrachtgever, het Landelijk instituut voor de sociale verzekeringen (Lisv).

Samenvattend
Aldus heeft men bij de Rifs te maken met verschillende bestuurlijke c.q. aansturingsstructuren, te weten de:
1. bestuurlijke structuur en -inbedding voor het Rif als zodanig (de wethouders van de betreffende gemeenten en de stadsdriehoek voor Rif Den Haag);
2. organisatorische bestuursstructuur binnen het Rif (stuurgroep belast met de strategische beslissingen, beheersgroep belast met de tactische beslissingen, Rif-coördinator die voorzitter is van de beheersgroep en lid van de stuurgroep, projectleider(s) die aan het hoofd staat(n) van een projectteam);
3. eigen bestuursstructuren van de participerende instanties.

1866530 00731

2.3 Preliminaire bevindingen

Ten aanzien van de huidige bestuurlijke vormgeving in en rondom de Rifs kunnen bij wijze van preliminaire opmerking vier hoofdbevindingen worden gedaan.

Diversiteit van meningen
Opmerkelijk is de grote diversiteit van meningen over de Rifs. De gesprekspartners variëren op alle fronten: qua uitgesproken karakter, inhoud, signalering van knelpunten, wenselijke toekomst, enzovoort. Deze uiteenlopendheid wordt deels veroorzaakt doordat partners wisselend zicht hebben op de (huidige situatie van de) Rifs: niet iedereen is er even nauw bij betrokken; er is met name in de stuurgroep vrij veel sprake van personele wisselingen. Deels wordt de diversiteit echter ook veroorzaakt door duidelijke verschillen in situatie, belangen en behoeften.

Bestuurlijke vormgeving één van vele problemen
Desondanks zijn drie grote lijnen inzichtelijk. Dit betreft ten eerste het feit dat de vraag naar de bestuurlijke vormgeving als zodanig voor de meeste gesprekspartners slechts één van de vele problemen is, en zeker niet hetgeen als eerste op de voorgrond treedt. Andere problemen in de sfeer van de organisatie en uitvoering zijn nijpender. Veel problemen in de bestuurlijke structuur doen zich ook voor doordat andere aspecten niet goed geregeld zijn. Deze komen dan uiteindelijk '*op het bordje van de stuurgroep*' terecht, en zijn verantwoordelijk voor een groot deel van de discussie (en fricties) aldaar. Het vraagstuk van de bestuurlijke ophanging als zodanig wordt door de gesprekspartners doorgaans van minder belang geacht.

Uitvloeisel
Verder is op basis van de vraaggesprekken te concluderen dat in de ogen van de gesprekspartners de problematiek van de toekomstige bestuurlijke ophanging *beter ook niet op zichzelf behandeld zou moeten worden.* De vraag naar de wenselijke vormgeving en met name die naar de bestuurlijke ophanging staat voor alle gesprekspartners (mede) in functie van een aantal fundamentele keuzen die eerst ten aanzien van de Rifs en de Rif-formule zouden moeten worden gemaakt. Het betreft drie facetten: de missie en taakstelling van de Rifs; de organisatie van de Rifs en de gewenste schaal van optreden, effecten en samenwerking. In de scenario's worden deze punten verder uitgewerkt. De vraag naar de wenselijke bestuurlijke vormgeving is voor veel gesprekspartners het sluitstuk van deze keuzen.

Cruciaal moment
Een laatste hoofdbevinding is dat de Rifs momenteel op een keerpunt lijken te staan. Door sommige gesprekspartners wordt dit zelfs een dood punt genoemd. Onder vrij-

1866530 00731

wel *alle* gesprekspartners - de een wat meer dan de ander - heerst een vrij algemeen gevoelen *dat er in ieder geval iets moet gebeuren om de Rifs met welslagen te laten voortbestaan.*
Dit algemene gevoelen wordt niet zozeer veroorzaakt door een mogelijk gebrek aan werk. Hoewel de perceptie hiervan varieert (sommigen zien werk zat; anderen stellen dat het in de huidige vormgeving van de Rifs wel eens moeilijk kan worden), zijn het met name facetten in de huidige structuur en vormgeving van de Rifs die voor deze perceptie verantwoordelijk zijn. Tal van facetten hebben in den beginne positief uitgewerkt in de totstandkoming van de Rifs, maar blokkeren nu de verdere ontwikkeling. De vrijwilligheid van de samenwerking, het collegiaal en op consensus gebaseerd optreden op verschillende niveau's, het *om niet* ter beschikking stellen van menskracht en materiaal (gegevens), de projectgebonden 'lichte' Rif-structuur, het voorzitterschap van een wethouder, enzovoort: dit alles heeft goed voldaan als eerste aanzet om tot uitvoering van de Rif-formule te komen. Hierdoor is gelegenheid en ruimte geboden tot het ontwikkelen van samenwerkingsvormen die momenteel als zinvol worden gepercipieerd. Deze zelfde facetten echter, lijken nu de (verdere) ontwikkelingen van het Rif te blokkeren. De Rifs blijken hierdoor nu '*in cirkeltjes rond te draaien*' (dezelfde projecten, dezelfde bevindingen, dezelfde aanbevelingen waar dan niets mee gebeurt, enzovoort). In alle lagen van de Rifs wordt aangegeven dat wijzigingen in de organisatorische vormgeving van de Rifs dan ook dringend gewenst zijn, bij voorkeur binnen één à twee jaar. Minder vrijblijvendheid, meer daadkracht, meer ruimte voor een zelfstandige structuur: dat zijn hierbij de steekwoorden. In genoemde scenario's wordt hiervoor een aanzet gegeven.

2.4 Inherente knelpunten in de bestuursstructuur

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt verder ingegaan op de gepercipieerde knelpunten. De eerste bevindingen betreffen in dit verband de knelpunten die de huidige bestuurlijke vormgeving *inherent* aankleven.
Ten aanzien van de huidige bestuurlijke structuur en -inbedding worden de volgende inherente zwakheden en knelpunten gesignaleerd:
- de ophanging aan de gemeente in relatie tot het aandachtsveld en de doelstellingen van de Rifs;
- meer in het bijzonder de ophanging aan een wethouder of stadsdriehoek.

Ophanging in relatie tot aandachtsveld en doelstellingen
De Rifs hebben een brede opzet. Hoewel voortgekomen uit de zorg om bijstandsfraude, hebben zij zich van begin af aan daartoe niet beperkt, maar richten zij zich ook op de bestrijding van werknemers- en werkgeversfraude (belasting- en premiefraude).

1866530 00731

De doelstellingen zijn naast directe fraudebestrijding, gericht op het in kaart brengen van gelegenheidsstructuren die tot fraude aanleiding (kunnen) geven en op het doen van de nodige aanbevelingen ter zake. Deze doelstellingen worden nog steeds alom aanvaard.

Reeds in het vorige evaluatie-onderzoek is met het oog hierop de vraag gesteld of de gemeente als bestuurlijk verantwoordelijke nog wel zo voor de hand ligt: de praktijk wijst uit dat vooral andere organisaties de *know how* en menskracht moeten leveren en dat ook de opbrengsten van meerdere Rif-projecten vooral in de sfeer van de werkgevers- en belastingfraude liggen. Met andere woorden: de kernactoren betreffen andere instanties, de kernactiviteiten raken het werkterrein van andere actoren en ook de opbrengsten zijn eerder voor anderen. Ook in dit onderzoek blijkt dat bestrijding van bijstandsfraude als zodanig een ondergeschikt product is van veel Rif-activiteiten. Desondanks onderkennen veel gesprekspartners dat aanhanging aan de gemeente als bestuurlijk verantwoordelijke op zich een centrale rol kan vervullen. De gemeente is er op enigerlei wijze altijd wel *direct* bij betrokken (bijstand, gemeentelijke vergunningen, woningbouw, verder gemeentelijk traject, enzovoort). Ophanging aan het openbaar bestuur onderstreept bovendien het algemeen belang van de handhaving in Rif-verband en vervult als zodanig een symboolfunctie.

De grootste problemen schuilen in enerzijds de beperkte territoriale competentie van de gemeente, en anderzijds ook in de beperkte functionele competentie. De beperkte *territoriale* competentie betekent in dit geval dat het operatiegebied van de Rifs (met vooralsnog uitzondering van één Rif) beperkt is tot de gemeentegrenzen van de grote steden. Een formele[1] uitbreiding buiten gemeentegrenzen wordt weliswaar door veel geïnterviewden als wenselijk gezien maar stuit in de praktijk op competentiebezwaren.
De ervaring met het regionale Rif Twente - waar het Rif berust op een samenwerkingsconvenant van 22 gemeenten - is vooralsnog te beperkt om over deze mogelijkheid van uitbreiding van de Rifs nader uitsluitsel te geven. Tot onoverkomelijke bezwaren en knelpunten heeft dit in de praktijk tot nog toe niet geleid, hoewel soms wel veel tijd moet worden geïnvesteerd om alle gemeenten te bezoeken en '*Rif-rijp*' te maken. De situatie is bovendien niet goed te beoordelen doordat het Rif hier 'van onderop' is ontstaan: met andere woorden, het draagvlak was reeds voorhanden.

De beperkte *functionele* competentie van de gemeente uit zich met name in de sfeer van de conclusies en aanbevelingen die op basis van Rif-onderzoek kunnen worden

1 Informeel, in de daadwerkelijke uitvoering, wil men zich nog wel eens buiten de gemeentegrens wagen

1866530 00731

getrokken. Deze hebben zowel betrekking op risicostructuren aan de zijde van de doelgroep/branche, maar ook op risicostructuren aan de zijde van de participerende instanties zelf; en verder kunnen ze van lokaal, regionaal of landelijk belang zijn. Voorzover deze aanbevelingen niet lokaal zijn en ook niet binnen de eigen competentie van de gemeente vallen, beschikt de gemeente niet over de instrumenten om deze aanbevelingen kracht bij te zetten. De gemeente kan alleen de eigen instellingen aansturen. Nu is het zo dat participanten (of de hiërarchisch hogere in eigen kolom) zelf beslissen in hoeverre zij de aanbevelingen wensen op te volgen. Eén van de hoofdproducten van de Rifs, de aanbevelingen, kent hierdoor feitelijk geen aansturingsstructuur.

Daarnaast is er ten gevolge van de drieledige structurering (op niveau van het Bijstandsakkoord, op niveau van de samenwerkingsafspraken en op het operationeel niveau) een fundamenteel probleem ten aanzien van de stuurgroep: binnen de stuurgroep is sprake is van een *collegiale* aansturing, die vervolgens - zo wordt dat althans door velen gepercipieerd - aan één der participanten moet worden 'aangehangen'. Deze participant moet dan vervolgens voor het geheel verantwoordelijkheid dragen. Bij elke andere, niet-multidisciplinaire vormgeving van de aanhanging komt deze discrepantie overigens terug. Eventuele alternatieven (bijvoorbeeld aanhanging aan het OM of de belastingdienst) worden door informanten soms wel als wenselijk voorgedragen, maar, omdat daarmee het probleem slechts verschuift, ook weer snel gerelativeerd.

Wethouder

Vier Rifs zijn aangehangen aan de wethouder Sociale Zaken die daardoor ook voorzitter is van de stuurgroep. Over deze toedeling zijn de meningen verdeeld. Elke geïnterviewde voorzitter van de stuurgroep/wethouder geeft zelf te kennen overtuigd te zijn van de waarde en het onafhankelijke karakter van een voorzitterschap door de wethouder. Door andere participanten wordt dit soms onderschreven, hoewel daarbij tegelijkertijd wordt aangegeven dat (ook) de gemeentelijke afkomst van de coördinator de invloed van de gemeente dan wel zeer benadrukt. Zeker nu een verschuiving van het aandachtsveld heeft plaats gevonden van gemeenten naar belasting- en uitvoeringsinstellingen.

Andere gesprekspartners zetten ook vraagtekens bij het voorzitterschap van een politieke figuur als een wethouder. Er zou te weinig sprake zijn van onafhankelijkheid. Politieke overwegingen kunnen een rol gaan spelen bij de selectie van projecten en bij (de implementatie van) aanbevelingen. Politiek 'scoren' dwingt dan volgens sommige gesprekspartners tot een te veel, onnodig en ook ongewenst, zoeken naar publiciteit. Een en ander speelt overigens ook bij een ophanging aan een hoger politiek niveau. Verschillende gesprekspartners komen dan ook tot de gedachte dat het voor

1866530 00731

'de objectiviteit van het Rif misschien een goede zaak zou zijn als het Rif onder de politiek uitkomt: bijvoorbeeld onder de paraplu van het Lisv'. Aan de andere kant onderstreept men wel weer de waarde van een *'ophanging aan een publieke figuur'*. In één situatie, waarin ongenoegen leeft over het *geringe* engagement van de gemeente, wordt in dit verband gesteld dat daardoor ook het politieke engagement gering is en *'dat is een gemiste kans'*.

Eén respondent stelt in dit verband dat ook om een andere reden de - door hem gepercipieerde - exclusieve politieke verantwoordelijkheid van de wethouder onterecht is[1]: alle betrokkenen hebben wel de behoefte een zekere invloed uit te oefenen, maar de wethouder alléén moet hiervoor de politieke risico's lopen. Deze respondent vraagt zich af of zulks uit een oogpunt van het belang van de gemeente wel goed is (mede in het licht van de doorgaans ook geringe opbrengsten voor de gemeente).

Stadsdriehoek
Ophanging aan een stadsdriehoek heeft deels soortgelijke problemen. De territoriale competentie is beperkt, maar kan door uitbreiding naar de regionale driehoek mogelijk worden vergroot. De functionele competentie is wellicht nog iets problematischer. Wie is op gemeenteniveau zelf immers direct verantwoordelijk: (één van) de wethouder(s) of de burgemeester? De vrees dat in het door de stadsdriehoek geleide Rif door de nadrukkelijke inbreng van de politie een grotere nadruk op repressie zou komen te liggen is in ieder geval ongegrond gebleken. Kennelijk maakt dit weinig verschil.

Derden
Eerder is reeds vermeld dat er een fundamentele onevenwichtigheid schuilt in het hebben van een collegiaal bestuur dat vervolgens bestuurlijk moet worden opgehangen aan één der participanten. Door één geïnterviewde wordt dan ook de suggestie gedaan om het collegiale bestuur te benadrukken en in ieder Rif een andere participant voorzitter te laten wezen. Er moet steeds gezocht worden naar ideale structuren, hetgeen beter op het lokale niveau van het Rif zelf kan gebeuren. Andere respondenten stellen dat niet zoveel uitmaakt uit welke hoek de voorzitter komt, als het maar de juiste persoon is. Hoe dit laatste zich laat garanderen, is vooralsnog niet goed duidelijk.

In de scenario's zal verder op vraagstukken en mogelijkheden van bestuurlijke ophanging ruimschoots worden ingegaan, inclusief de vóórs en tegens van elke variant.

---

1 In het voorgaande is al aangegeven dat van een dergelijke exclusieve (politieke) verantwoordelijkheid van één der participanten geen sprake is, en wel op basis van het samenstel van verantwoordelijkheden op genoemde drie bestuurlijke niveau's.

1866530 00731

2.5 Bestuurlijke structuur in relatie tot de interne aansturing binnen de Rif-organisatie

De uiteenlopende bestuursstructuren rondom de Rifs leiden tot verschillende problemen in de interne aansturing van de Rifs. De huidige bestuurlijke vormgeving is niet altijd bij machte tot een eenduidige en daadkrachtige aansturing te komen. Verschillende knelpunten op lager niveau geven omgekeerd op stuurgroepniveau dan weer tot problemen aanleiding. Drie aspecten dringen in dit verband op de voorgrond:

- het projectmatig en vrijblijvend karakter in de (bestuurlijke) samenwerking, en de afhankelijkheid van toevallige factoren;
- het op de werkvloer heen en weer zwenken in concrete activiteiten die worden ondernomen;
- de toenemende professionalisering van het Rif op operationeel niveau in verhouding tot de divergerende, op collegialiteit gebaseerde aansturing binnen de stuurgroep.

Vrijblijvendheid

In de eerste evaluatie is reeds naar voren gekomen dat een centrale factor in het geheel is, dat de Rifs geen zelfstandige entiteiten zijn, maar hun grondslag vinden in een samenwerking gebaseerd op vrijwilligheid. Hoewel 'vrijwilligheid' op zich een goed uitgangspunt is en zeker in aanvang de enige wijze om tot echte samenwerking te geraken, leidt dit er wel steeds toe dat vragen over de bestuurlijke verantwoordelijkheid en de aansturing van het Rif telkens weer aan de orde komen. Bij elk project (keuze, uitvoering, resultaten en aanbevelingen) staan vrijwel dezelfde vragen (en weerstanden) weer op de agenda. Dit leidt meestal tot ad hoc-oplossingen. Tot een definitieve regeling komt het niet. Toevallige factoren zijn soms doorslaggevend, en de incidentele consensus richtinggevend. De uiteindelijke gang van zaken wordt hierdoor onvoorspelbaar en zoals gebleken is, soms ook onbeheersbaar.

Zwenkende activiteiten

Hoewel de doelstellingen van de Rifs door de bank genomen alom worden onderschreven is er onvoldoende eenduidigheid over de vertaling hiervan in concrete activiteiten. Twee problemen dringen hierbij op de voorgrond:

- *de gewenste wijze van bestrijding*: de huidige Rifs zwenken heen en weer tussen controle/preventie, opsporing/repressie, evaluatie van bestanden en registraties van toezichthouders, en fenomeen- of achtergrondonderzoek. De doelen variëren van het '*potentiële risicogroepen weer op het goede spoor brengen*' en *compliance* aan de wetgeving, tot het totstandbrengen van een permanente intensieve controlevorm, dan wel het isoleren en oppakken van de boeven in de branche, of het enkel verschaffen van de gegevens hiervoor;

1866530 00731

- *de aard van de criminogene gelegenheidstructuren* die men in kaart wil brengen en waarmee men later, bijvoorbeeld in de aanbevelingen, ook daadwerkelijk iets wil. In de praktijk doelen de werkzaamheden soms op gelegenheidsstructuren c.q. frauderisico's aan de zijde van de branche/doelgroep (inherente risico's); soms op gelegenheidsstructuren aan de zijde van de toezichthouders op die branche/doelgroep (toezichtrisico's); soms op mengvormen of combinaties hiervan.

Over de gewenste werkwijze en resultaten lopen de meningen van de samenwerkende partners ver uiteen. Door participanten die een keuze kunnen maken tussen controleren en opsporen kunnen verschillende argumenten worden aangedragen die ook verband kunnen houden met eigen behoeften en beleid. Afhankelijk hiervan worden verschillende accenten gelegd.
Zo belijdt één Rif de visie zo lang mogelijk in de controlesfeer te willen blijven werken en zo weinig mogelijk in de opsporingssfeer. Volgens sommige geïnterviewden bestaat echter tevens de indruk dat met name de participanten van een bepaalde Uvi daar niet zo tevreden over zijn en liever wat meer directe repressieve resultaten willen zien. Verder kan een Rif volledig preventief en controlerend ingericht zijn, terwijl de participerende instanties (met uitzondering van de belastingdienst en de Uvi's) voornamelijk opsporingsfunctionarissen inzetten en geen controlefunctionarissen.[1]
Ook de voorgestane aanpak in concrete projecten kan vanuit de participanten verschillen, zo illustreert het verhaal van een politiestuurgroeplid. De belastingdienst heeft in een concreet project tegengas gegeven, omdat andere prioriteiten gesteld worden ten aanzien van de aanpak en omgang met de doelgroep. Het Rif komt door fuikwerking uit bij tien bedrijven die vervolgens de moeite van het repressieve aanpakken waard zijn. De politie onderschrijft deze methode van 'case-screening' gevolgd door repressief optreden. Deze methode staat echter haaks op het beleid van de Belastingdienst om bij voorkeur elke ondernemer zonder aanziens des persoons (rechtsgelijkheid) primair controlerend aan te pakken: het past de Belastingdienst niet om zonder gedegen controle vooraf met verdachtmakingen op belasting- en premieplichtigen af te stappen. Overigens werkt ook de Belastingdienst wel op basis van risico-analyse: de meeste (controlerende) aandacht gaat naar personen/ondernemingen waar de meeste risico's zitten.

1 Verschillende participanten beschikken overigens ook niet altijd over de keuzemogelijkheid tussen controle- of opsporingsfunctionarissen. De Arbeidsinspectie en de politie beschikken alleen over opsporingsambtenaren, die dan ook maar worden ingezet voor controles.

1866530 00731

Bij concrete keuzes[1] leidt dit soort van onduidelijkheden over het traject dat men ingaat, tot de nodige discussies en tot wederzijdse irritaties die de samenwerking - soms onnodig - onder druk zet. Deze fricties komen dan vooral tot uiting op strategisch stuurgroepniveau. Daar waar op operationeel niveau (projecten, beheersgroep) kennelijk nog voldoende eensgezindheid wordt gecreëerd door het feitelijke samenwerken, lopen de meningen op strategisch niveau - waar van belang wordt wat men met de resultaten *op de middenlange en lange termijn* wil en waar de behoefte/het beleid van de afzonderlijke instanties het sterkst wordt gevoeld - ook het sterkst uiteen.

Interne professionalisering versus achterblijvende bestuurlijke controle
Binnen de Rifs is geleidelijk sprake van toenemende professionalisering. Men verkrijgt steeds meer *know how* in de samenwerking. Men kent elkaar beter en weet elkaar eerder te vinden. Men ontwikkelt en wisselt (onderzoeks)methodieken uit, enzovoort. Dit treft vooral het projectgroep- en beheersgroepniveau.
Op het niveau van de stuurgroep, het beleidsniveau, is dit vooralsnog niet/minder het geval. Hier is sprake van een op collegialiteit en consensus gebaseerde 'vrijwillige' bestuursstructuur, met (soms herhaalde) personele wisselingen. Opbouw van vaste lijnen doet zich niet/nauwelijks voor. In vergelijking met de toenemende professionalisering op project- en beheersgroepniveau blijven de ontwikkelingen op stuurgroepniveau dus achter.
Deze discrepantie leidt tot een lacune in de aansturing en een zekere autonomie van de uitvoering. Vaak wordt de stuurgroep dan achteraf met ontwikkelingen geconfronteerd die men bij een directere aansturing zeker niet had toegestaan. Participanten in de stuurgroep worden vervolgens gedwongen '*tot een ramkoers*', die door de andere leden van de stuurgroep weer niet in dank wordt aanvaard. Gebrekkige directe sturing vooraf leidt aldus tot barsten in de samenwerking achteraf. En indien dit (nog) niet het geval is, doet dit een (te) groot beroep op de kwaliteiten van de Rif-coördinator: deze vormt immers de 'verticale as' tussen het projectniveau, het beheersgroepniveau en het stuurgroepniveau.

2.6 Bestuurlijke structuur in relatie tot participerende instanties

De afzonderlijke participanten in een samenwerkingsverband als het Rif hebben altijd ook te maken met de toedeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen de eigen achterban. Dit is op zich niets bijzonders.

---

1 Onder andere wat betreft de keuze/aanpak van projecten, de deelname van de organisaties, het in te zetten personeel en de bevoegdheden daarvan, de pricacy, de gewenste 'opbrengsten' van het project, de aanbevelingen en de (algehele of eind-)verantwoordelijkheid.

1866530 00731

In geval van de Rif-structuur is hierbij echter wel iets bijzonders aan de hand. Er is sprake van een spanning tussen lokale (Rif) en landelijke aansturing (Belastingdienst, GAK). Er is sprake van directe lokale politieke verantwoordelijkheid, maar soms (ook) van directe landelijke politieke verantwoordelijkheid (de staatssecretaris van Financiën voor de Belastingdienst en de minister van SZW voor de arbeidsinspectie). Er is op zich ook sprake van een andersoortig type bestuur/aansturing (e.g. de collegiale aansturing binnen de Rifs, en het hiërarchisch bestuur binnen de verschillende kolommen). Eén van de hoofdproducten in de samenwerking, het doen van aanbevelingen, 'dwingt' de Rifs bovendien om als het ware bestendig op de stoel van de verantwoordelijke beleidsmakers bij de betrokken instanties te gaan zitten, althans deze op te zoeken. En tenslotte zoals eerder vermeld, ontbreekt het juist ten aanzien van dit hoofdproduct van de Rifs, het doen van aanbevelingen en het implementeren daarvan binnen de instellingen, aan enige centrale sturing en afspraken; deze vallen als het ware tussen wal (Rif-bestuur) en schip (bestuur van de instanties) en zijn mede hierdoor telkens onderwerp van discussie. In dit perspectief zijn fricties tussen de partners vrijwel onontkoombaar. Sterker nog: hoe verder gaand de aanbevelingen van het Rif, hoe groter de fricties.

Tussen de *lokale*, bestuurlijke structuur van de Rifs en de *landelijke* bestuurlijke verantwoordelijkheid van verschillende participanten afzonderlijk is momenteel bij alle Rifs dan ook een spanning zichtbaar.[1] Waar op lokaal niveau deze spanning zich in de persoon van bijvoorbeeld de wethouder of in de korte lijnen met het lokale bestuur nog kan oplossen, is dat ten aanzien van de vertegenwoordigers van organisaties die landelijk werken veel minder het geval. Dit leidt bij concrete beslissingen tot onbegrip en fricties in de stuurgroep: lokale stuurgroepleden willen tot een beslissing komen; 'landelijke' stuurgroepleden kunnen/durven niet de beslissingen te nemen die van hen worden gevraagd.

De directe *politieke verantwoordelijkheid* bij een aantal instanties speelt eveneens een belangrijke rol. Spanningen doen zich met name voor indien belangen van hoger beleid in geding (dreigen te) komen, en indien de directe *politieke* verantwoordelijkheid van de staatssecretaris (Belastingdienst) of de minister van SZW (Arbeidsinspectie) voor afspraken of uitingen gedaan door hun vertegenwoordigers in de respectieve stuurgroepen in geding komt. Voor de minister van SZW is de politieke verantwoordelijkheid voor de Arbeidsinspectie (mede) redengevend geweest om vertegenwoordigers van de Arbeidsinspectie uit de twee stuurgroepen waarin men zitting had, terug te trekken. Voor de Belastingdienst is dit redengevend voor een

[1] ...r men zelf geen directe aanleiding(en) tot problemen heeft, ondervindt men wel de negatieve ...n van discussies elders.

1866530 00731

intern vrij strakke sturing van bevoegdheden. Binnen de Belastingdienst wordt dit als een gegeven beschouwd, andere Rif-participanten zien hierin een knelpunt: vertegenwoordigers van de Belastingdienst in de stuurgroep nemen geen beslissingen die politieke gevolgen (kunnen) hebben; gesignaleerde tekortkomingen in de belastingwetgeving of als fraudegevoelig ervaren belastingpraktijken worden in de ogen van de andere partners vaak onnodig toegedekt.
Vertegenwoordigers van de Belastingdienst vinden omgekeerd weer dat andere stuurgroepleden onvoldoende aandacht voor de (landelijke) consequenties van de Rif-aanbevelingen hebben. Met name belangen van hoger landelijk beleid worden te weinig ontzien. Klassieke voorbeelden in dit verband zijn het zogenaamde NN-tarief[1] van de belastingen of de uitgifte van sofinummers. Belastingvertegenwoordigers menen dat anderen te snel, met te weinig kennis van zaken en op basis van een te lokale bevinding landelijke, zeer verreikende, maar voor de betreffende dienst in ieder geval te ver strekkende conclusies trekken.
De politieke consequenties hebben in de praktijk dan ook onder meer geleid tot aanpassingen in de Rif-rapportages, 'screening' van preventie-aanbevelingen, en tot herhaalde fricties in verschillende stuurgroepen. Kennelijk kan de op collegiale leest geschoeide stuurgroep een en ander onvoldoende opvangen. De samenwerking tussen de partners staat hierdoor bestendig onder druk.

Bestaande, onderhuidse spanningen worden in dit verband ook aangescherpt door de *doelstellingen* van de Rifs zelf. De Rifs hebben immers tot doel aanbevelingen te doen inzake de gelegenheidsstructuren aan de zijde van de Rif-participanten. Op grond van deze taakstelling doen de Rifs aanbevelingen die aangrijpen op de interne organisatie van betrokken participanten. Hoe meer de Rifs zich richten op de interne organisatie en aanpak van de participanten, hoe groter ook de druk op de samenwerking. De aanbevelingen situeren zich daarmee als het ware in de competentiestrijd tussen Rif-bestuur en afzonderlijk bestuur. Het Rif-bestuur kan als collegiaal bestuur en bij ontstentenis van vaste afspraken hierin weinig weerwoord bieden, en komt bijgevolg niet verder dan interne fricties. De aanbevelingen worden '*over de muur gegooid*' zonder zicht op implementatie.

1 Werkgevers kunnen onbekende werknemers als NN boeken waarop bij wijze van sanctie dan wel een 60% loonbelasting wordt geheven. De Belastingdienst doet dit om werkgevers niet meer in moeilijkheden te brengen (en het voor hen makkelijker te maken 'wit' te handelen). Door andere Rif-participanten wordt dit gezien als een stimulans voor fraude (witwassen). De Belastingdienst stelt zich op het standpunt dat afschaffing van het 60%-tarief echter geen oplossing biedt. Wel kan het voorkomen van NN-lonen worden gerenseigneerd aan andere instanties.

1866530 00731

3 Kansen en bedreigingen

3.1 Inleiding

Hoofdstuk 3 is gewijd aan de wijze waarop de betrokken participanten de Rifs waarderen. Dit hoofdstuk valt in twee onderdelen uiteen:
- de *im*materiële opbrengsten en meerwaarde van de Rifs zoals de gesprekspartners die momenteel percipiëren (paragraaf 3.2); en
- de bereidheid van participanten om de samenwerking in het kader van de Rifs ook in de toekomst verder voort te zetten (3.3).

3.2 Meerwaarde Rifs

Samenwerken
Opmerkelijk is dat ondanks de gesignaleerde problemen, de meeste deelnemers op zich een meerwaarde zien in de Rif-formule, met name vanwege de vruchtbare samenwerking. Dit wordt ook als één der voornaamste immateriële opbrengsten gezien. En ook al wordt wel gewezen op andere ontwikkelingen die de ontstane samenwerking niet langer uniek doen zijn, er blijft kennelijk nog voldoende reden om gezamenlijk te opereren c.q. niet af te haken.
Unaniem wordt het samenwerken als het belangrijkste pluspunt van het Rif gezien. '*Samenwerken leer je binnen het RIF, ook daarbuiten gaat het dan een stuk makkelijker*' is een uitspraak die de kern goed weergeeft.

Andere facetten
Daarnaast worden ook andere immateriële facetten van de Rif-formule van meerwaarde beschouwd. Een van de respondenten vat dit als volgt samen:
- de multidisciplinaire samenwerking, waardoor meer 'kracht' ontstaat dan een onderzoek door één instantie en waardoor intensievere vormen van controle/opsporing mogelijk wordt;
- het feit dat de Rifs verder (kunnen) kijken dan de papieren werkelijkheid: de Rifs zijn er voor de echte werkelijkheid (regulier onderzoek door een aantal instanties beperkt zich doorgaans tot papieren/bestandsonderzoek);
- de methodiekontwikkeling binnen het Rif en het feit dat het Rif functioneert als leerschool voor de betreffende ambtenaren van alle instanties (zo worden nacontroles door instanties soms op dezelfde manier opgezet als een Rif-onderzoek; betrok-

1866530 00731

kenen krijgen een grotere focus op dingen dan alleen de insteek van de eigen organisatie, en vinden elkaar hierin ook gemakkelijker);
- de Rif-onderzoeken zeggen veel over de eigen bestanden van de betrokken instanties: door samenwerking in Rif-verband is in een aantal gevallen een goede opschoning echt mogelijk;
- de Rif-onderzoeken doen ook veel dingen die de instanties afzonderlijk laten liggen omdat het voor ieder van hen om *peanuts* of *kleine vissen* gaat, terwijl het in totaal om veel grotere dingen gaat. Men krijgt oog voor de lacunes in het geheel van de handhaving

Verder wordt nog gesproken over:
- de accumulatie van kennis;
- het belang van een integrale aanpak om fraude te bestrijden;
- het nut om bepaalde bevindingen die bij de afzonderlijke participanten al bekend waren te ventileren via het Rif;
- het ontstaan van synergie door ruimhartige informatie-uitwisseling;
- symboolfunctie: alleen al het bestaan van de Rifs leidt tot hogere alertheid en fraudebewustzijn bij de verschillende sectoren;
- signaalfunctie voor wat betreft frauderisico's en leemten in wet- en regelgeving;
- het ontstaan van informele netwerken;
- het voordeel van het kunnen leggen van linken naar ander (fraude)onderzoek.

Twijfels aan meerwaarde

Twijfels aan de meerwaarde van de Rifs worden ook geuit. Een belangrijke factor hierin is de vraag of de betrokken instantie zelf over een alternatief voor (het aandachtsveld van) de Rifs beschikt. Zo heeft bijvoorbeeld de Belastingdienst grote twijfels bij de meerwaarde van de Rifs, omdat zij zelf beschikt over: veel van de noodzakelijke gegevens en *know how* voor optreden, een goed ontwikkeld controle- en repressie-apparaat, de voorkeur geeft aan ad hoc en projectmatige samenwerkingsverbanden waarbij de eigen capaciteitsinzet zo maximaal mogelijk kan worden benut, en doordat men duidelijke twijfels heeft over de méér-opbrengst van Rif-optreden voor de belastingdienst zelf: *'als ik mijn mensen op de gewone wijze inzet leveren ze me veel meer op dan die kleine fraudes bij het Rif'*.

Een en ander neemt niet weg dat ook de Belastingdienst een meerwaarde ziet in de Rifs, zij het veelal voor andere instanties. Daar waar geen 'echt' alternatief voorhanden is, is de perceptie van een meerwaarde echter duidelijk groter.

1866530 00731

3.3 Bereidheid

Wat betreft de bereidheid om de samenwerking voort te zetten dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de bereidheid om de samenwerking voort te zetten, en de bereidheid om dit in Rif-verband te doen.

Bereidheid tot samenwerking
In meer of mindere mate beklemtonen *alle* gesprekspartners de bereidheid om met samenwerking door te gaan, ook de Belastingdienst. Een inter- of multidisciplinaire aanpak, wordt afhankelijk van de doelgroep en onder omstandigheden zeker noodzakelijk geacht. Men benadrukt ook dat men dit in allerlei gremia doet/wil doen.

Bereidheid tot samenwerking in kader van de Rifs
Het merendeel van de gesprekspartners spreekt ook haar bereidheid uit voor een samenwerking in het kader van de Rifs. Alleen vertegenwoordigers van de Belastingdienst geven soms te kennen dat men wellicht beter met de samenwerking in Rif-verband kan stoppen. Men twijfelt in dit verband aan de meerwaarde ervan, en ziet ook nadelen (in het bijzonder wat betreft de doorkruising van het eigen doelgroepenbeleid en de ongewenste publiciteit van het Rif-optreden). Een van de participanten koppelt de bereidheid aan de keuze van toekomstige doelgroepen. Het moet volgens deze zegsman dan niet gaan om Rif-onderzoek binnen een reguliere, langjarige bedrijfstak maar om aandacht voor 'zwervende fraudeurs' die allerlei bedrijfstakken infiltreren. Fraudeurs kunnen voornamelijk aangetroffen worden in sectoren waar grote hoeveelheden contant geld omgaan, waar rechtstreeks wordt geleverd aan consumenten (zonder tussenleverancier), waar de ontvanger van producten/diensten geen factuur heeft en waar veel verloning plaatsvindt.
Voor de bereidheid tot deelname van de Arbeidsinspectie geldt ook dat deze afhankelijk is van concrete projecten: alleen als daarvan enige invloed uitgaat op de Wet arbeid vreemdelingen en de Arbeidsomstandighedenwet is ook hier blijvende participatie gewaarborgd.

De argumenten om de samenwerking voort te zetten hebben veelal te maken met gezamenlijk gedeelde belangen:
- geen van de participanten ontkomt eraan om zwarte fraude te bestrijden; Rif-activiteiten komen tegemoet aan de landelijk ervaren noodzaak om meer aan handhaving te doen en handhaving ook op landelijk niveau te brengen;
- Rif-activiteiten voorzien vooral in een behoefte voor instanties die er anders helemaal niet toe komen om zwarte fraude op te sporen;
- alle participanten ervaren het nut van opsporen van en adequaat publiceren over fraude in een bedrijfstak;

1866530 00731

- voor elke organisatie bestaat de noodzaak van preventie;
- er is geen instantie die hetzelfde doet of kan doen als het Rif.

Een niet onbelangrijk aspect bij al deze argumenten is, dat volgens eigen mededeling van veel betrokkenen de kosten/inzet die met Rif-activiteiten gemoeid zijn zeker in verhouding staan tot meerwaarde/opbrengsten.

Grondslag voor bereidheid

De bereidheid tot deelname aan de huidige Rifs vindt bij de meeste instanties dus vooral haar grondslag in het eigenbelang en bijgevolg de gepercipieerde meerwaarde van de Rifs voor de betrokken organisaties. De bereidheid strekt voorzover het eigenbelang direct/indirect strekt (men kan bijvoorbeeld ook intern de inzet van personeel alleen verantwoorden voorzover het eigenbelang hiermee wordt gediend). De Belastingdienst is hierin op zich niet uitzonderlijk (zij percipieert alleen weinig belang).

Daarnaast is er een duidelijke spanning tussen instanties met een (enkel of primair) lokaal (territoriaal bepaald) belang en instanties met een meer landelijk (functioneel) georiënteerd belang. Omdat het Rif lokaal opereert hebben lokale instanties hierbij ook het meest direct belang. Voor landelijk opererende organisatie met een functioneel belang spelen ook andere factoren een rol (prioriteiten, mogelijke alternatieven van onderzoek/opsporing, e.d.).

Aldus zijn niet alle (eigen)-belangen even vergelijkbaar of sporen ze ook met elkaar. Er is soms sprake van een wankel evenwicht. Hierbij dreigt een permanent gevaar dat een Rif zo functioneert dat het eigenbelang van (één van) de afzonderlijke instanties te zeer op de voorgrond treedt terwijl de inzet van mensen en middelen van andere instanties eveneens gerechtvaardigd moet blijven.

Dit alles heeft tot consequentie:

- dat participatie op de lange duur alleen plaatsvindt voorzover het Rif en Rif-optreden beantwoordt aan een behoefte; Rif-optreden dient aanvullend te zijn op optreden vanuit de eigen instantie of op basis van andere samenwerkingsvormen; in dit verband kan met name worden gewezen op bovengenoemde meerwaarde-aspecten als 'intensieve(re) vormen van controle/opsporing', de 'echte werkelijkheid achter de bestanden', en de *'peanuts* die normaal niet aangepakt zouden worden'; alleen in de *niches* van de monodisciplinaire en reeds bestaande multidisciplinaire handhaving kunnen de Rifs een permanente plaats vinden;
- dat participatie in beginsel ook niet verder gaat dan de grenzen van het eigenbelang en de eigen behoefte van de betreffende instanties strekt; in dit verband kan gewezen worden op de eerder geschetste situatie ten aanzien van de aanbevelingen: aanbevelingen die niet voldoen aan het eigen belang/behoefte van betrokken organisaties zullen nogal eens gauw als ongewenst worden ervaren, en daarmee de participatie onder druk zetten; en

1866530 00731

- dat wederzijdse belangen elkaar in een zeker evenwicht moeten houden: iedere partners dient bestendig de idee te hebben dat nu of in de directe toekomst ook zijn/haar belangen worden gediend.

Bedreigende factoren
Een van de bedreigingen voor de Rifs zou kunnen zijn dat er *onvoldoende projecten* uit te voeren zijn. Een 'herhaling van zetten' wordt in het algemeen niet zinvol geacht, het doen van herhalingsonderzoek als 'onderhoudsdosering' kan daarentegen heel functioneel zijn. Sommige geïnterviewden zijn er van overtuigd dat de Rifs altijd genoeg werk zullen hebben op terreinen waar veel piekbelasting is (en dus grote inzet van tijdelijk personeel), veel geld in omloop is en veel subsidieverkeer plaatsvindt.
Een respondent sprak de verwachting uit dat naarmate de 'witte' fraude beter wordt aangepakt (hetgeen door bestandsvergelijking met behulp van adequate registratiesystemen al gerealiseerd wordt), er een verschuiving plaatsvindt naar de 'zwarte' fraude. Een 'algemeen' opsporingsorgaan ontbreekt daarvoor in Nederland, dus het Rif kan voorzien in die behoefte. Dat wil overigens niet zeggen dat het Rif gekwalificeerd moet worden als het zoveelste opsporingsorgaan, ondanks het feit dat door de inzet van voornamelijk opsporingsmensen het accent weleens verschuift van controle en preventie naar repressie.

Een ander knelpunt wordt mogelijk gevormd door de *vele personele wisselingen* op lokaal niveau: ingewerkte mensen worden door andere prioritering teruggetrokken uit het Rif terwijl aanlevering van nieuwe mensen stagneert '*omdat er nog zoveel andere belangrijke zaken te doen zijn*'. Op operationeel niveau kunnen de taakstellingen binnen de eigen organisatie (managementscontracten) een rol spelen. In enkele gevallen werkt het moeten behalen van taakstellingen door in de doelstellingen en werkwijzen van het Rif. Een respondent spreekt in dit verband over 'bloedgroepenkwesties', een ander over 'de dominantie van de targetrealisatie'.

Verschillende gesprekspartners geven aan dat momenteel te *weinig waarborgen* zijn *ingebouwd* die de bereidheid om door te gaan ook in de toekomst kunnen verzekeren. Deze geluiden zijn bij vertegenwoordigers van vrijwel alle disciplines te horen. Met name de gang van zaken rondom de Rif-aanbevelingen is velen een doorn in het oog, en geeft tot fricties en frustraties aanleiding. '*Het kan toch niet zo zijn dat een Rif braaf projecten draait en de schone schijn ophoudt dat er aan fraudebestrijding wordt gedaan, zonder dat er werkelijk iets gebeurt*' is de hartekreet van een stuurgroepvoorzitter.
Een ander sluit aan bij de impasse in de ontwikkeling van de Rifs die eerder is [illegible]erd (vierde hoofdbevinding). Enkele informanten klagen in dit verband nu

1866530 00731

reeds over (het gebrek aan) betrokkenheid van mede-participanten (hetgeen in casu overigens *niet* de Belastingdienst betreft).
Een stuurgroepvoorzitter suggereert in dit verband dat het helemaal niet slecht zou zijn als de participanten een structurelere samenwerking zouden hebben en de beheersgroep zou kunnen komen tot een *gemeenschappelijke programmering met een dwingend karakter* voor de komende twee tot drie jaar.

Indien in de huidige vormgeving van de Rifs niet snel iets verandert, is te verwachten dat de bereidheid tot deelname verder zal afnemen, ook bij de instanties die bij deelname wel direct of enig belang percipiëren. Eén van de doeleinden in de scenario's zal dan ook moeten zijn om die vormgeving te kiezen die voor de participanten de grootste bereidheid bewerkstelligt én waarborgt. In de scenario's worden verschillende varianten van mogelijke waarborgen aangegeven. Deze variëren van een platform voor het verwerken van aanbevelingen tot het stellen van randvoorwaarden om op het functioneren van het Rif greep te kunnen houden. Men is in dit verband duidelijk toe aan een volgende fase in het proces van samenwerking. Trefwoorden hierin zijn: meer duidelijkheid, minder vrijblijvendheid, betere afspraken, steviger structuren en met name een gremium voor de 'verwerking' van aanbevelingen.

1866530 00731

4 Materiële kosten en baten

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de materiële kosten en baten van de Rifs aan de orde. Het betreft drie posten, te weten:
- de vaste kosten van de Rifs (fysieke omgeving, personele kosten, overige kosten);
- de materiële opbrengsten in/van de projecten en de kosten die hiermee gemoeid zijn; en
- de kosten/baten verbonden aan overige activiteiten van de Rifs.

De indeling van het hoofdstuk is als volgt. Paragraaf 4.2 geeft een kort overzicht van de wijze van financiering van de Rifs en de bedragen die hiermee gemoeid zijn. Paragraaf 4.3 gaat vervolgens in op de vaste kosten die door de Rifs als min of meer permanente organisatie worden gemaakt. Paragraaf 4.4 beschrijft de financiële kosten en baten die met de verschillende Rif-projecten verband houden. Paragraaf 4.5 tracht de vraag naar de financiële kosten/batenverhouding globaal te beantwoorden. En paragraaf 4.6 geeft een overzicht van financiële kosten gemoeid met andere Rif-activiteiten (preventie, dienstverlening, en dergelijke).

De verschillende kosten/baten zijn berekend en gerapporteerd over de periode *vanaf het moment van operationeel zijn* van de Rifs tot aan 1 juli 1997 (= peildatum onderzoek). De aanloopkosten vóór de datum van operationeel-zijn, zijn niet meegerekend.

4.2 Huidige financiering

In het bijstandsakkoord kabinet/VNG is afgesproken dat de vier grote steden in 1994 gezamenlijk vijf miljoen gulden en in 1995 en volgende jaren zes miljoen gulden zouden ontvangen voor de bekostiging van de Rifs. Gelet op het aandeel van de gemeenten[1] gaat het om een netto-toevoeging van respectievelijk 4 (1994) en 4.8 miljoen (1995 en verder) aan het gemeentefonds. Tegenover deze bekostiging staat een veronderstelde baten van 10 (1994) en 12 miljoen (1995 en verder) door activiteiten van de Rifs (e.g. een veronderstelde kosten/batenverhouding van 1:2).

1 Eén miljoen in 1994; 1.2 miljoen in 1995 en verder.

1866530 00731

Er is tevens besloten de netto-bekostiging over de gemeenten blijvend te verdelen naar rato van het aantal uitkeringsgerechtigden per ultimo 1993. Voor deze verdeelsleutel is gekozen omdat:

- behoefte bestond aan een objectieve maatstaf zonder beïnvloeding door de rijksoverheid;
- de Rifs als 'aangrijpingspunt' de bijstandsgerechtigden hebben; en
- voor 1993 als criterium omdat de verwachting bestaat dat inzet van de Rifs tot een daling in de fraude zal leiden: gemeenten zouden bij een jaarlijks vast te stellen basis aldus 'bestraft' worden voor een succesvol beleid.

Een en ander leidt tot de volgende bekostigingswijze (zie figuur 4.1).

Figuur 4.1 - Bekostiging

Gemeente	1994	1995 e.v.
Amsterdam	1.613.000	1.935.300[1]
Rotterdam	1.294.000	1.553.300
Den Haag	702.000	842.000
Utrecht	391.000	469.000
Totaal	4.000.000	4.800.000

Omdat Rif Twente uit een samenwerkingsverband van gemeenten bestaat is een analoge bekostiging via het gemeentefonds niet goed mogelijk gebleken. De bekostiging geschiedt hier dan ook rechtstreeks uit het budget van het Ministerie van Sociale Zaken (bij de overigen indirect). Voor de gehele periode (1 april 1996 tot 1 april 1999) bedraagt het fl. 800.000,- jaarlijks.[2]

1 Een knelpunt in de bekostiging van Rif Amsterdam betreft de vraag of geld ontvangen via het gemeentefonds wel in zijn geheel ten goede komt van het Rif. In Rif Amsterdam bestaat hierover enige discussie. Dit treft in het bijzonder de afspraak dat vaste personeelslasten (kosten en hulpkosten) van personeel van de GSD niet aan het Rif zouden worden doorberekend (zie onder). Rif Amsterdam ontvangt hierdoor een lager bedrag dan de 1.9 miljoen.

2 Op basis van het aantal uitkeringsgerechtigden zou dit fl. 600.000 ,- hebben moeten zijn, maar omdat uit de eerdere ITS-evaluatie reeds is gebleken dat de Rifs alleen kunnen functioneren bij een bepaalde ondergrens is dit verhoogd tot fl. 800.000,-.

1866530 00731

Het boven geschetste beeld van de financieringswijze is echter niet volledig. De Rifs bestaan uit samenwerkingsverbanden van verschillende organisaties (uitvoeringsinstellingen, Belastingdienst, regiopolitie, OM, Arbeidsinspectie, enzovoort). De deelname aan de Rifs en aan de verschillende Rif-projecten geschiedt op basis van - in convenanten vastgelegde - vrijwilligheid.[1] Personeel van betrokken instanties worden door hen om niet ter beschikking gesteld. De financiële kosten die hiermee gemoeid zijn worden in beginsel door de instanties zelf gedragen. Verschillende instanties (onder andere Belastingdienst, GAK) houden bovendien standaard personeel ter beschikking voor eventuele activiteiten in Rif-verband. De totale kosten overstijgen derhalve de bovengenoemde bedragen. Voorzover bekend zullen deze kosten hieronder verder worden verdisconteerd.

4.3 Vaste kosten

De vaste kosten die door de Rif-organisaties als zodanig worden gemaakt bestaan uit drie hoofdonderdelen, te weten de totale kosten van de:
- fysieke omgeving (huur van de kantoorruimte, e.d.);
- het personeel in min of meer vaste dienst[2] van het Rif (aantal fte.; salarislasten); en
- de overige kosten (kosten inrichting/meubilair, vervoer/autogebruik, automatisering, telecommunicatie, overige kosten).

In de subparagrafen 4.3.1 (fysieke omgeving), 4.3.2 (personele lasten) en 4.3.3 (overige kosten) wordt van de respectieve kosten een beeld gegeven. Een kanttekening hierbij is op zijn plaats. Het gebruik van de verdeelsleutel 'financiering naar rato van het aantal Abw-uitkeringsgerechtigden' leidt ertoe dat de Rifs onderling niet goed vergelijkbaar zijn wat betreft de totale begroting. Deze verschillen immers behoorlijk. Daarnaast variëren de Rifs ook in de duur van de periode dat ze operationeel zijn geweest (zie figuur 4.2). Ook wat dit betreft zijn ze moeilijk vergelijkbaar.

1 E.g. het Rif-samenwerkingsconvenant en de verschillende convenanten per project.
2 'In min of meer vaste dienst' is ten behoeve van het onderzoek geoperationaliseerd als dat personeel waarvan de inzet de afzonderlijke projecten in ieder geval overschrijdt.

1866530 00731

Figuur 4.2 - Operationele periode

Naam	Datum operationeel worden	Duur operationele fase tot 1-7-1997
Rif Amsterdam	1 april 1994	39 maanden
Rif Rotterdam	1 mei 1994	38 maanden
Rif Den Haag	1 november 1994	32 maanden
Rif Utrecht	1 november 1994	32 maanden
Rif Twente	1 juni 1996	13 maanden

4.3.1 Fysieke omgeving/huisvesting

Alle Rifs beschikken over één hoofdvestiging. Er zijn geen nevenvestigingen. In figuur 4.3 worden de kosten hiervan aangegeven.

Figuur 4.3 - Kosten huisvesting

Naam	Gemiddelde kosten per jaar	Totale kosten tot 1-7-1997
Rif Amsterdam	fl. 255.286,-	fl. 829.679,37
Rif Rotterdam	fl. 197.684,-	fl. 626.000,-
Rif Den Haag	fl. 62.318,-	fl. 166.180,-
Rif Utrecht	fl. 142.357,-	fl. 379.617,83
Rif Twente	fl. 79.015,-[1]	fl. 85.600,-

4.3.2 Personele lasten

Wat betreft de vaste personele kosten van de Rifs kan het volgende worden gemeld. *Alle* Rifs beschikken over een min of meer vaste kern van personeel bestaande uit:
- Rif-coördinator;
- administratief personeel;
- automatiseringspersoneel; en
- overig ondersteunend personeel.

1 De huisvesting van Rif Twente is begin 1997 bijna verdubbeld (van 140 m^3 tot 241 m^3). De huisvestingskosten zullen in de toekomst hierdoor hoger uitvallen.

1866530 00731

Alleen Rif Den Haag beschikt daarnaast (ook) over een projectleider in vaste dienst (1 fte, gemiddelde kosten: fl. 102.834,38; totale kosten fl. 205.668,76[1]).[2]

Naast de directe personele (salaris)-lasten zijn ook andere personele of personeelgerelateerde kosten aanwezig. Bij ander personeel denke men aan de inzet van bijvoorbeeld uitzendkrachten of adviseurs, maar ook aan overwerk; bij indirecte kosten onder andere aan kosten die te maken hebben met educatie, teambuilding, en dergelijke. Voorzover deze kosten een projectoverstijgend karakter hebben worden zij eveneens tot de 'vaste' personele kosten van een Rif gerekend.

In figuur 4.4 vindt u een gesommeerd beeld van alle personele kosten in dit verband. Waar bedragen niet direct voorhanden zijn, zijn zij fictief berekend c.q. afgeleid uit de overige gegevens.

Figuur 4.4 - Gesommeerde personele lasten

Naam	Gemiddelde personele kosten	Totale kosten tot 1-7-1997
Rif A'dam	fl. 1.287.723,-	fl. 3.658.250,-
Rif R'dam	fl. 652.750,-	fl. 1.982.400,-
Rif Den Haag	fl. 421.165,-	fl. 1.035.114,-
Rif Utrecht	fl. 253.964,-	fl. 677.236,-
Rif Twente	fl. 384.998,-	fl. 417.148,-

4.3.3 Materiële kosten

Onder deze post vallen onder meer de kosten voor inrichting/meubilair, vervoer/autogebruik, automatisering, telecommunicatie, enzovoort. De opgegeven bedragen zijn gesommeerd tot één tabel (figuur 4.5).

1 Dit getal is lager omdat de projectleider pas sinds 1 juli 1995 in dienst is.
2 Rif Amsterdam kent geen project*leider*, maar wel een project*begeleider* onder het overige ondersteunend personeel.

1866530 00731

Figuur 4.5 - Gesommeerde overige materiële kosten

Naam	Gemiddelde materiele kosten	Totale materiele kosten tot 1-7-1997
Rif A'dam	fl. 317.000,-	fl. 1.030.000,-
Rif R'dam	fl. 503.500,-	fl. 1.594.387,-
Rif Den Haag	fl. 261.017,-	fl. 691.694,-
Rif Utrecht	fl. 67.805,-	fl. 180.813,-
Rif Twente	fl. 147.470,-	fl. 159.720,-

4.3.4 Totaaloverzicht vaste kosten

Hiermee komen we tot een eerste totaal overzicht van de vaste kosten van de Rifs als organisatie (vanaf moment van operationeel zijn tot 1 juli 1997).
Deze totale kosten komen voor Rif Amsterdam op 5.5 miljoen (1.8 miljoen per jaar), voor Rif Rotterdam op 4.2 miljoen (1.4 miljoen per jaar); voor Rif Den Haag op 1.8 miljoen (fl. 750.000,- jaarlijks), voor Rif Utrecht op 1.2 miljoen (fl. 464.000,- per jaar), en voor Rif Twente op fl. 660.000,- (fl. 610.000,- per jaar).
Voor alle vijf de Rifs betreft het in totaal een somma van rond de **13.5** miljoen, met een gemiddelde kostenpost van circa **5** miljoen op jaarbasis. In figuur 4.6 vindt u een totaaloverzicht.

Figuur 4.6 - Totaaloverzicht vaste kosten Rifs

	Huisvesting		Personeel		Overige kosten		Totaal	
Naam	Gemiddeld/totaal		Gemiddeld/totaal		Gemiddeld/totaal		Gemiddeld/totaal	
Rif A'dam	255.286	829.679	1.287 723	3.658 250	317.000	1.030 000	1.860 009	5.517.929
Rif R'dam	197.6846	26.000	652.750	1 982.400	503.500	1.594 387	1.353.934	4.202 787
Rif Den Haag	62.318	166 180	421.165	1.035.114	261.017	691.694	744.500	1.892.988
Rif Utrecht	142.357	379 618	253.964	677.236	67.805	180.813	464.126	1.237.667
Rif Twente	79.015	85.600	384.998	417.148	147.470	159.720	611 483	662 468
Totaal	736.660	2.087 077	3.000.600	7.770 148	1 296.792	3 656.614	5 034 052	13.513 839

1866530 00731

4.4 Projectkosten en -opbrengsten

4.4.1 Uitgangspunten

De tweede onderzoeksvraag betreft de (materiële) opbrengsten van de projecten en de kosten die hiermee gemoeid zijn. Ten aanzien van de berekening van deze projectkosten en -baten zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- het onderzoek wil zowel de 'papieren' (lees: opgeboekte) opbrengsten/kosten, als ook de *feitelijke* opbrengsten/kosten in kaart brengen;
- het begrip '*opbrengsten van de Rifs*' wordt uitgebreid opgevat: het betreft niet alleen de rechtstreekse opbrengsten van het onderzoek, maar ook de opbrengsten in het natraject (terugvordering, boetes, premieverlaging, beperking uitkeringsduur, en dergelijke); ook deze opbrengsten zijn immers een rechtstreeks gevolg van de Rif-interventie (en zouden zonder deze interventie waarschijnlijk niet/minder zijn geweest);
- de berekening van de kosten/opbrengsten van het Rif gaat in principe uit van brutobedragen (van uitkeringen, salariskosten e.d.); bij de kosten worden niet alleen de salariskosten van de deelnemende instanties verbonden aan de tijdelijke inzet van personeel gerekend, maar ook de dervingskosten (productieverlies) aan de zijde van de deelnemende instanties die het gevolg zijn van de tijdelijke inzet;

In subparagraaf 4.4.2 wordt een beeld geschetst van de materiële opbrengsten; in 4.4.3 van de kosten die hiermee gemoeid zijn geweest.

4.4.2 Materiële opbrengsten

Ten aanzien van de materiële, repressieve opbrengsten van de Rifs zijn drie belangrijke kanttekeningen op voorhand op zijn plaats.

Beperkt aantal projecten
Tot 1 juli 1997 hebben de vijf Rifs werkzaamheden verricht voor in totaal 26 projecten: Rif Amsterdam en Rotterdam ieder zes projecten, Rif Den Haag vier, Rif Utrecht acht, en Rif Twente twee. Van slechts 13 van deze 26 projecten zijn de materiële opbrengsten in kaart gebracht. Voor de overige 13 projecten is geen informatie beschikbaar. Redenen hiervoor zijn:

- het project is nog niet in de fase beland dat reeds baten (kunnen) worden berekend (7 projecten);
- na (voor)onderzoek is van verdere actie/ingrijpen afgezien (één project);

1866530 00731

- gedurende het project is enkel gestreefd naar *im*materiële baten (verbetering in beleid en regelgeving, verbetering van bedrijfsvoering), en niet naar directe materiële baten (één project).

Van Rif Den Haag is - evenals in de vorige Rif-evaluatie - het in het geheel niet mogelijk gebleken over de verschillende projecten de nodige gegevens te verkrijgen (vier projecten). Twee factoren spelen hierin een rol. Aan de ene kant wordt dit veroorzaakt doordat de operationele teams niet vanuit het gebouw van het Rif werken, maar vanuit locaties van betrokken instanties: direct zicht ontbreekt derhalve. Aan de andere kant wordt dit veroorzaakt door de gekozen bestuurlijke ophanging. De bestuurlijke ophanging aan een instantie die zelf geen of nauwelijks directe materiële schade en -baten ondervindt (in casu de politie en de stadsdriehoek) leidt ertoe dat dit aspect van de Rifs onvoldoende wordt belicht of althans niet die aandacht krijgt die het verdient. Voor de verkrijging van gegevens wordt men dan te zeer afhankelijk van (de mogelijkheid en bereidwilligheid) van de andere instanties.
Een en ander leidt ertoe dat in onderstaande slechts een beeld van 13 projecten kan worden gegeven.

Beperkt beeld wat betreft de verschillende posten
Ook wat betreft de 13 bekende projecten is het beeld soms beperkt gebleven. Met name bij de oudere projecten is de precieze berekening van de verschillende posten vaak onduidelijk. Oorzaak hiervoor is de gebrekkige boekhouding in met name de beginfase van de Rifs, waardoor een en ander achteraf niet goed meer traceerbaar is. Het blijft soms op het niveau van cumulatieve tellingen en globale schattingen.
Verder bestaat van géén enkel project momenteel enig zicht op de feitelijke invordering van de verschillende geboekte (schade)bedragen. De oorzaken hiervoor wat betreft de *oudere* projecten zijn naast de gebrekkige boekhouding, het feit dat:
- de verdere afhandeling van zaken niet tot de competentie van het Rif wordt gerekend, maar tot die van de afzonderlijke deelnemende instanties; het Rif als zodanig voert hiervoor ook niet (meer) de regie;
- bij de afzonderlijke instanties de verschillende Rif-zaken doorgaans worden verwerkt in de reguliere afhandeling van (fraude)zaken; dit treft vrijwel alle instanties: GSD, Belastingdienst, GAK, OM; de verschillende zaken die afkomstig zijn van het Rif worden veelal niet als zodanig gelabeld waardoor ze ook achteraf niet meer traceerbaar zijn; en doordat
- omwille van de privacy de namen en adressen van betrokkenen na overdracht aan de verschillende instanties doorgaans na zes maanden door het Rif worden vernietigd; het achteraf traceren op naam is daardoor eveneens onmogelijk gebleken.

1866530 00731

Bij *recente* Rif-projecten waar men nog wel over informatie beschikt, heeft de feitelijke invordering pas sinds kort een aanvang genomen (en zou een vergelijking met het opgeboekte bedrag mank lopen). Invordering wordt bovendien vertraagd doordat het vaak 'beginselbedragen' betreft (belastingnadeel, premienadeel) waarover nog onderhandelingen plaats kunnen vinden met betrokken bedrijven, en waarover vaak nog bezwaar- en beroepsprocedures lopen.
Een en ander leidt ertoe dat over de feitelijke financiële invordering van de dertien bekende projecten geen mededelingen kunnen worden gedaan. Voorzover het de invordering betreft, heeft het onderzoek - ondanks daartoe strekkende (herhaalde) inspanningen van de betrokken Rif-coördinatoren - derhalve niet het beoogde resultaat gehad. Bij een toekomstige (her)inrichting van de Rifs verdient dit aspect van de bedrijfsvoering van de Rifs uitvoerige aandacht.

Beperkte beeld wat betreft de wel opgegeven opbrengsten
Tenslotte dient te worden aangetekend dat ook de geconstateerde en opgeboekte opbrengsten van de Rifs een eenzijdig beeld kunnen geven. Twee zaken zijn hiervoor verantwoordelijk. Allereerst blijkt dat binnen sommige projecten soms - na vooronderzoek of tussentijds -, de richting van het project verschuift naar *im*materiële doeleinden of doelen op de langere termijn. De directe materiële opbrengsten blijven hierdoor achter dan hetgeen bij een andere aanpak mogelijk zou zijn geweest.
Ten tweede blijkt dat een deel van de opbrengsten op deze wijze ook niet goed in beeld te brengen is. Het betreft hier de materiële opbrengsten in een breder verband. Zo heeft op verzoek van één Rif de Belastingdienst een steekproef (N = 23) gedaan bij bedrijven in een bedrijfstak die aan Rif-onderzoek onderworpen is geweest. Bij de tien bedrijven waar een objectieve vergelijking mogelijk bleek[1], kan worden geconstateerd dat er wat betreft de afgedragen loonbelasting sprake is van een stijging van 10% in één jaar, en dat wat betreft de voor de belasting opgegeven omzet zelfs sprake was van een gemiddelde stijging van 31.7%. Met andere woorden, Rif-inzet heeft kennelijk ook repercussies op de latere bereidheid van betrokkenen tot *compliance* aan de wet (aanmelding van bedrijven, premie- en belastingafdrachten, en dergelijke). Hierdoor genereert de Rif-inzet ook opbrengsten in een breder verband. Deze zijn hier niet verdisconteerd.

Samenvattend
Het beeld dat in onderstaande wordt geschetst beperkt zich derhalve tot dat van:
- 13 projecten afkomstig van vier Rifs (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Twente);
- de door de Rifs zelf geconstateerde gevallen en berekende schadebedragen (niet eventuele herberekeningen en feitelijke invorderingen);

1 Een aantal bedrijven blijkt van eigenaar te zijn gewisseld of de belastingaangifte is nog niet binnen.

1866530 00731

- waarbij in aanmerking moet worden genomen dat de opgegeven opbrengsten soms te hoog (opboekingen) en soms te laag (wijziging doelen, opbrengsten in breder verband) zullen zijn, en dat enkele opbrengsten berusten op schattingen.

De gesignaleerde opbrengsten zullen hieronder per categorie deelnemende instantie cumulatief - voor alle 13 projecten gezamenlijk - worden gepresenteerd.

Opbrengsten van de gemeentelijke sociale diensten
Voor wat betreft de gezamenlijke gemeentelijke sociale diensten komt naar voren dat gedurende de 13 projecten in totaal 425 gevallen van bijstandsfraude zijn aangetoond. In 384 gevallen heeft dit geleid tot terugvordering van de geleden schade. De totale som der opgeboekte terugvorderingen bedraagt zo'n 6.3 miljoen gulden: gemiddeld zo'n fl. 16.000,- per geval. Hierbij kan wederom worden aangetekend dat dit in vrijwel alle gevallen de door het Rif berekende schadebedragen betreft: over eventuele herberekeningen en invordering door de GSD is niets bekend.

In 130 gevallen is besloten tot stopzetting van de uitkering, en in 2 gevallen tot vermindering van de hoogte van het uitkeringsbedrag. Volgens de overhandigde gegevens zou aldus voor de tijdsperiode van één jaar - maatgevend voor deze berekening - een totaalbedrag van circa 4.2 miljoen gulden bespaard zijn, hetgeen een besparing van ruim 32.000 gulden per geval zou betekenen.
Over het opleggen van administratieve sancties, een bevoegdheid van de sociale dienst, is weinig tot niets bekend. Indien aanwezig onttrekt dit zich aan het blikveld van het Rif.
In 132 gevallen is tenslotte een proces-verbaal wegens bijstandsfraude opgemaakt.

Opbrengsten voor de uitvoeringsinstellingen in verband met uitkeringsfraude
Voor wat betreft de gezamenlijke uitvoeringsinstellingen komt naar voren dat gedurende de 13 projecten 255 gevallen van fraude met sociale verzekeringen (uitkeringsfraude) is aangetoond. Dit heeft in minstens 217 gevallen tot terugvordering van het schadebedrag geleid (van één project is dit niet goed duidelijk geworden). Een en ander heeft tot een totale terugvorderingssom geleid van circa 2.3 miljoen gulden (gemiddeld zo'n fl. 11.000,- per geval). Ook hierbij kan weer worden aangetekend dat dit in vrijwel alle gevallen de door het Rif berekende schadebedragen betreft: over eventuele herberekeningen (en invordering) van de uitvoeringsinstellingen is niets bekend.
In de genoemde 12 projecten (één project niet goed duidelijk) heeft dit verder voor slechts 7 fraudeurs geleid tot stopzetting van de uitkering. De opgegeven besparingen geven van 3 van de 7 projecten aan dat hierdoor circa fl. 52.000,- is bespaard. Indien

1866530 00731

dit bedrag maatgevend is voor alle 7 projecten zou dit tot een totaal aan besparingen van circa fl. 120.000,- hebben geleid.
Over het opleggen van administratieve sancties is wederom weinig tot niets bekend. Dit onttrekt zich aan de gezichtskring van het Rif.
In 101 gevallen is een proces-verbaal wegens fraude met sociale verzekeringen (uitkeringsfraude) opgemaakt.

Opbrengsten voor de uitvoeringsinstellingen in verband met werkgeversfraude
De gezamenlijke uitvoeringsinstellingen hebben in totaal 344 ondernemingen/bedrijven beticht van werkgevers- of ondernemingsfraude. Dit aantal heeft slechts betrekking op 9 projecten: bij 2 projecten is dit (nog) niet goed duidelijk geworden; bij eveneens 2 projecten zijn géén gevallen van werkgevers-/ondernemingsfraude geconstateerd.
Voor acht projecten (één is wederom is niet bekend) heeft dit geleid tot 101 naheffingen, premie-aanpassing en boeten.[1] De totale som die hiermee gemoeid is, is door de Rifs berekend op 11.6 miljoen gulden, waarbij eveneens weer kan worden aangetekend dat over eventuele herberekeningen en feitelijke invorderingen door de uitvoeringsinstellingen niets bekend is.
Voor deze acht projecten is tegen 28 werkgevers/ondernemingen proces-verbaal opgemaakt.

Opbrengsten voor de Belastingdienst
De opbrengsten voor de Belastingdienst voorzover het particulieren betreft, is relatief gering. Dit wordt deels veroorzaakt doordat de Belastingdienst zich bij de meeste projecten vooral heeft geconcentreerd op ondernemingen, en doordat veel van de betrokken particulieren reeds langs andere wegen (GSD, UVI, OM) gesanctioneerd zijn/worden. In totaal hebben in slechts 2 projecten 323 particulieren een naheffing inkomsten- of vermogensbelasting (of anderszins) en/of een boete ontvangen. Het bedrag dat hiermee gemoeid is, is berekend op in totaal zo'n 1.4 miljoen gulden (gemiddeld fl. 4.300,- per geval).
Het beeld van opbrengsten voor de Belastingdienst-*Ondernemingen* is als volgt. In 12 projecten (één project heeft geen opbrengsten in dit verband gegenereerd) is tegen in totaal 191 bedrijven/ondernemingen (schade- of boete)bedragen berekend.[2] De totaalsom die hiermee gemoeid is, bedraagt zo'n 35.5 miljoen gulden. Bij deze berekening dient wel te worden aangetekend dat juist deze opgeboekte belastingbedragen vaak 'beginselbedragen' betreffen waarover onderhandelingen plaatsvinden en bezwaar-

1 Omdat van sommige projecten alleen de berekende totaalsom bekend is, wordt hier afgezien van nadere uitsplitsing over de verschillende categorieen.
2 Omdat van sommige projecten alleen de berekende totaalsom bekend is, wordt ook hier afgezien van nadere uitsplitsing over de verschillende categorieen.

1866530 00731

en beroepsprocedures lopen. De uiteindelijk hoogte van de opbrengsten en de feitelijke invordering is naar verwachting lager. Hoe veel lager is onbekend.
Noch tegen particulieren noch tegen (bestuurders van) bedrijven/ondernemingen zijn tenslotte processen-verbaal wegens belastingfraude opgemaakt: er wordt althans niets over vermeld.

Opbrengsten openbaar ministerie
In totaal 445 gevallen is proces-verbaal niet alleen opgemaakt maar ook ingezonden aan het openbaar ministerie. Over de verdere afhandeling is niets bekend (tracering op Rif op of naam betrokkene is niet mogelijk gebleken).

4.4.3 Materiële kosten

De financiële projectkosten van de Rifs bestaan uit verschillende posten:
- de personele kosten van de inzet bij het Rif gedurende het project (hierna: projectkosten);
- de dervingskosten gemaakt aan de zijde van de instantie die het gevolg zijn van de inzet van dit personeel; en
- de *niet*-personele kosten die gepaard gaan met een project.

Hierbij zijn de volgende kanttekeningen op zijn plaats.

Personele projectkosten
Wat betreft de personele projectkosten is over 10 projecten informatie beschikbaar. Van drie projecten is de informatie hierover te gebrekkig om hiervan een beeld te geven.
De gebrekkige boekhouding van de Rifs leidt er verder toe dat bij de 10 genoemde projecten de voorhanden gegevens niet altijd de toets der kritiek kunnen doorstaan. Dit betreft met name:
- de eenmalige inzet van (veel) personeel gedurende acties van het Rif: deze informatie is in het geheel niet bekend, althans achteraf niet traceerbaar; en
- de personele kosten die verbonden zijn met de verdere afwikkeling van het project bij de verschillende instanties (terugvordering, naheffing, enzovoort): hierover is eveneens geen enkele informatie beschikbaar.

Het hieronder gepresenteerde beeld betreft in zoverre dus een *onder*schatting van de totale personele kosten.

Ook bij de precieze duur en tijdsbesteding van het personeel dat in de verschillende fasen van het project (voorbereidingsfase, operationele fase, natraject) is ingezet, kunnen soms vraagtekens worden gezet. Het Rif heeft in oorsprong bewust gekozen

1866530 00731

voor een inbreng geschoeid op vrijwilligheid en heeft bijgevolg ook ieders inbreng niet willen registreren. Bij verschillende instanties (o.a. GSD en GAK) is ook het tijdschrijven niet zover voortgeschreden/geautomatiseerd dat hierover achteraf informatie kan worden ingewonnen. De hieronder genoemde cijfers zijn dan ook vaak cumulatieve kosten die de Rifs achteraf en globaal hebben kunnen terughalen. Zij dienen dan ook met enige terughoudendheid te worden bekeken.

Personele dervingskosten

Ten aanzien van de dervingskosten van de personele inzet aan de zijde van betrokken instanties zijn in het geheel geen gegevens beschikbaar. Van geen enkel project bestaat een volledig beeld. Oorzaken hiervoor zijn wederom:

- de gebrekkige Rif-boekhouding en de niet-aanwezige of gebrekkige systemen van tijdschrijven aan de zijde van de instanties; en daarnaast
- doordat althans in één Rif de kennelijke afspraak bestaat dat dervingskosten in beginsel niet zullen worden doorberekend (en dus ook niet worden berekend);
- doordat over de (wijze van) berekening van dervingskosten doorgaans ook geen eenstemmigheid bestaat; en
- omdat, indien al dervingskosten bekend zijn, het in vrijwel alle gevallen enkel de dervingskosten betreft die gemaakt zijn door instanties waarmee het Rif personeel bezien de nauwste band heeft (doorgaans de GSD); dervingskosten van overige instanties zijn niet of nauwelijks opgegeven/bekend.

Niet-personele kosten

De niet-personele projectkosten zijn niet als afzonderlijke post in het onderzoek opgenomen. Te verwachten was op voorhand, dat informatie hierover niet of niet volledig beschikbaar zou zijn. Voorzover hierover wel informatie bestaat zijn gegevens hierover opgenomen in de algemene Rif-kosten (zie boven: vaste kosten van het Rif). Zij worden hier dus niet meer afzonderlijk vermeld.

Samenvattend

Het beeld dat in onderstaande wordt geschetst beperkt zich derhalve tot de personele kosten van:

- 10 projecten afkomstig van vier Rifs (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Twente);
- gegevens die betrekking hebben op een langdurige inzet gedurende de looptijd van het project *bij het Rif* (voorbereidingsfase, operationele fase, natraject); gegevens over de eenmalige inzet rondom acties en over de kosten verbonden aan het afwikkelingstraject bij instanties ontbreken; en
- door de Rifs aangegeven cumulatieve schattingen hierover.

1866530 00731

Het beeld dient derhalve met terughoudendheid te worden bekeken en betreft in ieder geval een onderschatting. In onderstaande wordt wederom cumulatief (over de 10 projecten heen) en per type participant gerapporteerd.
Bij verdere voortzetting van de Rifs verdient de berekening van de kosten uitgebreidere aandacht. In het bijzonder dient hierbij aandacht te worden geschonken aan de uniformiteit van de verslaglegging (wijze van registratie, wijze van berekening dervingskosten, enzovoort).

Kosten van de gemeentelijke sociale diensten
De gemeentelijke sociale dienst heeft in alle tien de projecten in minstens één van de projectfasen bij het Rif (voorbereidingsfase, operationele fase, natraject) geparticipeerd. Volgens de voorhanden gegevens zouden voor de tien genoemde projecten de kosten van de gezamenlijke GSD'en die verbonden zijn aan de (langdurige) inzet van personeel in de verschillende fasen van het project, gevarieerd hebben van zo'n 1.5 tot 1.8 miljoen. De globale kostenverhouding tussen de verschillende fasen bedraagt hierbij zo'n 1 (voorbereidingsfase) : 3 à 4 (operationele fase) : 0.75 (natraject in Rif-verband). Over de kosten van verdere verwerking van geconstateerde fraudegevallen is niets bekend.

Kosten voor de uitvoeringsinstellingen
Uitvoeringsinstellingen hebben eveneens in alle tien genoemde projecten in minstens één fase van de projecten geparticipeerd. Volgens dezelfde gegevens zouden de personele kosten voor de gezamenlijke uitvoeringsinstellingen gedurende de 10 projecten gevarieerd hebben tussen fl. 850.000,- en fl. 900.000,-. De globale kostenverhouding over de verschillende projectfasen bedraagt hier ongeveer 1 (voorbereidingsfase) : 5 (operationele fase) : 0.3 (natraject in Rif-verband).
Voorzover de kosten van de gezamenlijke uitvoeringsinstellingen lager uitvallen dan die der gezamenlijke gemeentelijke sociale diensten zij met name in herinnering gebracht dat hier mogelijk sprake is van een vertekening: over GSD'en is nu eenmaal betere/ruimere informatie beschikbaar. Over de kosten van verdere verwerking van geconstateerde fraudegevallen is wederom geen enkele informatie beschikbaar.

Kosten voor de Belastingdienst
Ook de Belastingdienst heeft deelgenomen aan (minstens één fase van) alle tien genoemde projecten. De gezamenlijke kosten hiervan kunnen worden geschat op zo'n 1.7 tot 1.8 miljoen gulden. De globale kostenverhouding over de verschillende projectfasen is vergelijkbaar met die van de uitvoeringsinstellingen en bedraagt eveneens zo'n 1 (voorbereidingsfase) : 5 (operationele fase) : 0.3 (natraject in Rif-verband).
Voor zover de kosten van de Belastingdienst *gelijk* uitvallen aan die der gezamenlijke gemeentelijke sociale diensten en *hoger* dan die van de uitvoeringsinstellingen zij

1866530 00731

hier met name vermeld dat de gemiddelde loonkosten van belastingpersoneel door de bank genomen hoger zijn (salarisschalen 9 tot 11 BBRA) dan die van de andere instellingen. Het aantal fte's dat is ingezet lijkt vergelijkbaar met dat van de uitvoeringsinstellingen. Mogelijk is de duur van de inzet wel iets langer geweest.
Verder geldt ook hier dat sprake kan zijn van een vertekening ten opzichte van de sociale diensten, en dat over de kosten van verdere verwerking van geconstateerde fraudegevallen geen enkele informatie beschikbaar is.

Kosten voor de overige organisaties
Gedurende de tien projecten hebben ook andere organisaties geparticipeerd. Van vijf organisaties zijn gegevens over de kosten beschikbaar gesteld. Het betreft de regiopolitie, de lokale eenheden van de Arbeidsinspectie en de Rijksverkeersinspectie (RVI), de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en medewerkers van het Gemeentelijke Register van Amsterdam. In totaal wordt over de tien projecten een deelname van 42 personen gemeld. De gemiddelde deelname over de verschillende fasen (voorbereidingsfase, operationele fase, natraject) lijkt op circa 0.5 fte op jaarbasis te liggen. Indien dit aangenomen mag worden, betekent dit dat de totale kostensom zo'n 1.4 miljoen[1] heeft bedragen. Uiteraard berust dit wel op een zeer globale schatting. Voorts valt te verwachten dat met name bij Rif-acties de inzet van bijvoorbeeld politiepersoneel aanmerkelijk groter is geweest.

4.5 Materiële kosten-/batenverhouding

Het zal duidelijk zijn dat op basis van het voorgaande slechts grove schattingen kunnen worden gedaan wat betreft de kosten-batenverhouding van de Rifs. Zowel aan de opbrengsten- als aan de kostenkant klemmen de nodige onzekerheden. Aan een aantal baten (processen-verbaal, opbrengsten in breder verband) en kosten (eenmalige inzet en dergelijke) kan in het geheel geen financiële waarde worden toegekend.
Voorzover hieromtrent dus uitspraken kunnen worden gedaan betreft het enkel de kosten-/batenverhouding van vier Rifs zoals deze berekend/gemaakt zijn door en bij de Rifs zelf, en gedurende de periode van de Rif-projecten. Over (kosten/opbrengsten verbonden aan) eventuele natrajecten bij de verschillende instanties is in het geheel niets achterhaald. Met deze belangrijke kanttekening kan de kosten/-batenverhouding als volgt worden berekend.

---

1 E.g. 21 fte maal ca. fl. 65.000,- tot fl. 70.000,- (= gemiddelde bruto jaarsalaris berekend op basis van gemelde gegevens van betrokkenen).

1866530 00731

De opgeboekte baten over 13 projecten betreffen circa 59.1 miljoen. De personele kosten voor diezelfde projecten variëren tussen de 7 en 7.7 miljoen gulden.[1] De kosten/batenverhouding *wat betreft de projecten met directe financiële baten* zou daarmee globaal komen te liggen op een verhouding van 1 (kosten) : 8 (baten).[2]

De *totale* kosten/baten-verhouding van de vier Rifs inclusief de vaste kosten, kan als volgt globaal worden berekend. De totale vaste kosten van *vijf* Rifs tot 1 juli 1997 zijn vastgesteld op een totaalbedrag van circa 13.5 miljoen (met een gemiddelde van zo'n vijf miljoen op jaarbasis). Indien dit gecorrigeerd wordt voor Rif Den Haag (waarvan immers ook geen projectkosten/-baten bekend zijn) betekent dit voor vier Rifs een totale vaste kostenpost van circa 11.6 miljoen tot 1 juli 1997.
Cumulatief - vaste kosten en projectkosten - komen de kosten van de Rifs daarmee op zo'n 18.6 (minimum) tot 19.3 (maximum) miljoen gulden. Indien dit als maatstaf genomen zou mogen worden[3] voor het repressieve functioneren van de Rifs zou de *totale kosten/baten-verhouding* voor de vier Rifs daarmee globaal komen te liggen op een verhouding van 1 (kosten) : 3 à 3.2 (baten). Hierbij moet wel worden aangetekend dat over de feitelijke invordering van schade-/boetebedragen niets bekend is.

4.6 Overige opbrengsten en kosten Rif-activiteiten

De Rifs verrichten tot slot soms ook werkzaamheden die niet verbonden zijn aan specifieke projecten. Het betreft hier zaken als algemene preventie, voorlichting en samenwerking met instanties buiten strikt Rif-verband. Rifs verschillen in de wijze waarop zij de kosten en baten van deze activiteiten verwerken in de verslaglegging. Soms worden zij alsnog verwerkt in het natraject van een project, soms worden zij tot de vaste lasten van het Rif gerekend, soms wordt hiervan in het geheel geen verslag gedaan. De kosten variëren tussen enkele man-uren en een paar dagen.
Eén Rif, Rif Twente, springt er in dit verband uit, doordat hier de afspraak is dat ook de 'normale' reguliere controles van betrokken instanties voorzover het waarnemingen ter plekke betreft (WTP-en) voortaan in Rif-verband zullen plaatsvinden (en dus los van de Rif-projecten zelf). Het is de bedoeling dat zo'n 10 tot 12 WTP-projecten per jaar worden verricht. Vooralsnog zijn er negen WTP-projecten uitgevoerd: drie

1 De totale kosten zijn enkel over 10 projecten berekend. Bij de huidige berekening wordt er van uitgegaan dat de personele kosten van de drie ontbrekende projecten liggen op het niveau van de gemiddelde kosten van de overige 10 (er zijn geen aanwijzingen dat dit anders zou zijn). De totale kosten voor 13 projecten wordt daarmee gesteld op 13/10 maal 5.4 (minimum) tot 5.9 (maximum) miljoen = 7.0 tot 7.7 miljoen.
2 Tussen 1 : 7.7 en 1 : 8.4.
3 In dit kosten/batenplaatje zijn de kosten voor de projecten met (nog) geen financiele baten en de kosten voor activiteiten zonder directe financiële baten (preventie en dergelijke) niet verdisconteerd.

1866530 00731

binnen Rif-verband en zes erbuiten. De drie projecten binnen Rif-verband hebben betrekking gehad op zo'n 225 particulieren en 117 ondernemingen in de regio Twente. Van de drie binnen RIF-verband is niet afzonderlijk aan te geven welke resultaten zijn geboekt. Wel is bekend dat de negen WTP-projecten gezamenlijk hebben geleid tot het signaleren van onder meer 145 uitkeringsfraudeurs en tot 30 processen-verbaal. De personele kosten gemoeid met de drie activiteiten in Rif-verband worden geschat op 0.2 fte op jaarbasis. Daarnaast worden separate voorlichtingsactiviteiten ontwikkeld die gericht zijn op het overdragen van de resultaten van andere Rif-onderzoeken naar het Twentse, en op het creëren van een toekomstig platform. Hiermee zijn tot 1 juli 1997 nog slechts zo'n 24 manuren gemoeid. Het is de bedoeling dat beide projecten (WTP en voorlichting) in de toekomst worden uitgebreid.

1866530 00731

5 Conclusie bevindingen

De volgende conclusies kunnen worden getrokken:

a. De meningen van de direct betrokken Rif-partners over de Rifs lopen sterk uiteen. Deze uiteenlopendheid geldt alle fronten: de waardering van de gang van zaken, gepercipieerde knelpunten, concrete opbrengsten, wenselijke structuur, meerwaarde van de Rifs, wenselijke toekomst, enzovoort. Zij wordt niet alleen veroorzaakt doordat partners wisselend zicht hebben op de (feitelijke situatie van de) Rifs, maar ook door duidelijke verschillen in situatie, belangen en behoeften. De Rifs kunnen in dit perspectief worden gekenmerkt als een 'eenheid in verscheidenheid'.

b. De Rifs verkeren momenteel in een cruciale fase. Het tijdperk van het 'experiment' en het vrijblijvend experimenteren nadert zijn einde. Factoren in de huidige structuur en vormgeving van de Rifs die in den beginne positief hebben uitgewerkt op de totstandkoming van de Rifs, blokkeren nu de verdere ontwikkeling. Dit treft onder andere de vrijwilligheid in/van de samenwerking, het collegiaal en op consensus gebaseerd optreden op verschillende niveau's, het *om niet* ter beschikking stellen van menskracht en materiaal, de projectgebonden 'lichte' Rif-structuur, enzovoort. Andere facetten, met name in de sfeer van de financiële bedrijfsvoering (afrekening, verantwoording, en dergelijke), worden node gemist. De Rifs '*draaien*' hierdoor nu '*in cirkeltjes rond*' (dezelfde projecten, dezelfde bevindingen, dezelfde aanbevelingen waar dan niets mee gebeurt, enzovoort). Duidelijke keuzen zijn gewenst. Hierover zijn de meeste gesprekspartners eenstemmig.

c. De vraag naar de bestuurlijke vormgeving is voor de meeste gesprekspartners slechts één van de vele problemen, en zeker niet hetgeen als eerste op de voorgrond treedt. Andere problemen in de sfeer van de missie, organisatie en uitvoering van de Rifs zijn nijpender. Fricties in de bestuurlijke vormgeving doen zich juist voor als gevolg van deze andere knelpunten. En de vraag naar de wenselijke bestuurlijke vormgeving en ophanging zou volgens enkele gesprekspartners ook (mede) in functie moeten staan van een aantal eerdere fundamentele keuzen ten aanzien van de Rif-formule. In de scenario's wordt hierop nader ingegaan.

d. Er worden in de huidige bestuurlijke vormgeving en ophanging wel knelpunten gesignaleerd die in ieder geval oplossing behoeven. Het betreft: de beperkte terri-

1866530 00731

toriale competentie en (soms) functionele betrokkenheid van de gemeente, de verdere uitwerking hiervan (ophanging aan een wethouder Sociale Zaken of aan de stadsdriehoek), en de relatieve gebrekkigheid van een diffuse collegiale aansturing gebaseerd op vrijwilligheid en consensus in relatie tot andere aspecten. Deze gebrekkigheid van de sturing komt op twee fronten tot uiting:

- *Binnen* het Rif is onvoldoende helderheid en afstemming over doel en beoogde resultaten van gekozen projecten. De vrijblijvende collegiale aansturing verhoudt zich niet goed tot de steeds verdergaande interne professionalisering op de werkvloer. Er is sprake van (te) zwakke verticale aansturingslijnen binnen het Rif (de lijn: stuurgroep - beheersgroep - Rif-coördinator - projectgroep).
- *Buiten* het Rif komt dit vooral tot uiting in de relatie tot de bestuurlijke 'kolommen' van de afzonderlijke participerende instanties. Met name de aanbevelingen hebben hierdoor niet het beoogde effect.

e. Ondanks alle diversiteit onderstrepen de gesprekspartners door de bank genomen de meerwaarde van de Rifs. Deze meerwaarde wordt het meest gesignaleerd in *im*materiële opbrengsten als het multidisciplinair samenwerken, de netwerkvorming (inclusief uitstralingseffecten op andere terreinen), het 'professionaliseringseffect' op de eigen organisatie (meer zicht op branches, leerschool voor uitvoerenden, meer oog voor de feitelijke werkelijkheid en lacunes in handhaving, verbeterde informatie-uitwisseling, enzovoort), en het 'symbolisch' effect op de samenleving (preventie).

f. Wat betreft de *materiële* opbrengsten komt uit het onderzoek naar voren dat de financiële verslaglegging en -verantwoording niet die kwaliteit heeft, die wenselijk ware. Hierdoor is het beeld ten aanzien van de projecten beperkt gebleven tot de globaal berekende en opgeboekte kosten/baten van 13 projecten (van de 26): over de feitelijke kosten/baten is weinig (kosten) tot niets (baten) bekend.
Met dit voorbehoud en op basis van voorhanden gegevens kan worden gezegd dat de *totale* kosten/batenverhouding inclusief vaste lasten globaal kan worden gesteld op 1 (kosten) : 3 à 3.2 (baten). De projectkosten en -baten kunnen globaal worden geschat op een verhouding van 1 : 8. Wordt de 'overhead' daarbij opgeteld dan komen we weer op de verhouding van 1 : 3.

g. De bereidheid om met de Rifs door te gaan is bij de meeste participanten aanwezig. Deze bereidheid vindt haar (blijvende) grondslag voornamelijk in eigen belangen en behoeften van betrokken participanten (noodzaak van fraudebestrijding, aanvulling op bestaand handhavingspakket, noodzaak van preventie enzovoort), en is voor veel gesprekspartners ook alleen als zodanig binnen de eigen organisatie blijvend te rechtvaardigen. De verschillende belangen zijn echter uiteenlopend

1866530 00731

en niet altijd goed verenigbaar (inclusief een wankel evenwicht in de onderlinge afweging). De bereidheid is verder mede afhankelijk van (het ontbreken van) alternatieven (naarmate men zelf over alternatieve mogelijkheden voor controle en opsporing beschikt, wordt de bereidheid minder). Voorts kan worden geconcludeerd dat de bereidheid momenteel ernstig wordt aangetast door de onder punt a. gesignaleerde situatie. Met name de gang van zaken rond de (niet-implementatie van) aanbevelingen trekt een zware wissel op de samenwerkingsbereidheid. Daarnaast eisen sommige partners voor verdere deelname een betere financiële verantwoording zodat de meerwaarde van deelname ook objectief-financieel vaststelbaar is.

1866530 00731

Deel III Toekomst

6 Scenario's

6.1 Inleiding

Indien men besluit met de Rifs door te gaan, rijst vanzelf de vraag: hoe? Welke vorm dient hieraan te worden gegeven? In voorgaande hoofdstukken zijn immers verschillende knelpunten geschetst die verdere voortzetting kunnen hinderen.

In deel III van dit onderzoek wordt getracht hiervoor mogelijke oplossingen aan te dragen. Het schetst een aantal verschillende scenario's en keuzemomenten. Deze scenario's zijn gegroepeerd rondom vier dimensies die op basis van dit onderzoek van doorslaggevend belang kunnen worden geacht. Dit betreft: de missie van de Rifs, de organisatie, de schaal van opereren, en tot slot de bestuurlijke ophanging.

De indeling van deel III is als volgt. In het vervolg van dit hoofdstuk (5) worden de dimensies nader uitgewerkt, inclusief de samenhang tussen de verschillende dimensies. In daaropvolgende hoofdstukken 6 t/m 9 komen de verschillende dimensies afzonderlijk aan de orde: de missie (hoofdstuk 6), de organisatie (7), de schaalgrootte (8) en de bestuurlijke ophanging (9). Elk hoofdstuk kent dezelfde structuur: een korte inleiding op de dimensie en de dilemma's die hiermee gepaard gaan, een schets van de respectieve keuzemogelijkheden, en een aanzet tot een gezamenlijke strategie. De toelichting en keuzemogelijkheden zijn opgesteld op basis van de vraaggesprekken. De aanzet tot een gezamenlijke strategie bevat de resultaten van de *policy Delphi* (voor zover mogelijk[1]).

Deel III wordt besloten met een korte samenvatting in de vorm van een schematisch overzicht van alle dimensies en keuzemogelijkheden (paragraaf 10).

6.2 Dimensies

Missie
De eerste vraag die bij elk ondernemen gesteld dient te worden, is: wat willen we er eigenlijk mee? Wat is het doel? Waar willen we naar toe?

1 In hoofdstuk 1 is reeds vermeld dat in de mondelinge bijeenkomst vanwege tijdgebrek niet alle dimensies aan de orde zijn gekomen.

1866530 00731

Deze vraag naar de missie valt voor wat de Rifs betreft in drie subvragen uiteen.
- Wat beogen ze te bestrijden (aandachtsveld)
- Welke resultaten beogen ze dan precies (resultaten)?
- En hoe willen ze dit verwezenlijken c.q. welke activiteiten willen ze daartoe ontwikkelen (werksoort)?

De vraag naar de missie is primair, ook bij de Rifs. De andere dimensies betreffen dan deels de voorwaarden waaronder een en ander moet plaatsvinden; en deels een uitwerking en nadere vormgeving van de missie. De keuzemomenten in laatstgenoemde dimensies dienen dan ook te worden afgestemd op (keuzemomenten wat betreft) de missie om deze enige kans van slagen te geven, of althans optimaal succes te waarborgen.

Organisatie en schaalgrootte
Indien op de vraag naar de missie een duidelijk antwoord is gegeven, is vervolgens de vraag hoe dit in de praktijk georganiseerd moet worden? Onder welke organisatorische voorwaarden kan dit het best geschieden? Deze organisatorische uitwerking heeft in de kern betrekking op twee verschillende vragen. Die naar de:
- wenselijke vormgeving wat betreft de organisatie-(structuur); en
- naar de wenselijke schaal waarop de activiteiten zich af zullen/moeten afspelen.

De beide vragen zijn op zich zelfstandige vragen en nevengeschikt aan elkaar, maar houden natuurlijk wel onderling verband: een verkeerde organisatorische vormgeving heeft consequenties voor de schaal waarin men erin slaagt te opereren. De keuze van de schaalgrootte heeft weer consequenties voor de geëigende wijze van organiseren.

De vormgeving voor wat betreft de *organisatie-(structuur)* kent hierbij verder drie onderdelen:
- de gewenste mate van zelfstandigheid en institutionalisering van de Rifs;
- de wijze waarop de interne organisatie vorm wordt gegeven; en
- de wijze waarop de externe organisatie c.q. de relaties met de externe organisaties (samenwerkingspartners, derden) vorm wordt gegeven.

De wenselijke *schaal* waarop de organisatie gaat opereren c.q. haar missie wil nastreven, kent voor wat de Rifs betreft drie verschillende onderdelen:
- de schaal waarop de concrete onderzoeksactiviteiten plaatsvinden (groot-stedelijk, regionaal, provinciaal, landelijk);
- de schaal waarop men hiervan de vruchten wil plukken c.q. de gewenste effecten wil bewerkstelligen (idem); en

1866530 00731

- de schaal waarop men de samenwerking wenselijk acht in relatie tot de schaal waarop de betrokken partners plegen op te treden.

Het zal duidelijk zijn dat voor de verschillende vragen talloze scenario's te bedenken zijn. De huidige gepresenteerde scenario's zullen zich tot de hoofdlijnen beperken. Uitgangspunt hierbij is de huidige Rif-organisatie en schaal van opereren.

Bestuurlijke ophanging
Een vraag die in het kader van dit onderzoek zelfstandige aandacht behoeft, betreft de vraag naar de wenselijke bestuurlijke ophanging. Deze vraag is sinds de Parlementaire Enquête Opsporingsmethoden (Commissie Van Traa) van bijzonder belang geworden. Het adagium van de commissie 'geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid en geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid'[1] dient op zijn minst richtinggevend te zijn.
Nu de Rifs *inter*disciplinair zijn opgezet klemt deze vraag met name. Wie kan immers verantwoordelijk worden gesteld voor hetgeen de grenzen van de afzonderlijke disciplines overschrijdt? Wie kan verantwoordelijk worden gesteld voor hetgeen per definitie buiten de eigen kolom van bevoegdheden en verantwoordelijkheden treedt? Deze vraag komt bovendien op elk niveau van de verschillende kolommen terug: zij treft zowel het lokale (groot)-stedelijke of regionaal niveau, als hogere echelons.

De vraag naar de bestuurlijke ophanging verdient vanwege de bijzondere aard van de Rifs afzonderlijke aandacht. In de ogen van de direct betrokken gesprekspartners, zo is eerder gebleken, is deze vraag echter van secundair of tertiair belang. Invulling hiervan is onderdeel van de gekozen missie, een goede organisatievorm en de gewenste schaalgrootte van opereren. De optimale bestuurlijke ophanging vloeit voort uit keuzen die hieromtrent worden gemaakt (of zou dit althans in beginsel moeten doen). Missie, organisatie en schaalgrootte dienen op elkaar aan te sluiten, hetgeen betekent dat keuzen daarin consequenties moeten hebben vóór de bestuurlijke oplossing: een wetenschap waarvan men zich men bij het maken van deze eerdere keuzen maar beter terdege rekenschap kan geven.

De vraag naar de bestuurlijke ophanging valt bij de Rifs in twee onderdelen uiteen. Het betreft:
- enerzijds de vraag naar de directe operationele verantwoordelijkheid c.q. de directe verantwoordelijkheid voor de verschillende activiteiten van de Rifs; en

1 Enquête Opsporingsmethoden (Commissie van Traa), *Inzake opsporing*, TK. 1995-1996, 24 072, nrs. 10-11; p. 412.

1866530 00731

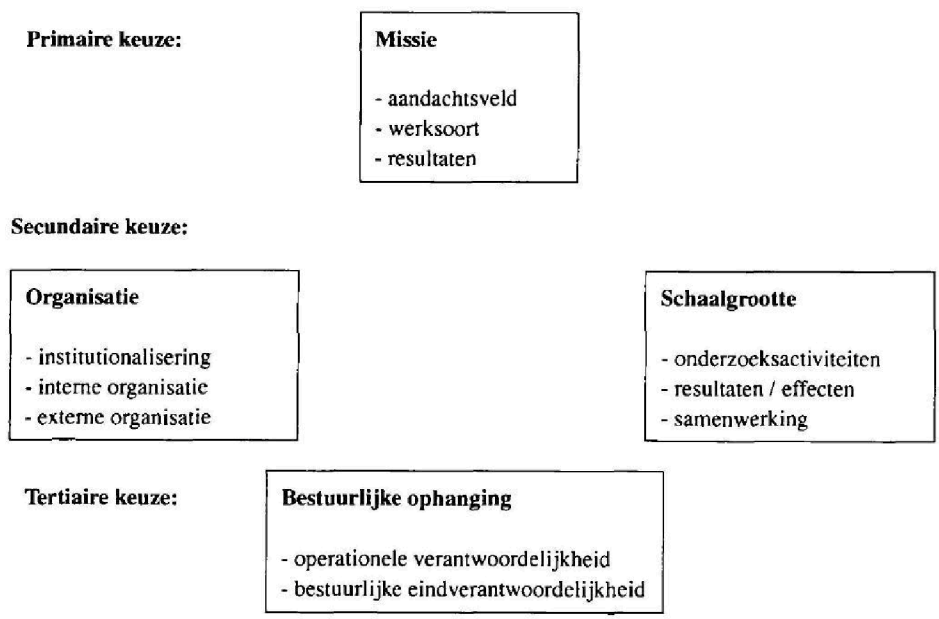
- anderzijds de vraag naar de bestuurlijke eindverantwoordelijkheid voor het geheel van de Rifs.

In de scenario's van hoofdstuk 9 zullen beide aspecten nader worden uitgewerkt.

6.3 Samenhang

De onderlinge samenhang tussen de verschillende dimensies laat zich daarmee als volgt construeren. Primair staan de vragen inzake de wenselijke missie; op secundair en op gelijk niveau aan elkaar de vragen inzake de organisatie en schaal van opereren; en op tertiair niveau tenslotte, de vragen inzake de bestuurlijke ophanging. Gemaakte keuzen op eerdere niveau's hebben hierbij directe consequenties voor de keuzen op latere niveau's. In figuur 6.1 wordt een en ander nog eens schematisch weergegeven.

Figuur 6.1



1866530 00731

7 Missie

De primaire dimensie betreft de wenselijke missie van de Rifs: het aandachtsveld, de gewenste resultaten/beoogde effecten en de werksoort. Omdat de laatste twee - gewenste resultaten en keuze van werksoort - ten nauwste samenhangen worden deze in het navolgende in één keuze gepresenteerd.

7.1 Aandachtsveld

7.1.1 Inleiding

De Rifs dienen momenteel een tweeledig doel:
- fraudebestrijding van met name zwarte fraude (werkgevers- en werknemersfraude); en
- signalering van criminogene gelegenheidstructuren, en het doen van preventieve aanbevelingen ter zake.

Deze doelstellingen worden door de meeste participanten - in meer of mindere mate - nog steeds onderschreven. Dat de Rifs zich vooral moeten blijven richten op zwarte fraude is vrij onbetwist. Dat de aandacht verder niet alleen op de feitelijke fraudes en fraudeurs gericht moet zijn maar ook op de criminogene gelegenheidsstructuren die tot fraude aanleiding geven, wordt evenmin betwist, althans als (neven)-doel op zich.

Wat betreft het aandachtsveld - zwarte fraude - is sinds het begin van de Rifs echter een geleidelijke verschuiving opgetreden. Aanvankelijk richtten de Rifs zich vooral op de zwarte *bijstands*fraude. Later is dit verruimd naar de zwarte fraude in het algemeen.
Een eerste keuze betreft derhalve de vraag of men de Rifs in deze ontwikkeling wil volgen of niet. In onderstaande worden de beide varianten inclusief voordelen en nadelen[1] geschetst. Een keuze op dit vlak verleent enige zekerheid tot waartoe de aandacht (en dus de resultaten en aanbevelingen) van de Rifs reikt.

---

1 De nadelen worden niet altijd afzonderlijk aangegeven omdat zij doorgaans de voordelen van de andere mogelijkheden betreffen (en daar dus aan de orde komen). Waar dit niet het geval is, worden zij wel apart vermeld.

1866530 00731

7.1.2 Keuzemomenten

Optie A. De Rifs dienen terug te gaan naar de oorsprong en zich vooral te beperken tot de zwarte *bijstands*fraude.

Argumenten pro:
- de Rifs zijn oorspronkelijk opgezet voor de bestrijding van zwarte bijstandsfraude mede omdat de gemeentelijke sociale dienst hier doorgaans niet (goed) aan toekomt;
- een ontwikkeling naar zwarte fraude (algemener) draagt het risico in zich dat de bijstandsfunctie in de praktijk weer geleidelijk aan het gezichtsveld wordt onttrokken: andere aspecten (vergunningen, sociale verzekeringen, belastingen, e.d.) gaan overheersen en de lacune in de bijstandshandhaving treedt hernieuwd op;
- een beperking tot bijstandsfraude brengt de Rifs - althans in vier gevallen - grotendeels weer terug binnen de oorspronkelijke, herkenbare begrenzingen wat betreft organisatie (veelal voorkomend uit de gemeentelijke sociale dienst), schaalgrootte (sterke lokale oriëntatie) en bestuurskolom (wethouder(s) sociale zaken, ministerie van SZW (o.g.v. medebewind)).

Argumenten contra
- de ontwikkeling is er niet voor niets: in de praktijk blijkt de zwarte bijstandsfraude nauw verknoopt met de andere zwarte fraude in een bepaalde sector of bedrijfstak/branche; beperking tot enkel bijstandsfraude is in de praktijk een te beperkt perspectief, en ondermijnt de effectiviteit van het Rif-optreden wat betreft mogelijke resultaten en aanbevelingen;
- bij een beperking tot bijstandsfraude kunnen/zullen vraagtekens worden gezet bij de participatie van de andere deelnemers: waarom zouden die immers meewerken aan onderzoek naar bijstandsfraude? Wat is hun belang zodanig dat dit capaciteitsinzet rechtvaardigt?

Optie B. De Rifs dienen de ontwikkeling tot zwarte fraude te volgen en te formaliseren, althans voorzover deze fraude bedrijfs-/branche gebonden blijft.

Argumenten pro:
- zoals boven geschetst is de verruiming tot zwarte fraude een natuurlijke ontwikkeling vanwege de verknooptheid van verschillende typen fraude (werkgevers-, werknemers-, bijstands- en belastingsfraude);
- de Rifs zijn het enige 'echte' handhavingsinstrument dat momenteel voor de zwarte fraudes voorhanden is; monodisciplinaire handhaving is te beperkt en

1866530 00731

heeft te weinig oog voor het sector-overschrijdende karakter van dergelijke fraudes;
- de Rifs zijn ook het enige 'echte' handhavingsinstrument voor het middensegment van deze vorm van criminaliteit: de *lokale* financiële criminaliteit, tussen enerzijds de 'grote' financiële criminaliteit c.q. de landelijk werkende economische toezichthouders en opsporingsorganen (OM, IRT's, FIOD, ECD, AID, e.d), en anderzijds de kleine individuele fraude (sociale zekerheids-, economische- en/of belastingfraude); zij vullen daarmee het 'gat' tussen landelijke prioriteiten en lokaal onvermogen;
- benadrukken van de interdisciplinaire oorzaken van fraude leidt er niet alleen toe dat de Rifs zelf effectiever zijn in het aandachtsveld dat zij bestrijken, maar dat ook andere, aangrenzende criminaliteit beter wordt bestreden: men kent elkaar beter, vindt eerder toegang, en er ontstaat netwerkvorming op lokaal handhavingsniveau.

Argumenten contra:
- bestrijding van de zwarte fraude vereist een meer uitgesproken *inter*disciplinaire inzet en oriëntatie; dit stelt hogere eisen aan de samenwerking en organisatie;
- bestrijding van de zwarte fraude in een branche komt in de kern erop neer dat onderzoek naar werkgevers- en belastingfraude centraal komt te staan; er treedt een verschuiving op; de kernpartners van de Rifs worden daarmee de uitvoeringsinstellingen en de Belastingdienst; de sociale diensten, Arbeidsinspectie, politie en OM treden in de tweede lijn op;
- de huidige bestuurlijke ophanging aan wethouders sociale zaken voldoet niet vanwege het (te) geringe bijstandsbelang; alleen al binnen de gemeenten komen dan eerder andere gremia in het vizier (wethouder belast met gemeentelijke vergunningen, stads-/regionale driehoek politie, enzovoort); gezien de centrale positie van de uitvoeringsinstellingen (UVI's) en Belastingdienst kan ook worden gedacht aan bestuurlijke ophanging aan deze kolommen.

7.1.3 Eerste aanzet tot gezamenlijke strategie

In de *policy Delphi* komt naar voren dat optie B voor de meeste beleidsmakers der participanten uiteindelijk de voorkeur geniet. Alleen het ministerie van Financiën en de Belastingdienst hebben een voorkeur voor optie A. Argumenten hiervoor zijn de oorspronkelijke ontstaansgrond van de Rifs, en het gegeven dat het Rif in optie B maar een beperkte toegevoegde waarde zou kunnen hebben.
Uiteindelijk kunnen beide instanties zich naar verwachting ook in optie B vinden, mits gewaarborgd is/blijft dat er een meerwaarde zit in de multidisciplinaire aanpak ter zake.

1866530 00731

7.2 Beoogde resultaten en werksoort (taakstelling)

7.2.1 Inleiding

De huidige doeleinden van de Rifs - fraudebestrijding, signalering criminogene gelegenheidsstructuren - mogen alom worden onderstreept: de problemen schuilen vooral in de uitwerking ervan in de concrete taakstelling. Twee problemen dringen hierbij op de voorgrond:

- de gewenste *wijze* van bestrijding: de huidige Rifs zwenken heen en weer tussen controle/preventie, opsporing/repressie, evaluatie van bestanden en registraties van toezichthouders, en fenomeen- of achtergrondonderzoek; de doelen variëren van het '*potentiële risicogroepen weer op het goede spoor brengen*' en *compliance* aan de wetgeving, tot het totstandbrengen van een permanente intensieve controlevorm, dan wel het isoleren en oppakken van de boeven in de branche, of het enkel verschaffen van de gegevens hiervoor;
- de *aard* van de criminogene gelegenheidstructuren die men in kaart wil brengen en waarmee men later, bijvoorbeeld in de aanbevelingen, ook daadwerkelijk iets wil. In de praktijk doelen de werkzaamheden soms op gelegenheidsstructuren c.q. frauderisico's aan de zijde van de branche/doelgroep (inherente risico's); soms op gelegenheidsstructuren aan de zijde van de toezichthouders op die branche/doelgroep (toezichtrisico's); soms op mengvormen of combinaties hiervan.

Over de gewenste werkwijze en resultaten lopen de meningen van de samenwerkende partners uiteen. Dit leidt bij concrete keuzes[1] tot de nodige discussies en tot wederzijdse irritaties die de samenwerking - soms onnodig - onder druk zet. Deze fricties worden dan vooral gevoeld op strategisch stuurgroepniveau. Daar waar op operationeel niveau (projecten, beheersgroep) kennelijk nog voldoende eensgezindheid wordt gecreëerd door het feitelijke samenwerken, lopen de meningen op strategisch niveau - waar van belang wordt wat we met de resultaten *op de middenlange en lange termijn* willen - het sterkst uiteen.

7.2.2 Keuzemomenten

De tweede belangrijke keuze in de missie van de Rifs betreft derhalve de beoogde resultaten van de Rifs en de wenselijke (aard van de) activiteiten die men hiertoe

1 Onder andere wat betreft de keuze/aanpak van projecten, de deelname van de organisaties, het in te zetten personeel en de bevoegdheden daarvan, de privacy, de gewenste 'opbrengsten' van het project, de aanbevelingen en de (algehele of eind-) verantwoordelijkheid.

1866530 00731

moet ondernemen. Deze keuze is ook van belang voor de (aard van de) aanbevelingen die men op basis van deze keuze kan/zal doen, en voor strategische keuzen in het beleid voor de toekomst.

Er zijn zes varianten. De eerste vier kiezen voor een oplossing uit deze problematiek door het scheppen van meer duidelijkheid/eenduidigheid. Samenwerkende partners weten op voorhand waar ze voor kiezen en wat dit mogelijkerwijs oplevert (ook wat betreft de aard van de aanbevelingen en de te verwachten beleidsconsequenties). De vijfde en zesde mogelijkheid kiezen in essentie voor voortzetting van het huidige diffuse model, waarbij variant zes nog enige duidelijkheid tracht te creëren door differentiatie tussen/binnen de Rifs.

Optie A. Opsporingsorgaan

Typering: de Rifs worden enkel een multidisciplinair opsporingsorgaan en beperken zich tot uitsluitend opsporingsgericht en repressief optreden.
Beoogde resultaten: de Rifs zijn daarmee
(a) enkel gericht op het genereren van repressieve opbrengsten (boeven vangen en geld terughalen); en daarnaast
(b) op de preventie/sanering van de bedrijfstak langs indirecte, (en vooral luidruchtige) publicitaire weg.
Aanbevelingen beperken zich hoofdzakelijk tot (1) vraagstukken van opsporing, (2) tot criminogene aspecten aan de zijde van de branche/doelgroep, en (3) tot criminogene aspecten van uitvoering en controle die voor een eventuele latere opsporing van belang (kunnen) zijn.
Argumenten pro:
- instanties treden gezamenlijk op met ieders specifieke opsporingskennis en -bevoegdheden; als zodanig is sprake van een aanvulling op ieders monodisciplinair / regulier recherchewerk; de Rif-meerwaarde schuilt erin dat niet telkens meer ad hoc samenwerkingsverbanden moeten worden gecreëerd;
- er worden enkel (bijzondere) opsporingsbevoegdheden conform de geldende normen benut. Er wordt geen gebruik gemaakt van controlerende bevoegdheden, en er is dus ook geen risico voor ongewenste vermenging (incl. de privacyproblematiek van de burger die hiermee gepaard gaat).

Argumenten contra:
- de Rifs verliezen een groot deel van de huidige effectiviteit (de samenwerking in controle, bestandsvergelijking, e.d.)

1866530 00731

- opsporing vangt aan naar aanleiding van een individualiseerbaar en redelijk vermoeden van schuld: dit stuit in casu mogelijk op praktische problemen (dit vermoeden moet immers eerst nog worden vastgesteld);
- onderzoek naar criminogene gelegenheidsstructuren is in dit model moeilijk inpasbaar; deze problematiek is vergelijkbaar met die van het zogenaamde 'verkennend onderzoek' in het strafrecht (rechtstitel van gegevensverkrijging, privacy, problemen van sfeerovergang, enzovoort);
- de huidige *bestuurlijke* ophanging voldoet niet: recherchewerk dient bij voorkeur onder gezag van OM en/of regionale driehoek plaats te vinden.

Optie B. Controle-orgaan:

Typering: Het Rif treedt controlerend en enkel met gebruikmaking van ieders reguliere controlerende bevoegdheden; de Rifs functioneren als geïntensiveerd controleverlengstuk op de reguliere controles van elke organisatie afzonderlijk.
Beoogde resultaten: Het optreden is vooral gericht op
- directe naleving (compliance) van die branche/doelgroep aan de betrokken wetgeving;
- het genereren van opbrengsten en vermindering van risico's in de toekomst; huidige repressieve opbrengsten vormen slechts een bijproduct voorzover niet in strijd met de eerste doelstelling; en
- op (het creëren en benutten van) mogelijkheden van samenwerking met de officiële branche/doelgroep-vertegenwoordigers.

Aanbevelingen zijn primair gericht op criminogene gelegenheidsstructuren wat betreft de controle en toezicht op de branche, en de lacune(s) die hierin optre(e)d(t)en; secundair op structuren en adviezen van/tot sanering van de branche/doelgroep in samenwerking met de branche/doelgroep zelf.
Argumenten pro:
- bij verschillende Rifs sluit deze variant het meest aan bij de huidige werkwijze;
- gezamenlijk optreden leidt in casu tot meer en intensievere controle zonder extra inspanning; dit optreden vormt een aanvulling op de reguliere werkprocessen bij betrokken instanties (waar men ofwel niet aan toekomt (prioriteiten), ofwel niet toe geëquipeerd is);
- reguliere contacten met de branche/doelgroep blijven in stand;
- het gebruik maken van enkel controlerende bevoegdheden voorkomt eventuele ongewenste vermenging met opsporingsbevoegdheden; indien een strafrechtelijk spoor wordt gevolgd vindt overdracht plaats (dus ook geen legitimatieproblemen achteraf);

1866530 00731

- deze variant schept goed licht op eventuele criminogene gelegenheidsstructuren aan de zijde van het totaal aan toezichthouders (inclusief lacunes daarin), en is als zodanig een voorloper van een integrale 'overheidscontrole';
- Rif-optreden kan per situatie verschillende gedaanten aannemen, en daardoor meer worden toegesneden op de controlebehoefte van de samenwerkende partners; het kan hierbij gaan om incidentele samenwerkingsprojecten, de keuze voor bepaalde aandachtsvelden en de 'steekproefsgewijze' herhaling van projecten op die aandachtsvelden; tot een (semi)-permanente gezamenlijke buitendienst van betrokken instanties;

Argumenten contra:

- cumulatief gebruik van ieders controlerende bevoegdheden rekt het begrip 'controle' wel erg op; verder is de vraag of men mag meewerken aan andersoortige typen controle; er is een inherent risico van vermenging van controlebevoegdheden tot een onontwarbaar kluwen (inclusief privacyschendingen);
- de Rifs moeten anders worden samengesteld: nu bestaan ze voor het merendeel nog uit opsporingsmensen; bij een nadrukkelijke keuze voor controle dienen deze vervangen te worden door controlerende medewerkers; enkele instanties (politie, OM) vallen wellicht af;
- opsporingsgevallen dienen voor de zuiverheid 'over de muur te moeten worden gegooid' naar de opspoorders in ieders organisatie: het Rif heeft hiervoor geen oplossing;
- bestuurlijke ophanging blijft in dit model een probleem; duidelijk is dat dit ofwel een *bestuurlijke* ophanging moet zijn (openbaar bestuur), ofwel een ophanging aan reguliere toezichthouders (uitvoeringsinstellingen, gemeentelijke sociale dienst, Belastingdienst). Het OM komt als primair strafvorderlijk orgaan zeker niet in beeld. Vraag blijft: wie is bevoegd ten aanzien van het amalgaam van de respectieve controles?

Optie C. Tweede lijnsonderzoeksorganisatie

Typering: in dit model worden de Rifs een soort van tweede lijns-onderzoeksorganisatie die de betrokken instanties te hulp kunnen roepen indien zij achtergrondgegevens en/of meer-kennis van de eigen doelgroep noodzakelijk achten. Kenmerk ervan is het vrijwillige, niet-verplichte karakter van het inroepen ervan.
Beoogde resultaten: Het Rif geeft enkel informatie en doet aanbevelingen wat betreft de:

- criminogene gelegenheidsstructuren aan de zijde van de doelgroep; en
- criminogene gelegenheidsstructuren aan de zijde van de toezichthouder;

Het Rif heeft geen directe controlerende of repressieve opbrengsten.

1866530 00731

Argumenten pro:

- het blijkt dat op veel plaatsen behoefte bestaat aan branche- en sectorkennis; de Rifs kunnen in deze lacune voorzien door - op verzoek - fenomeenonderzoek, bedrijfstakonderzoek e.d. te verrichten; dergelijke behoefte bestaat op landelijk niveau: één van de Rifs kan hiervoor worden omgevormd tot '*een soort WODC*' (e.g. het wetenschappelijk onderzoeks- en documentatiecentrum van het ministerie van Justitie); dergelijke behoefte bestaat ook op lokaal niveau: hierin kunnen de huidige lokale Rifs voorzien (bijvoorbeeld ten behoeve van lokale pilotstudies);
- omdat geen direct optreden en consequenties jegens burgers worden voorzien spelen problemen met bevoegdheden, privacy en ophanging veel minder;
- de opzet spoort met de huidige trend in de strafrechtelijke sfeer, namelijk om zaken als fenomeenonderzoek e.d. zoveel mogelijk te scheiden van direct controlerend of politioneel optreden.

Argumenten contra:

- de Rifs worden ontdaan van veel van de effectiviteit die hun optreden nu juist kenmerken (combinatie van controle, repressie en achtergrondkennis);
- de Rifs bieden weinig meerwaarde ten opzichte van bijvoorbeeld wetenschappelijke of andere onderzoeksinstituten;
- is voor dit model voldoende markt c.q. vraag aanwezig (of leidt dit feitelijk tot opheffing)? Wie is bereid hiervoor capaciteit te leveren?; Hoe komt het Rif aan de gegevens?;
- Waarschijnlijk vereist dit model ook een zelfstandige organisatievorm (een afdeling gesitueerd bij één organisatie werkt waarschijnlijk niet).

Optie D. Gemeenschappelijk audit- of kwaliteitsbureau

Typering: de Rifs treden op als multidisciplinair, projectmatig opererend auditorgaan of kwaliteitsbureau met als aandachtsveld de registraties/bestanden van betrokken participanten.

Beoogde resultaten: de Rifs richten zich enkel op de (gezamenlijke) validiteit van de bestanden en de bedrijfsvoeringsprocessen aan de zijde van de *toezichthouders* ter zake van de betrokken wetgeving en de handhaving. Aanbevelingen zijn voornamelijk gericht op de toezichthouders. Doel is preventieve opbrengsten door verbeterde bestands-/procesvoering en door verbeterde onderlinge informatie-uitwisseling (actief en passief). De Rifs functioneren hierin als het voorportaal van een sluitend systeem van toezichthouders.

1866530 00731

Argumenten pro:

- het blijkt dat veel bestanden niet sporen met de feitelijke werkelijkheid; daarnaast blijkt dat bestanden niet (goed) op elkaar aansluiten (en soms op elkaar vervuilend uitwerken); de multidisciplinaire samenwerking en de branchegewijze aanpak vergroot in dit verband het inzicht in de gelegenheidstructuren aan de zijde van de (gezamenlijke) toezichthouder, alsmede de verbetering van de validiteit en de afstemming van de verschillende bestanden;
- omdat geen direct optreden en consequenties jegens burgers worden voorzien spelen problemen met bevoegdheden, privacy en ophanging wederom veel minder.

Argumenten contra:

- voorzover sprake is van audit in de zin van toezicht doorkruist dit het reguliere toezicht binnen de koloms zelf, en vereist dit waarschijnlijk een afzonderlijke wettelijke grondslag (vgl de Rekenkamer);
- voorzover enkel sprake is van een audit of kwaliteitsbureau op vrijwillige basis en met een dienstverlenend karakter op afroep, is dit niet veel meer dan een gangbare methode om de effectiviteit van (optreden van) betrokken toezichthouders te verbeteren (te vergelijken met particuliere auditbureaus); de meerwaarde van het Rif schuilt er alleen in dat men het nu zelf in samenwerking met anderen doet.

Optie E. Prolongatie huidige generieke Rif-opzet.

Typering: de Rifs blijven de huidige, diffuse bandbreedte (dwz. controle, opsporing, achtergrondonderzoek en audit) van activiteiten vervullen.
Beoogde resultaten: afhankelijk van type project repressief, preventief enzovoort.
Argumenten pro:

- de meerwaarde van de Rifs schuilt met name in het samengaan/zwenken van verschillende werksoorten en uiteenlopende doelen;
- de flexibiliteit in de projecten (optreden naar bevind van zaken) blijft gehandhaafd: Rif-optreden behoudt daarmee haar effectiviteit;

Argumenten contra:

- herhaling van zetten/discussie bij elk project; bij het ingaan van elk traject blijft voor betrokken participanten ongewis wat de resultaten en de aanbevelingen zullen zijn;
- de bevoegdheden- en privacy-knelpunten blijven onverkort bestaan, evenals de knelpunten inzake de bestuurlijke verantwoordelijkheid;

1866530 00731

- achteraf kan strijdigheid ontstaan tussen de (onverwachte) resultaten van een project en het beleid van betrokken participanten (inclusief eventuele problemen met invoering van de aanbevelingen);
- de huidige diffusiteit is een garantie voor fricties en spanningen tussen de betrokken participanten; indien men de samenwerking wil voortzetten zullen hiertegenover (sterkere) waarborgen voor samenwerking gecreëerd moeten worden.

Optie F. Differentiatie tussen de Rifs onderling

Typering: Een laatste mogelijkheid is de Rifs onderling of per project bij voorbaat vast te (laten) pinnen op de gewenste werksoort en resultaten. Dit model kan zich in verschillende varianten voordoen. Modellen die voor de hand liggen zijn:
- de Rifs verplichten om per project vooraf te laten vastleggen welk traject in gang wordt gezet (audit, controle of opsporing);
- de huidige Rifs als zodanig differentiëren naar werksoort (al of niet gekoppeld aan uitbreiding van het territoriale werkterrein of aan een indeling in 'soorten' Rif (lokaal of landelijk)).

Beoogde resultaten: bij voorbaat vastgelegd; wisselend.

Argumenten pro:
- in dit model is behoud van een brede schakering wat betreft resultaten en werksoort mogelijk; een en ander onder bewerkstelliging van meer duidelijkheid vooraf;

Argumenten contra:
- de Rifs verplichten om per project vooraf te laten vastleggen welk traject in gang wordt gezet (audit, controle of opsporing) blijft iets van willekeurigheid in zich houden; feitelijk verandert er ook niet veel: de Rifs kiezen nu in de praktijk - vooraf of tussentijds - vaak ook al; spanningen in/van keuzen blijven bestaan;
- de huidige Rifs differentiëren naar taakstelling vereist op zijn minst enige landelijke sturing en vastlegging;
- knelpunten van bestuurlijke verantwoordelijkheid blijven in het eerste geval (variatie tussen de Rifs) althans bij enkele van hen onverkort in stand; in het tweede geval, variatie per project, worden de problemen alleen maar groter: hoe verhoudt zich een bestuurlijke ophanging met bijvoorbeeld een tijdelijke ééndimensionale keuze voor opsporing?

1866530 00731

7.2.3 Eerste aanzet tot gezamenlijke strategie

Wat betreft de concrete taakstelling (werksoort en beoogde resultaten) van de Rifs, komt in de *policy Delphi* naar voren dat hierover uiteenlopend wordt gedacht. Het merendeel der instanties kiest voor controle en opsporing als centrale taakstelling (de opties A en B). Vanuit de Rifs en het lokale bestuur komt de wens om ook de mogelijkheid van andere werksoorten (opties C en D) in aanvulling op controle en opsporing open te houden. Door de instanties op Rijksniveau wordt hier terughoudender over gedacht. Het ministerie van Financiën en de Belastingdienst kiezen in eerste instantie nadrukkelijk voor (enkel) controle (optie B) en een scherpe(re) afbakening met opsporing (optie A).
Uiteindelijk lijken de beleidsmakers zich vooralsnog te kunnen vinden in de gemeenschappelijke formule 'controle en opsporing' (optie B plus A: in deze volgorde), waarbij dan wel waarborgen in acht moeten worden genomen die de sfeerovergang tussen controle en opsporing scherp(er) afbakenen. In vergelijking met de huidige werkwijze van de Rifs zou een en ander een kleine inperking van taken betekenen.

1866530 00731

8 Organisatie

8.1 Inleiding

Een tweede vraag inzake de toekomst betreft de wenselijke organisatorische vormgeving van de Rifs. Gegeven de missie: hoe dienen de Rifs dan te worden georganiseerd?
Deze vraag valt uiteen in de vraag naar:
- de gewenste mate van zelfstandigheid en institutionalisering van de Rifs;
- de wijze waarop de *interne* organisatie vorm wordt gegeven; en
- de wijze waarop de *externe* organisatie c.q. de relaties met externe organisaties (samenwerkingspartners, derden) vorm wordt gegeven.

De scenario's beperken zich in dit verband tot de hoofdlijnen, waarbij de huidige Rif-organisatie het uitgangspunt vormt. Het betreft dan grosso modo drie mogelijkheden:
- een - in beginsel eenmalig op te richten - organisatie per project (projectorganisatie);
- een organisatie die de afzonderlijke projecten overschrijdt (project*overschrijdende* organisatie), maar die in beginsel *on*zelfstandig is; of
- een geheel/gedeeltelijk zelfstandige organisatievorm.

De huidige structuur van de Rifs is die van het tweede model: projectoverschrijdend maar onzelfstandig. Ten aanzien van dit model worden meerdere knelpunten gesignaleerd. Opmerkelijk hierbij is dat vele gesprekspartners opmerken, dat de sterke kanten van de Rifs in deze opzichten vaak tevens ook de zwakke kanten vormen. Daarnaast is de indruk dat momenteel sprake is van een overgangssituatie: oude modellen voldoen niet meer.
Drie aspecten vragen in dit verband bijzondere aandacht:
1. *Projectmatig karakter*
   sterke kant: de projectmatige aanpak is een succesvolle voorwaarde voor het van de grond komen van de Rifs gebleken (weinig kosten, vergroting bereidheid tot participatie en dergelijke: dit alles onder het motto 'we zien wel waar het schip strandt')
   zwakke kanten: projecten als het 'experiment' Rif zijn bij uitstek tijdelijk bedoeld, en na verloop van drie/vier jaar hoort institutionalisering plaats te vinden (of als zelfstandige organisatie, of geïncorporeerd in bestaande organisaties). Indien dit niet gebeurt gaat zo'n project aan het eigen projectmatige karakter ten gronde.

1866530 00731

2. *Vrijwillige samenwerking*
   Sterke kant: de keuze voor een in beginsel *om niet*-samenwerking die gebaseerd is op consensus en vrijwillige deelname van betrokken partijen hebben de Rifs gebracht tot waar ze nu zijn. Dit heeft in de praktijk allerlei discussies en controverses over inzet, verrekening en dergelijke kunnen voorkomen.
   Zwakke kant: Zowel de consensus als de vrijwilligheid is hier het probleem. Na verloop van tijd treedt bij vrijwillige, *om niet*-samenwerking altijd een zekere vermoeidheid op. Men '*raakt op elkaar uitgekeken*'. Vrijwilligheid zonder bestendige voeding en rugdekking loopt het risico af te glijden naar vrijblijvendheid. Consensuspolitiek leidt er verder toe dat bepaalde zaken niet worden aangepakt (dan wel angstvallig worden verzwegen), en/of duidelijke beslissingen niet worden genomen, hetgeen de effectiviteit van de Rifs ondermijnt (aanbevelingen!). Daarnaast ontstaat er een discrepantie tussen de inhoudelijke opbouw en kwaliteit van het Rif (opbouw van kennis, methodieken en dergelijke) en de formele (rand)-voorwaarden waaronder een en ander plaatsvindt.
3. *Afhankelijkheid*
   Sterke kant: de afhankelijkheid van de bereidwilligheid van betrokken instanties per project heeft veel mogelijke knelpunten helpen voorkomen. Verschillende gesprekspartners geven aan dat zich op het operationele vlak soms wel knelpunten voordoen (bijvoorbeeld wat betreft de snelle inzet en de kwaliteit van de inzet), maar dat men in goed overleg hier meestal wel uit heeft kunnen komen. De wisseling/roulering van personeel van Rif naar participerende instanties en vice versa, wordt ook als één der voornaamste meerwaarde van de samenwerking gezien.
   Zwakke kant: Het telkens onderhandelen over inzet van personeel gaat op den duur gewoon vervelen, en is bovendien - zeker op de lange termijn - te sterk afhankelijk van de toevallige gepercipieerde meerwaarde van het Rif-project voor het eigen belang van de betrokken organisatie (inclusief opportuniteit). Activiteiten als controle, opsporing en audit vereisen bovendien een zekere (formele en personele) distantie en onafhankelijkheid ten aanzien van het onderzoekssubject. Omdat het onderzoekssubject bij de Rifs ten dele ook de betrokken instanties zelf is, doen zich problemen (weerstanden, beïnvloeding en dergelijke) voor indien project, projectaanpak, resultaten en aanbevelingen te zeer de kern en het beleid van de instanties zelf raken. Kritische opmerkingen komen hard aan en zijn niet altijd gewenst, bijvoorbeeld uit imago- of concurrentie-overwegingen (uitvoeringsinstellingen). De huidige consensusbenadering en rugdekking binnen de organisaties ondervangen dit onvoldoende. Vertegenwoordigers van betrokken instanties in stuur- en beheersgroep komen hierdoor onder druk te staan.

Duidelijk is dat het huidige model, althans in de huidige vormgeving van dit model, niet langer voldoet, aldus de meeste gesprekspartners. Tot de creatie van een *volledig*

1866530 00731

zelfstandig opsporingsorgaan *naast* de huidige organisaties (en kolommenstructuur) wil men daarentegen ook niet gaan. In dat geval vreest men slechts verdere verkokering en nog meer fricties tussen partijen. De keuzemomenten variëren dus van geheel projectmatig tot relatief zelfstandig.

8.2 Keuzemomenten

Optie A. Terug naar de projectorganisatie

Bij projectorganisaties zijn twee hoofdvarianten denkbaar: de volstrekt eenmalige projectorganisatie en de projectorganisatie berustend op een vast samenwerkingsbasis als een samenwerkingsconvenant. In het eerste geval wordt ad hoc tot een samenwerkingsproject besloten en vervolgens de bijpassende organisatiestructuur gezocht. In het tweede geval bestaat de afspraak tot samenwerking, maar wordt wederom per concreet samenwerkingsproject de bijpassende organisatiestructuur gezocht. Beide varianten zijn binnen het openbaar bestuur tamelijk gangbaar.
Bij de gesprekspartners van met name de Belastingdienst (maar ook enkele anderen) gaan geluiden op die kiezen voor de projectorganisatie in de tweede genoemde variant. Voor de huidige Rifs betekent dit een zekere ontmanteling van de huidige structuur.
Argumenten pro:

- de Rifs zijn gebaseerd op convenanten die ook in de toekomst als vaste basis voor de intentie tot samenwerking dienen;
- de samenwerking wordt pas 'tot leven gewekt' indien één van de betreffende samenwerkingspartners dit daadwerkelijk nodig/noodzakelijk acht (en er dus werk voor is); het is dus niet zo dat, omdat het samenwerkingsverband nu eenmaal bestaat, er vervolgens werk voor wordt gezocht;
- de organisatiewijze kan per concreet project worden ingevuld; de organisatie is daarmee flexibel en effectiever: een bestaande organisatievorm wordt niet 'van bovenaf' op de projecten opgelegd; de bijpassende structuur volgt de projecten; de projecten niet de structuur.
- deze vorm van projectsamenwerking sluit goed aan bij andere vormen van samenwerkingsverbanden die instanties in een andere context met elkaar onderhouden;

Argumenten contra:

- hoewel de bereidheid tot samenwerking wordt onderstreept en in convenanten is vastgelegd, is zeer de vraag of deze bij concrete projecten snel en efficiënt tot leven wordt gewekt: altijd zijn bij één of enkele partners wel andere prioriteiten;

1866530 00731

- een projectorganisatie heeft tot nadeel dat er vóór en ná het project niets meer is: wie doet het voorwerk (dit vereist op zijn minst concrete afspraken); wie doet het natraject (begeleiding/zorg voor afwerking, implementatie, en dergelijke);
- door de ontmanteling van de structuur verliezen de Rifs veel van de (in)directe effectiviteit die zij nu hebben: indirect door hun preventief uitwerkende aanwezigheid; direct door verlies van kennis- en methodiekontwikkeling, en door het feit dat bij opstarten van een project men telkens de structuur weer moet 'uitvinden' (men kan niet op een vaste basis terugvallen).

Optie B. Versterking/verduurzaming van de huidige formule van samenwerking

De huidige Rifs kennen een projectoverschrijdende maar onzelfstandige structuur. Projectoverschrijdend zijn zij in de zin dat er een infrastructuur is gecreëerd (coördinator, beheersgroep, stuurgroep); onzelfstandig zijn zij in de zin dat ook deze infrastructuur bemand wordt door vertegenwoordigers van samenwerkende instanties (die dit naast en uit hoofde van hun taak in de eigen organisatie doen). Het Rif als 'zelfstandige' organisatie bestaat doorgaans enkel uit de administratieve krachten.

Gesprekspartners die in beginsel - en ondanks de vele knelpunten - toch voor dit model opteren, vinden verdere versterking c.q. verduurzaming van dit model dan wel gewenst. Hiertoe worden drie mogelijke varianten genoemd:

B(1) Versterking/verduurzaming door flankerende afspraken

Argumenten pro:

- kenmerkend voor het huidige model is dat de vrijwilligheid van de betrokken instanties op lokaal niveau en bij concrete projecten voorop staat; met andere woorden instanties blijven de mogelijkheid behouden of zij wel/niet en waaraan precies deelnemen; deze vrijwilligheid blijft ook in deze variant de kern van de zaak;
- de 'vrijwilligheid' wordt echter nader ondersteund en gestructureerd door *randvoorwaarden en afspraken voor de langere termijn.* Afspraken kunnen onder meer betrekking hebben op de soort van projecten waaraan men wenst deel te nemen; de gewenste aard van de werkzaamheden en het concreet omgaan met de resultaten en aanbevelingen (dimensie 'missie'); de wijze van interne informatievoorziening en terugkoppeling binnen het Rif en met derden; en op de (ruimte in/reikwijdte van) de discretionaire bevoegdheden van ieders vertegenwoordigers in lokale stuur- en beheersgroep.

Argumenten contra:

- vraagtekens worden onder meer gezet bij de mogelijkheid van dergelijke afspraken, de vraag met welke partners zulke afspraken dan gemaakt moeten worden

1866530 00731

en vooral van welke omvang deze afspraken moeten zijn. In dit verband wijst men ook op de noodzakelijke lokale inbedding (belang!) van projecten, en de discrepantie tussen bijvoorbeeld lokale en landelijke noden/behoeften.

B(2) Versterking/verduurzaming door verdere professionalisering

Argumenten pro:

- niet zozeer de aard en wijze van de vrijwillige samenwerking als wel de gebrekkige professionaliteit van de huidige onderliggende inrichting wordt hier gehekeld;
- de professionaliteit kan verbeterd worden door afspraken over de (blijvende) terbeschikkingstelling en inzet van betrokken personeel (aantal, kwaliteit, functie); door aanstelling van een geheel onafhankelijke coördinator, en door de creatie van een dagelijks bestuur uit de leden van de stuurgroep (dichter op het dagelijkse werk; versterking van de 'verticale as' projectleider, projectcoördinator, dagelijks bestuur).

Argumenten contra:

- versterking van de infrastructuur staat altijd op wat gespannen voet met de idee van vrijwilligheid van de samenwerkende organisaties; het vormt de opmaat voor een zelfstandiger opererend orgaan (dit kan het althans zijn); vraagtekens kunnen worden gezet bij de relatie en inbedding van die infrastructuur (personeel, coördinator, dagelijks bestuur) tussen/in de betrokken organisaties

B(3) Versterking/verduurzaming door invoering van een overkoepelend beslissingsniveau/-platform (boven de lokale stuurgroep)

Argumenten pro:

- ook hier blijft de vrijwilligheid op lokaal niveau voorop staan; deze vrijwilligheid wordt hier echter hier gesteund/gestructureerd door een overkoepelend beslissingsniveau/platform waaraan zaken kunnen worden voorgelegd en op voorhand/tussentijds afgekaart. De lokale flexibiliteit wordt hier gecombineerd met landelijke 'duurzaamheid'.

Argumenten contra

- er is sprake van een relatieve centralisering van de beslissingsbevoegdheid en daarmee verzwakking/ontneming van de strategische beslissingsbevoegdheid van de lokale stuurgroep (hetgeen direct de vraag doet rijzen naar ieders positie en met name die van de 'echt' lokale partners: wethouder, GSD en politie);
- het uiteindelijke beslissingsniveau staat wel erg ver af van het lokale operationele niveau: men vreest hierdoor een te grote autonomie van de uitvoerders (fricties tussen beheersgroep en stuurgroep bij sommige Rifs indiceren nu al dat er soms een kloof bestaat tussen het operationele en het strategische niveau).

1866530 00731

Optie C. (Relatieve) verzelfstandiging van het Rif als organisatie.

Vrijwel niemand is voorstander van de creatie van een volledig zelfstandig 'opsporingsorgaan' naast de huidige instanties en opsporingsdiensten. Wel worden verschillende mogelijkheden geopperd om de Rifs toch enige vaste basis te verschaffen. Een en ander wordt mede afhankelijk gesteld van de taakstelling van de Rifs (eerste dimensie). De volgende varianten worden geopperd:

C(1) landelijke Rif-organisatie met lokale afdelingen

Ten behoeve van de Rifs wordt één landelijke organisatie onder centraal gezag ingesteld: de huidige Rifs zouden als een soort van lokaal agentschap met relatieve zelfstandigheid kunnen gaan opereren; afhankelijk van de gekozen missie denkt men voor de centrale organisatie dan aan zulke uiteenlopende vormen als de:

- Rekenkamer (in geval van enkel audit);
- uitvoeringstak van een soort interdisciplinair en interdepartementaal platform (in geval van brede taakopdracht);
- een soort SIOD-structuur (inlichtingen- en opsporingsdienst voor de sociale zekerheid, analoog aan de FIOD) waarin alle organen in de sociale zekerheid controle en opsporing landelijke organiseren en in lokale afdelingen uitwerken.

Argumenten pro:

- de Rifs verkrijgen een duidelijke plaats met een eigen taakstelling binnen het landelijke spectrum van controle en opsporingsdiensten; de toekomst en voortgang van de Rifs is beter gewaarborgd;
- er is sprake van landelijke sturing en coördinatie van werkzaamheden; de beslissingen (operationeel, strategisch en beleidsmatig) kunnen daar worden genomen waar zij thuishoren; een en ander kan in concrete (opdracht- en uitvoerings)afspraken worden gecoördineerd en vastgelegd;
- de effectiviteit van de Rifs wordt vergroot doordat er een hoger platform is dat zorg en verantwoordelijkheid kan dragen voor het natraject (aanbevelingen, implementatie daarvan binnen de respectieve sectoren, enzovoort).

Argumenten contra:

- de Rif-idee van de samenwerking op lokaal niveau verdwijnt naar de achtergrond; het Rif is geen model meer voor lokale samenwerking;
- de Rifs worden althans gedeeltelijk ook onttrokken aan de lokale invloedssfeer; er ontstaan mogelijk knelpunten tussen lokale belangen/vertegenwoordigers en landelijke belangen/vertegenwoordigers; de status van (landelijke en lokale) afspraken is op het andere niveau niet altijd duidelijk.

1866530 00731

C(2) Semi-onafhankelijke lokale Rif-organisaties
De huidige lokale Rifs worden omgevormd tot semi-zelfstandige entiteiten met eigen rechtspersoonlijkheid, die bijvoorbeeld in een aanbesteding/aannemingsverhouding met de betrokken organisaties onderhandelen over de taken en functies die men voor deze instanties zal gaan vervullen. De Rifs blijven wel formeel onderdeel van en aangehangen aan het (lokaal) bestuur, zij het op enige afstand.
Argumenten pro:
- de Rifs verkrijgen meer mogelijkheden wat betreft de eigen interne organisatie en werkwijzen; men kan eigen personeel aanstellen, en eigen werkprocessen organiseren; dit bevordert de methodiek- en kennis-ontwikkeling en de efficiëntie in de bedrijfsvoering;

Argumenten contra:
- de idee van samenwerking verdwijnt naar de achtergrond; het eigenbelang van participerende organisaties (grondslag in de samenwerking/beschikbaarstelling van personeel) raakt mogelijk in conflict met het eigenbelang van het Rif als zodanig;
- verzelfstandiging leidt er verder toe dat de inbedding in, en dus ook het uitstralingseffect of mobiliseringseffect van het Rif naar de participerende instanties toe op de achtergrond raakt.

8.3 Eerste aanzet tot gezamenlijke strategie

In de *policy Delphi* onder beleidsmakers komt naar voren dat optie C (relatieve verzelfstandiging) bij géén der partners in de rede ligt. De discussie varieert tussen de opties A (projectorganisatie), optie B(1) (versterking/verduurzaming door flankerende maatregelen) en optie B(3) (versterking/verduurzaming door invoering van een overkoepelend beslissingsniveau/-platform). Voor wat betreft de projectorganisatie denkt men hierbij niet zozeer aan een teruggang in organisatiegraad (een zuivere projectorganisatie) maar eerder aan voortzetting van de huidige organisatiegraad.

Er bestaat verder consensus over de noodzaak om een centraal punt te creëren waar althans de evaluatieve en preventieve lessen die uit de Rif-onderzoeken getrokken kunnen worden, opgepakt en bewaakt worden. Discussie is er wel over de concrete vormgeving van dit meldpunt. De creatie van een overkoepelend platform boven de gemeentelijke stuurgroepen ondervindt met name bij de lokale participanten, de RIFs- en gemeentelijke vertegenwoordigers, weerstand. De vrees bestaat dat dit ten koste gaat van de lokale inbedding, en onder meer leidt tot onnodige bureaucratisering.

1866530 00731

Naar aanleiding van deze discussie gaan de gedachten uit naar een gemeenschappelijk landelijk meldpunt/platform waaraan verschillende randvoorwaarden worden gesteld. De randvoorwaarden hebben betrekking op de:

- deelnemers: het moeten zowel vertegenwoordigers van landelijke als van lokale partners betreffen;
- besluitvorming: zoveel mogelijk gedeelde besluitvorming, en met afstemming met competenties van anderen;
- aard van de werkzaamheden: vooral coördinerend, sturend op afstand (via bijvoorbeeld jaarplannen); bewerkstelligen van *commitment* van de partners aan de Rifs, waarborgen van (implementatie van) preventieve aanbevelingen op landelijk niveau;
- beperkingen/begrenzingen: waarborgen van lokale vrijheden en dynamiek; waarborgen van operationele vrijheid; en
- bestuurlijke aanhanging: er wordt geen nieuwe structuur voorzien, maar eerder aanhanging aan een bestaande interdisciplinaire overlegstructuur of -platform (bijvoorbeeld de Stuurgroep fraude).

1866530 00731

9 Schaalgrootte

Een vast knelpunt in de Rif-samenwerking zo blijkt, betreft de problematiek van de uiteenlopende schaalgroottes waarop het Rif en onderdelen/aspecten ervan functioneren. De huidige Rifs, zo wordt wel eens gesteld, '*zijn te groot voor servet en te klein voor tafellaken*'. Dit betreft drie facetten:

- de schaal waarop de concrete onderzoeksactiviteiten plaatsvinden;
- de schaal waarop men hiervan de vruchten wil plukken c.q. de gewenste effecten wil bewerkstelligen: dit treft met name de werkingssfeer van de aanbevelingen; en
- de schaal waarop men de samenwerking op zichzelf wil bezien in relatie tot de schaal waarop de betrokken partners plegen op te treden.

9.1 Schaal van werkzaamheden

9.1.1 Inleiding

De huidige Rifs beperken hun bezigheden in beginsel tot de grootstedelijke gemeentegrenzen en de grenzen van de 22 convenantgemeenten (Twente). Dit heeft sterke en zwakke kanten. Sterke kant is dat een beperking van het optreden tot de (groot-)stedelijke gemeentegrenzen de nodige overzichtelijkheid meebrengt die het functioneren van de Rifs aanmerkelijk vergemakkelijkt. Het beperkt bijvoorbeeld de omvang van de projecten en het aantal gesprekspartners waarmee men rechtstreeks te maken krijgt. Zwakke kant is dat het functioneren binnen gemeentegrenzen nogal eens snel als te 'eng' wordt ervaren. De beperking correspondeert niet/nauwelijks met de schaal waarop de zwarte fraude opereert, en de systemen die aan zwarte fraude ten grondslag liggen.

De gedachten van vrijwel alle gesprekspartners gaan in dit verband uit naar opschaling. Een en ander houdt echter ook verband met de keuze die men ten aanzien van de missie maakt. Kiest men voor *bijstands*fraude als primaire focus, dan is de huidige beperking tot de gemeentegrenzen redelijk adequaat, althans te rechtvaardigen; kiest men voor zwarte fraude in het algemeen, dan zijn de gemeentegrenzen nogal eens gauw te eng.

1866530 00731

9.1.2 Keuzemomenten

Er zijn drie varianten denkbaar:

Optie A. Handhaving van de huidige schaal in combinatie met de terugkeer van de focus van aandacht naar de bijstandsfraude

Argumenten pro:
- bijstandsfraude betekent terugkeren naar de bron (zie dimensie missie);
- functionele (aandachtsveld) en bestuurlijke (competentie) grenzen vallen vrijwel samen.

Argumenten contra:
- zwarte bijstandsfraude is nauw verknoopt met de andere zwarte fraude in een sector of bedrijfstak/branche; beperking tot enkel de gemeentelijke bijstandsfraude is een te beperkt perspectief, en ondermijnt de effectiviteit van het Rif-optreden;
- bij een beperking tot gemeentegrenzen kunnen/zullen vraagtekens worden gezet bij de participatie van de andere deelnemers: hun belang (zwarte fraude) overschrijdt de gemeentegrens.

Optie B. Handhaving huidig model met een vorm van 'informele' opschaling

Argumenten pro:
- in de praktijk blijkt de beperking tot gemeentegrenzen op operationeel niveau tot nog toe niet tot problemen te leiden;
- op strategisch niveau hebben grote steden alsmede hun wethouder een belangrijke regionale streekfunctie en uitstraling; zolang buurgemeenten geen eigen Rif hebben en zolang het eigen beleid van de gemeenten niet wordt doorkruist, zijn eventuele problemen wel overkomelijk.

Argumenten contra:
- de Rif-activiteiten en de resultaten daarvan overstijgen de gemeentelijke competentie; aanbevelingen komen hierdoor niet (geheel) tot hun recht; een en ander wringt vooral bij implementatie ervan; risico bestaat dat enkel sprake is van verplaatsing van problemen (grotere lokale handhavingsdruk op de ene plaats leidt tot verplaatsingseffecten naar buurgemeentes met minder handhavingsdruk, zeker indien dit tamelijk nabij is).

1866530 00731

Optie C. Formele opschaling van het werkterrein van de Rifs

In dat verband wordt onder meer gedacht aan:
- de creatie van regio's middels convenanten (bestuurlijke opschaling à la Twente);
- opschaling tot het niveau van één der andere partners (politieregio's, arrondissementen/ressorten, districten Gak of Belastingdienst); of
- opschaling tot provinciaal (of landelijk) niveau.

Argumenten pro en contra:
Voor géén der mogelijkheden bestaat momenteel een echte voorkeur. Van groter belang, zo vindt menigeen, is
- het volgen van 'natuurlijke' economische grenzen: het gaat om economische bedrijfstakken/branches die zo hun eigen 'werkgebied' kennen;
- de aanpassing aan keuzen in de missie (aandachtsveld, taakstelling) en de bijpassende bestuurlijke ophanging: zo ligt het bijvoorbeeld niet voor de hand om voor controle en audit te kiezen en vervolgens voor de begrenzingen en het bestuur van de politieregio's of het arrondissement. Men pleit in dit verband eerder voor consistentie in de systematiek. Opschaling prima: tot hoever is mede afhankelijk van het overige.

9.1.3 Eerste aanzet tot gezamenlijke strategie

Gezien de eerdere consensus onder de beleidsmakers dat de Rifs zich niet moeten beperken tot alleen bijstandsfraude, is duidelijk dat optie A niet de voorkeur geniet. Of dit resulteert in de handhaving van het huidige, 'informele' model (optie B) of tot formele opschaling leidt (optie C), is op basis van de huidige gegevens niet eenduidig (het schriftelijke deel van de *policy Delphi* is hierover niet eenduidig; de mondelinge bijeenkomst is aan dit punt niet meer toegekomen).

9.2 Werkingssfeer van de aanbevelingen

9.2.1 Inleiding

De Rifs hebben tot doel om op basis van de bevindingen de nodige aanbevelingen ter voorkoming van fraude te doen. Aanbevelingen kunnen zich richten tot de bewuste branche en branche-organisatie(s), de overheid en andere toezichthouders, en tot derden.

1866530 00731

Door de meeste gesprekspartners wordt benadrukt dat juist het doen van aanbevelingen tot de sterk(st)e punten van de Rif-formule behoort. Met name het '*over de eigen grens heenkijken*' van de betreffende organen, het wijzen op lacunes in wet- en regelgeving en in ieders bedrijfsvoering (werkwijze, registratie, controle/opsporing) vormen de meerwaarde van de Rifs boven ieders afzonderlijk optreden.
Hiertegenover staat dat de (potentiële) werkingssfeer van de aanbevelingen een prominent negatieve rol spelen. Voorzover aanbevelingen enkel van lokaal, plaatselijk belang zijn, zijn deze door de bank genomen weinig problematisch wat betreft vaststelling en implementatie. Liggen aanbevelingen op een veel hoger niveau of hebben zij een veel verdergaande strekking (landelijk beleid, wet- en regelgeving, e.d.), dan ontstaan soms fricties. Met name nu op basis van een lokaal georiënteerd onderzoek en op basis van *lokale* bevindingen aanbevelingen worden gegenereerd die soms verreikende consequenties hebben voor de bedrijfsvoering van betrokken (én niet betrokken) organen. Allereerst is dan de vraag of een lokale bevinding 'zomaar' veralgemeniseerd mag worden tot algemene conclusies. Dit zou alleen kunnen als bijvoorbeeld de shoarma-branche overal in Nederland dezelfde structuur kent. Vervolgens heeft overname en implementatie van de aanbevelingen met name voor landelijke opererende partners (Belastingdienst, Gak, e.d.) (te) verreikende gevolgen, en doorkruist dit soms eigen (landelijk) beleid ter zake (bijvoorbeeld het NN-tarief). En ten derde dienen vanwege het gelijkheidsbeginsel de genomen maatregelen ook op andere plaatsen te worden ingevoerd (ook waar dit wellicht niet nodig is/lijkt).
Een en ander leidt er in de praktijk toe dat aanbevelingen slechts mondjesmaat worden geïmplementeerd, en niet die impact hebben die men ervan zou verwachten. De Rifs verliezen hierdoor één van hun belangrijkste functies.

9.2.2 Keuzemomenten

Aanbevelingen vallen qua (potentiële) werkingssfeer uiteen in drie typen:
- aanbevelingen die enkel van belang zijn op lokaal niveau en voor lokale bedrijfsprocessen;
- aanbevelingen die (de competentie van) het lokale niveau (verre) overstijgen en bijvoorbeeld directe landelijke consequenties hebben (regelgeving, beleid); en
- aanbevelingen die op zich wel het lokale niveau betreffen, maar die bij invoering landelijke consequenties krijgen doordat het landelijke opererende organen zijn (Gak, Belastingdienst) die ze moeten invoeren (onder meer uit overwegingen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid). Er ontstaat zo een '*dodelijk dilemma: je mag de aanbevelingen niet boven het lokale niveau uittillen; je kunt ze ook lokaal niet invoeren vanwege de consequenties elders, en dus gebeurt er niets mee*'.

1866530 00731

Er zijn vier varianten denkbaar. Drie ervan proberen een uitweg uit het dilemma te vinden; één laat het dilemma in tact en ziet dit onder meer als een wederzijds groeiproces van betrokken organisaties.

Optie A. Beperking van de Rif-inzet tot de feitelijke operationele werkzaamheden: het trekken van conclusies en aanbevelingen wordt overgelaten aan (ieders) hogere echelon(s)

Argumenten pro:
- de Rifs concentreren zich op datgene waar ze goed in zijn; mogelijke ruimere maatregelen/effecten worden op het juiste niveau genomen; het bestaan van het Rif heeft zelf al meerwaarde;

Argumenten contra:
- gezien de huidige - soms angstvallige - manier waarop de aanbevelingen nu worden gearresteerd, is het zeer de vraag of deze daadwerkelijk zullen worden overgenomen/ingevoerd; andere belangen gaan wellicht prevaleren;
- de Rifs worden hierbij de facto hun belangrijkste eigenschap ontnomen: het signaleren van criminogene structuren én het verbinden van conclusies daaraan.

Optie B. Beperking van de Rif-competentie tot enkel die aanbevelingen doen (en daarop toezicht houden) die voor de lokale situatie van belang zijn; de Rifs dienen zich te onthouden van meer substantiële conclusies

Argumenten pro:
- de Rifs zijn gefocused op de lokale situatie; het is niet meer dan logisch dat de aanbevelingen enkel van toepassing zijn op de lokale situatie; voor ver(der)reikende conclusies ontbreekt het zicht (andere situaties, andere bedrijfsvoering, enzovoort);

Argumenten contra:
- één van de belangrijkste facetten wordt hierbij genegeerd, namelijk dat de lokale situatie feiten genereert die algemeen geldig of elders van toepassing (kunnen) zijn; de Rif-kennis wordt niet ten volle benut; de grensoverschrijdende effectiviteit van de Rifs vermindert aanmerkelijk.

1866530 00731

Optie C. Splitsing in soorten van aanbevelingen (door de stuurgroep): voor (invoering van) lokale aanbevelingen (en toezicht daarop) wordt een lokaal interdisciplinair platform gecreëerd (bij voorkeur buiten het Rif zelf om); voor aanbevelingen van hogere status wordt een landelijk interdisciplinair platform gecreëerd dat voor verdere informatieverstrekking en invoering verantwoordelijkheid draagt.

Argumenten pro:
- er is in ieder geval een platform aanwezig voor (invoering van) *elke* soort van aanbeveling;
- aanbevelingen komen ook op het niveau waar ze thuis horen (nu komt een en ander wel eens niet door naar de top); grotere garantie voor implementatie;

Argumenten contra:
- het is twijfelachtig of een deel van de aanbevelings- en invoeringsproblemen hierdoor wordt ondervangen; aanbevelingen worden vooral niet overgenomen/doorgevoerd indien ze in strijd zijn met eigen beleid van de betreffende organisatie; niet te verwachten is dat dit veel anders zal worden (ook niet op hogere echelons).

Optie D. Het huidige model van de Rifs (onderzoek en aanbevelingen) wordt in tact gelaten

Argumenten pro:
- de huidige problemen zijn een leerproces; '*mensen moeten niet zo benauwd reageren. Om op fouten te wijzen: daarvoor zijn we toch ingesteld; anders kunnen we maar beter meteen ophouden*';
- de huidige semi-onafhankelijke positie van het Rif als relatieve buitenstaander ten opzichte van elke betrokken organisatie, maakt het mogelijk kritische geluiden te laten horen die anders wellicht niet gehoord worden; het omgeven hiervan met veel publiciteit bewerkstelligt in ieder geval ook enig effect, zij het dat dit niet altijd even gewenst is;
- een deel van de problematiek kan reeds ondervangen worden indien de Rifs duidelijker aan missie en taakstelling worden gebonden; aanbevelingen liggen immers in het verlengde hiervan.

Argumenten contra:
- inhoud: zie boven bij de toelichting.
- de fricties hierover zijn een belangrijke oorzaak van een eventuele verwijdering tussen de partners, en dienen alleen al om deze reden te worden opgelost.

1866530 00731

9.2.3 Eerste aanzet tot gezamenlijke strategie

Onder de beleidsmakers heerst consensus dat de aanbevelingen tot de centrale onderdelen van de Rif-formule behoren, en dat juist ter zake van de (vaststelling en implementatie van) aanbevelingen actie moet worden ondernomen om de effectiviteit daarvan niet (verder) te ontkrachten. Voortzetting van het huidige model (optie D) ligt dus niet in de rede.
Gezien het eerdere verloop van de discussie kiest men in dit verband ook niet voor optie A (beperking tot operationele werkzaamheden) of optie B (beperking tot lokale aanbevelingen). Optie C - het creëren van een centraal meldpunt voor aanbevelingen van boven-lokaal niveau - lijkt het meest in aanmerking te komen.

9.3 Schaal van samenwerking

9.3.1 Inleiding

In de Rifs nemen verschillende soorten partners deel. Zij functioneren ook op uiteenlopende schaalgrootte: de Belastingdienst, het Gak/andere bedrijfsverenigingen en de Arbeidsinspectie werken in beginsel landelijk (met regionale inspecties/eenheden); het OM werkt arrondissementeel maar juist op het punt van de fraudebestrijding met centrale accenten; de politie werkt regionaal (met stedelijke districten); de gemeente en de GSD werken enkel gemeentelijk.
Door gesprekspartners wordt aangegeven dat de meerwaarde van de Rifs juist zit in de samenwerking van zulke uiteenlopende instanties. Daarnaast zorgt de locale focus voor een meerwaarde (uitvergroting van details), ook voor de landelijke instellingen.
De uiteenlopende schaal van functioneren leidt wel tot allerlei spanningen en conflicten. Dit komt met name op strategisch beleidsniveau, in de stuurgroep, tot uiting. Sommige stuurgroepleden kunnen doorgaans direct beleidsbeslissingen nemen; de bevoegdheid en de reikwijdte van de beslissingen reiken dan echter niet ver (gemeente, politie, OM (deels)). Andere stuurgroepleden kunnen geen directe beleidsbeslissingen nemen omdat het beleid in beginsel door hoger, centraler gezag wordt bepaald (of althans beleidsbeslissingen vooraf goedkeuring nodig hebben); de reikwijdte van deze beslissingen gaat dan echter wel weer veel verder, ook buiten de beperkte begrenzingen van het project/regio.

1866530 00731

9.3.2 Keuzemomenten

Omdat een scheiding tussen lokale en landelijke partners niet in de rede ligt, staat hier slechts één optie open.

Optie A. de landelijke spelers dienen zoveel mogelijk vooraf het speelveld van hun vertegenwoordigers in de stuurgroep af te bakenen, zodat hierover bij alle betrokkenen duidelijkheid en rust ontstaat.

9.3.3 Eerste aanzet tot gezamenlijke strategie

Op basis van het schriftelijk deel van de *policy Delphi* en hetgeen bij de modelinge bijeenkomst eerder is gebleken (zie met name hoofdstuk 7, Organisatie), gaan de gedachten van de beleidsmakers inderdaad uit naar optie A. De landelijke spelers binnen het op te richten landelijke platform dienen het speelveld af te bakenen voor hun bijdrage op lokaal niveau.

1866530 00731

10 Bestuurlijke ophanging

10.1 Inleiding

In de ogen van de meeste gesprekspartners is de wenselijke bestuurlijke ophanging een resultante van eerder gemaakt keuzen wat betreft missie, organisatie en schaal van optreden, of zou zij dat althans moeten zijn. In het voorgaande is hierop reeds verschillende malen ingegaan.
Daarnaast zijn twee knelpunten te signaleren die specifiek te maken hebben met vraagstukken van bestuurlijke ophanging. Het betreft:

- de directe operationele verantwoordelijkheid c.q. de directe verantwoordelijkheid voor de verschillende activiteiten van de Rifs; en
- de vraag naar de bestuurlijke eindverantwoordelijkheid voor het geheel van de Rifs.

Wat betreft de *directe operationele verantwoordelijkheid* is ieder der betrokken instanties in beginsel verantwoordelijk voor het eigen personeel.
Dit verantwoordelijkheidsmodel kan *tekortschieten* voorzover een activiteit niet of niet goed in dit model is in te delen, bijvoorbeeld doordat de activiteit vanuit alle instanties bezien een méér-activiteit is die de eigen begrenzingen overstijgt. Deze verantwoordelijkheid kan ook weer *te ver* doorschieten voorzover zij ertoe leidt dat diensten als zodanig bestuurlijk verantwoordelijk kunnen worden gesteld voor elke operationele handeling die door een Rif-lid wordt ondernomen. Dit geldt met name voor politiek verantwoordelijken op hoger niveau die te ver af staan van het operationele niveau maar hiervan wel de repercussies ondervinden. Directe verantwoordelijkheid herbergt in zoverre het gevaar in zich dat bij elk lokaal voorval bijvoorbeeld een minister of een staatssecretaris ter verantwoording geroepen kan worden.

Een ander probleem betreft de algehele *bestuurlijke eindverantwoordelijkheid* voor doel en functioneren van het Rif. De huidige constructie - aanhangen aan een stuurgroep onder voorzitterschap van één der partners - is hiervoor in principe onvoldoende. Collectieve verantwoordelijkheid vereist op zijn minst een relatief zelfstandige bestuurlijke status van de stuurgroep. Een vrijwillige samenwerking is immers niet/nauwelijks ter verantwoording te roepen. De verantwoordelijkheid van één lid, bijvoorbeeld een wethouder, kan omgekeerd weer nooit zover gaan dat zij de bevoegdheidssfeer van anderen treft.

1866530 00731

Onderzoeksorganen als de Rifs zijn verder gebaat bij een zekere onafhankelijkheid ten opzichte van het onderzoeksveld en de betrokken organen. Deze onafhankelijkheid kan (maar hoeft niet), zo blijkt, onder druk komen te staan van:

- politieke overwegingen: dit raakt niet alleen de betrokken politieke verantwoordelijke wethouder Sociale Zaken, staatssecretaris in geval van belastingen, minister van SZW (indien van toepassing), maar ook derden (wethouder Economische Zaken of Financiën, verantwoordelijken voor andersoortige regelgeving, enzovoort); en van
- beleidsoverwegingen anderszins (imago, onderlinge concurrentie (UVI's), positie betrokkenen, enzovoort.

Bovenstaande maakt duidelijk dat de wenselijke bestuurlijke ophanging aan vier eisen moet voldoen. De bestuurlijke ophanging:

(a) dient allereerst de resultante van eerdere keuzen te zijn (missie en taakstelling, de organisatie, en de schaalgrootte);
(b) dient de verantwoordelijkheid voor een multidisciplinaire (interdepartementale) samenwerking die buiten de traditionele verantwoordingskaders/-kolommen valt, te kunnen dragen;
(c) dient noodzakelijk een vorm van gesplitste verantwoordelijkheid te zijn: een directe operationele verantwoordelijkheid en een overkoepelende politieke eindverantwoordelijkheid; en
(d) dient - Van Traa indachtig - een vorm te zijn waarin uit een oogpunt van bestuurlijke zuiverheid de verantwoordelijkheden eenduidig gekoppeld zijn aan de respectieve bevoegdheden, en vice versa.

10.2 Keuzemomenten

Grosso modo kent de huidige Nederlandse bestuursstructuur drie modellen van bestuurlijke ophanging, te weten een bestuurlijke ophanging langs:

- de lijnen van het openbaar bestuur;
- langs functionele lijnen; en
- langs inter- of multidisciplinaire weg.

In onderstaande worden de mogelijkheden belicht.

1866530 00731

Optie A. Ophanging aan het openbaar bestuur

De huidige Rifs zijn opgehangen aan het openbaar bestuur: de wethouder(s) of de stadsdriehoek. Wat betreft de eerste - de wethouders - dient gezegd te worden dat de keuze voor de wethouder Sociale Zaken in dit verband op zich weer berust op functionele lijnen e.g. diens verantwoordelijkheid voor de bijstandsuitvoering.
Ten aanzien van het openbaar bestuur zijn verschillende varianten denkbaar.

A(1) ophanging aan de wethouder sociale zaken (of een andere wethouder):

Argumenten pro:

- ophanging aan het openbaar bestuur benadrukt de bestuurlijke verantwoordelijkheid ter zake;
- een wethouder heeft als politiek figuur een duidelijke symboolfunctie;
- de wethouder is direct functioneel verantwoordelijk voor bijstandsfraude; hij/zij heeft daartoe ingang en competentie.

Argumenten contra:

- ophanging aan bestuur c.q. bestuurlijke verantwoordelijkheid is wel adequaat ten aanzien van algemene handhavings- en controle-activiteiten, niet ten aanzien van repressie (opsporing), audit- en/of onderzoeksorgaan;
- risico van ongewenste politieke beïnvloeding (bij onderzoeken met een groot plaatselijk economisch belang of in verkiezingstijd);
- functionele verantwoordelijkheid voor bijstandsfraude is een te geringe grondslag: in de praktijk zijn eerder andere gemeentetakken erbij betrokken (afdelingen vergunningen, afdelingen milieu, en dergelijke);
- de aanbevelingen gaan de eigen (lokale, bijstands-)competentie nogal eens gauw te boven.

A(2) ophanging aan burgemeester (korpsbeheerder) dan wel regionale- of stadsdriehoek:

Argumenten pro:

- ophanging aan bestuur betekent wederom het benadrukken van de primaire bestuurlijke verantwoordelijkheid; in casu ook 'magistratelijk', dit wil zeggen zonder direct eigenbelang;
- indien wordt gekozen voor ophanging aan de burgemeester is wederom sprake van een duidelijke symboolfunctie;
- de driehoek is direct functioneel verantwoordelijk voor openbare orde én opsporing;
- er bestaat de mogelijkheid van opschaling tot regio (in geval van regionale driehoek) en daarmee van aansluiting tussen werkterrein en competentie;

1866530 00731

Argumenten contra:

- een burgemeester/driehoek heeft weinig tot niets te maken met de direct betrokken instanties/toezichthouders (uitvoeringsinstellingen, bijstandsverlening, belastingen); dit treft zowel de werkprocessen als de controles; er is geen competentie hiervoor én geen directe ingang hiertoe; dit gebrek uit zich onder meer bij het Rif als audit- en onderzoeksorgaan, en (waarschijnlijk) bij aanbevelingen ter zake van criminogene structuren aan de zijde van de toezichthouders;
- binnen de gemeente zelf heeft men ook geen directe competentie voor invoering van eventuele aanbevelingen: het risico bestaat dat hierdoor competentieconflicten met de verantwoordelijke wethouders (sociale zaken, economische zaken, vergunningen, enzovoort) gaan ontstaan.

A(3) Ophanging aan provincies

Nog vrijwel onontgonnen terrein. Provincies hebben zich in deze nog weinig geprofileerd.

Argumenten pro:

- mogelijkheid van opschaling: samenval competentiegrenzen en (groter) werkterrein van het Rif;
- eenvoudige opzet in geval men de Rifs een landelijk dekkend karakter wil geven (één Rif per provincie);

Argumenten contra:

- grote(re) distantie ten opzichte van: het huidige werkterrein van de Rifs, de directe werkzaamheden van betrokken instanties, en (althans een deel van) de verantwoordelijken in de stuurgroep;
- risico van competentieconflicten met betrokken gemeenten (provincie als toezichthouder).

A(4) Ophanging aan verenigingen van gemeenten (VNG) of van provincies (IPO)

Argumenten pro:

- waarschijnlijk (ver)beter(d)e landelijke coördinatie en sturing van Rif-activiteiten;
- aanwezigheid van een centraal platform voor landelijke aanbevelingen;
- relatieve buitenstaander ten opzichte van de directe toezichthouders (zowel lokaal als landelijk): mogelijkheid van informatieverstrekking 'bovenlangs' en van bemiddeling in geval van conflicten;

Argumenten contra:

- beiden zijn verenigingen c.q. mandaatstructuren zonder eigen beslissingsbevoegdheid; als zodanig zijn beide verenigingen niet geschikt voor het dragen van zelfstandige bestuurlijke verantwoordelijkheid;

1866530 00731

- beiden lopen het risico tussen twee vuren belanden: tussen lagere en hogere overheden (rijksoverheid); men beschikt hierin niet over dwingende bevoegdheden;

A(5) Ophanging aan rijksoverheid (niet multidisciplinair)

Argumenten pro:

- in ieder geval landelijke coördinatie en sturing van Rif-activiteiten;
- in ieder geval een centraal platform voor landelijke aanbevelingen; resultaten van bovenlokaal belang komen daar waar ze in de regel vaak thuishoren;
- ophanging aan de rijksoverheid is vooral geschikt bij de beslissing tot een landelijke Rif-organisatie (controle en opsporing) met lokale agentschappen;

Argumenten contra:

- ophanging bij wie? De ministeries van SZW, Justitie en Financiën zijn geen van allen bevoegd/geschikt als eindverantwoordelijke voor het geheel van de Rifs/Rif-activiteiten; het ministerie van SZW mogelijk wel bij beperking tot bijstandsfraude: echter in dat geval bestaat weer een risico voor conflicten met gemeenten; het ministerie van Binnenlandse Zaken is wellicht een mogelijkheid in het kader van het openbaar bestuur;
- een te nauwe relatie tussen de Rifs en de directe politieke nabijheid/verantwoordelijkheid van de respectieve ministers is aan beide zijden onwenselijk: aan de zijde van het Rif vanwege een mogelijke te directe beïnvloeding; aan de zijde van de minister vanwege mogelijke politieke implicaties van Rif-acties;
- ophanging aan de rijksoverheid betekent in de praktijk waarschijnlijk een vrij grote afstand tot de lokale uitvoering, een te weinig lokaal ingebed zijn en te weinig controle/toezicht op lokale uitvoerders;
- in het algemeen staat zo'n centralisering haaks op de idee van decentralisering (in het kader van de bijstandswet en het bijstandsaccoord) en de deregulering/privatisering (sociale verzekeringen: uitvoeringsinstellingen).

Optie B. Ophanging langs functionele lijnen

B(1) Beperking tot bijstandsfraude en ophanging aan de verantwoordelijken voor bijstandsfraude (hoofd sociale zaken, wethouder sociale zaken, rijksconsulentschap (toezichthouder), ministerie van SZW)

In deze variant worden verschillende mogelijkheden genoemd.

Argumenten pro:

- in het algemeen een duidelijke(r) afbakening en afstemming van aandachtsveld, competentie en verantwoordelijkheden;

1866530 00731

Argumenten contra:
- bijstandsfraude te beperkt en berooft het Rif van veel van haar mogelijkheden en effectiviteit;
- vraagtekens bij de deelname door de andere participanten (welk belang);
- veel van de geschetste bevoegdheids- en bestuurlijke ophangingsproblematiek blijft onverkort onopgelost;

B(2) Zwarte branchegebondenfraude; ophanging aan de primair verantwoordelijken voor bestrijding van de zwarte fraude e.g. de uitvoeringsinstellingen, het LISV/CTSV en de Belastingdienst)

Aanpak van fraude in branches/bedrijfstakken stelt twee instanties centraal: de uitvoeringsinstellingen (werkgeversfraude) en de Belastingdienst; een mogelijkheid is derhalve de bestuurlijke ophanging te situeren in één van beide bevoegdheidskolommen.

I.g.v. situering in kolom van de uitvoeringsinstellingen:
Argumenten pro:
- vrijwel altijd direct betrokken eigenbelang (werkgeversfraude);
- Rif-inzet is aanvulling/intensivering op de reguliere controle en opsporing; het rendement daarvan kan door verbeterde aansluiting worden gemaximaliseerd;
- door ophanging aan het Landelijk Instituut voor de Sociale Verzekeringen (LISV) of het Centraal Toezichtsorgaan op de Sociale verzekeringen (CTSV) is een centraal platform en meer coördinatie en sturing gewaarborgd;

Argumenten contra:
- ophanging van een (zelfs multidisciplinair opgezet) opsporingsapparaat aan private instellingen is vanuit bestuurlijk/rechtstatelijk oogpunt niet/minder gewenst;
- ophanging aan private instellingen is ook vanuit het oogpunt van de private instellingen (concurrentie-overwegingen, klantvriendelijkheid, e.d.) zelf minder gewenst;
- ophanging aan de opdrachtgever van de uitvoeringsinstellingen, het LISV, is vanuit rechtstatelijke (overheid) en concurrentie-overwegingen (voorwaarden van opdracht) eventueel een mogelijkheid: maar het LISV is nog te kort in functie om dit al te kunnen overzien; daarnaast blijft een aantal van de geschetste problemen ten aanzien van de competentie en ingang (verantwoordelijkheid voor de gemeente, de bijstand, de Belastingdienst, enzovoort) onopgelost;

I.g.v. situering in kolom van de Belastingdienst
Argumenten pro:
- de Belastingdienst is bij de bestrijding van vrijwel elke vorm van fraude en financiële criminaliteit direct betrokken/competent;

1866530 00731

- de Belastingdienst heeft al een infrastructuur van controle en opsporing; de multidisciplinaire opzet van het Rif kan hierop een aanvulling vormen voor bepaalde branches/bedrijfstaken (bijvoorbeeld ten aanzien van de zogenaamde 'fiscale nomaden');
- situering bij de Belastingdienst is een eerste aanzet tot de creatie van één controle- en opsporingsapparaat voor alle financiële transacties van/met de overheid;

Argumenten contra:

- de beleidsuitgangspunten van de Belastingdienst (streven naar *compliance*, morele neutraliteit) stroken niet (altijd) met die van andere instanties en de huidige Rifs;
- de prioriteiten van de Belastingdienst wat betreft handhaving zijn vooral landelijk en op grote(re) fraudes georiënteerd; lokale belangen en de bestrijding van het middensegment van de fraude (van belang voor de overige instanties) komen hierdoor waarschijnlijk niet/onvoldoende tot zijn recht;
- de rechtstreekse politieke verantwoordelijkheid van de staatssecretaris, ook voor de operationele activiteiten in ruimer verband, is ongetwijfeld een nadeel.

B(3) Criminaliteitsbestrijding: ophanging aan het openbaar ministerie (OM)

Argumenten pro:

- het OM is hét orgaan belast met de opsporing;
- het OM is voldoende onafhankelijk en staat voldoende neutraal tegenover de politiek en de toezichthouders om een ongestoorde operationele gang van zaken te waarborgen;
- ophanging aan het OM maakt opschaling langs arrondissementsgrenzen en een landelijke dekking relatief eenvoudig;

Argumenten contra:

- de competentie van het OM is beperkt tot opsporing; het grootste deel van de Rif-activiteiten valt hierbuiten;
- het OM beschikt over te weinig kennis en noodzakelijke gegevens ten aanzien van de verschillende branches;
- door gebrek aan direct eigenbelang, tijdgebrek en andere prioriteiten bestaat er een groot risico dat het Rif uiteindelijk wordt verwaarloosd of teloor gaat (of elders wordt ingezet); zeker indien inzet telkens moeizame onderhandelingen met de betreffende toezichthouders betekent;
- de aanbevelingen van het Rif komen uit gebrek aan competentie en directe ingang tot de betrokken toezichthouders en (waarschijnlijk) de gemeentelijke en landspolitiek in het luchtledige te hangen.

1866530 00731

Optie C. Ophanging aan een inter-/multidisciplinair platform

Vanuit een oogpunt van bestuurlijke zuiverheid verdient een ophanging van een multidisciplinaire Rif-structuur aan een eveneens multidisciplinair samengesteld orgaan de voorkeur.
Twee opties zijn denkbaar:

(C1) op lokaal niveau: versterking van de collegiale structuur van de stuurgroep

Argumenten pro:
- de lokale stuurgroep is nu reeds ten nauwste verbonden met het Rif en voorziet ook in de lokale inbedding van het Rif;
- de lokale stuurgroep heeft een korte lijn tot de operationele activiteiten: de keuze voor de lokale stuurgroep als platform spoort met de keuze voor verbetering van de infrastructuur van het Rif (één van de varianten in de verduurzaming van het huidige model);
- een keuze voor de lokale stuurgroep bevestigt nog eens het centrale lokale eigenbelang van (althans een deel van) de betrokken partners;

Argumenten contra:
- het is twijfelachtig of een lokale collegiale structuur zodanig kan worden ingericht dat zij *bestuurlijke* bevoegdheid kan dragen (kwesties van delegatie en mandaat);
- veel knelpunten (bevoegdheden, aanbevelingen en dergelijke) overstijgen het lokale niveau; op hoger niveau dient alsnog iets aanwezig te zijn dat hierop een antwoord biedt.

C(2) op landelijk niveau: creatie van een interdepartementaal platform
Twee varianten zijn denkbaar: een platform gevormd door een onderraad van betrokken ministers (of daardoor afgedekt); en/of op iets lager niveau een interdepartementale club van ambtenaren van de betrokken ministeries. De voor- en nadelen van beide mogelijkheden - centrale sturing, rendement van de aanbevelingen, politieke consequenties, grote afstand tot de uitvoering, enzovoort - mogen op basis van de eerder genoemde argumenten pro en contra reeds duidelijk worden geacht.

10.3 Eerste aanzet tot gezamenlijke strategie

Op basis van de *policy Delphi* - waarin het punt van de bestuurlijke ophanging niet expliciet aan de orde is gekomen -, is te concluderen dat het vraagstuk van de bestuurlijke ophanging nog allerminst is opgelost. Enkele varianten liggen niet in de

1866530 00731

rede: optie A(3) (provincie), optie A(4) (VNG/IPO), optie B(1) (inclusief beperking tot bijstandsfraude). Verschillende andere opties liggen minder voor de hand. Geen enkele optie lijkt zaligmakend. Vooralsnog is de conclusie dan ook dan dit vraagstuk niet is opgelost. Mede afhankelijk van eerder gemaakte keuzen ten aanzien van de missie, organisatie en de wenselijke schaal van opereren van de Rifs, dient een en ander verder te worden uitgewerkt.

1866530 00731

11 Schematisch overzicht van de verschillende keuzen per dimensie

In het voorgaande zijn voor de toekomstige vormgeving van de Rifs vier relevante dimensies onderscheiden: missie, organisatie, schaal van opereren en bestuurlijke ophanging.
De onderlinge samenhang tussen deze dimensies is als volgt. Primair staan de vragen inzake de wenselijke missie; op secundair en op gelijk niveau aan elkaar de vragen inzake de organisatie en de wenselijke schaal van opereren; en op tertiair niveau tenslotte, de vragen inzake de bestuurlijke ophanging. Gemaakte keuzen op eerdere niveau's hebben directe consequenties voor de keuzen op latere niveau's.

Per dimensie zijn vervolgens verschillende keuzemomenten aan de orde geweest.
Ten aanzien van de *missie* betreft het keuzen inzake het aandachtsveld en de concrete taakstelling (werksoort en beoogde resultaten) van de Rifs.
Wat betreft de *organisatie* is de keuze voornamelijk geweest tussen een terugkeer naar een zuivere projectorganisatie, dan wel de versterking/verduurzaming van de huidige structuur door flankerende afspraken, invoering van een professionelere Rif-structuur en/of invoering van een overkoepelend (coördinatie of beslis)-platform op landelijk niveau. Ook een relatieve verzelfstandiging van de Rifs is hier besproken.
Met betrekking tot de *schaal van opereren* is onderscheiden tussen (keuzen inzake) drie facetten: het werkterrein van de operationele activiteiten van de Rifs, de werkingssfeer van de aanbevelingen en de connotatie waarin men de samenwerking wil bezien (lokaal of landelijk).
Wat betreft de bestuurlijke ophanging tenslotte is gedifferentieerd naar een ophanging langs de lijnen van het openbaar bestuur (gemeente, provincie, rijksoverheid, bestuurlijke samenwerkingsverbanden), langs de lijnen van de functionele 'kolommen' (bijstand, sociale verzekeringen, belastingen, criminaliteitsbestrijding) en langs multidisciplinaire weg (lokaal in de stuurgroep, landelijk via een multidisciplinair platform).

In figuur 11.1 wordt de verschillende keuzemogelijkheden nog eens schematisch aangegeven.

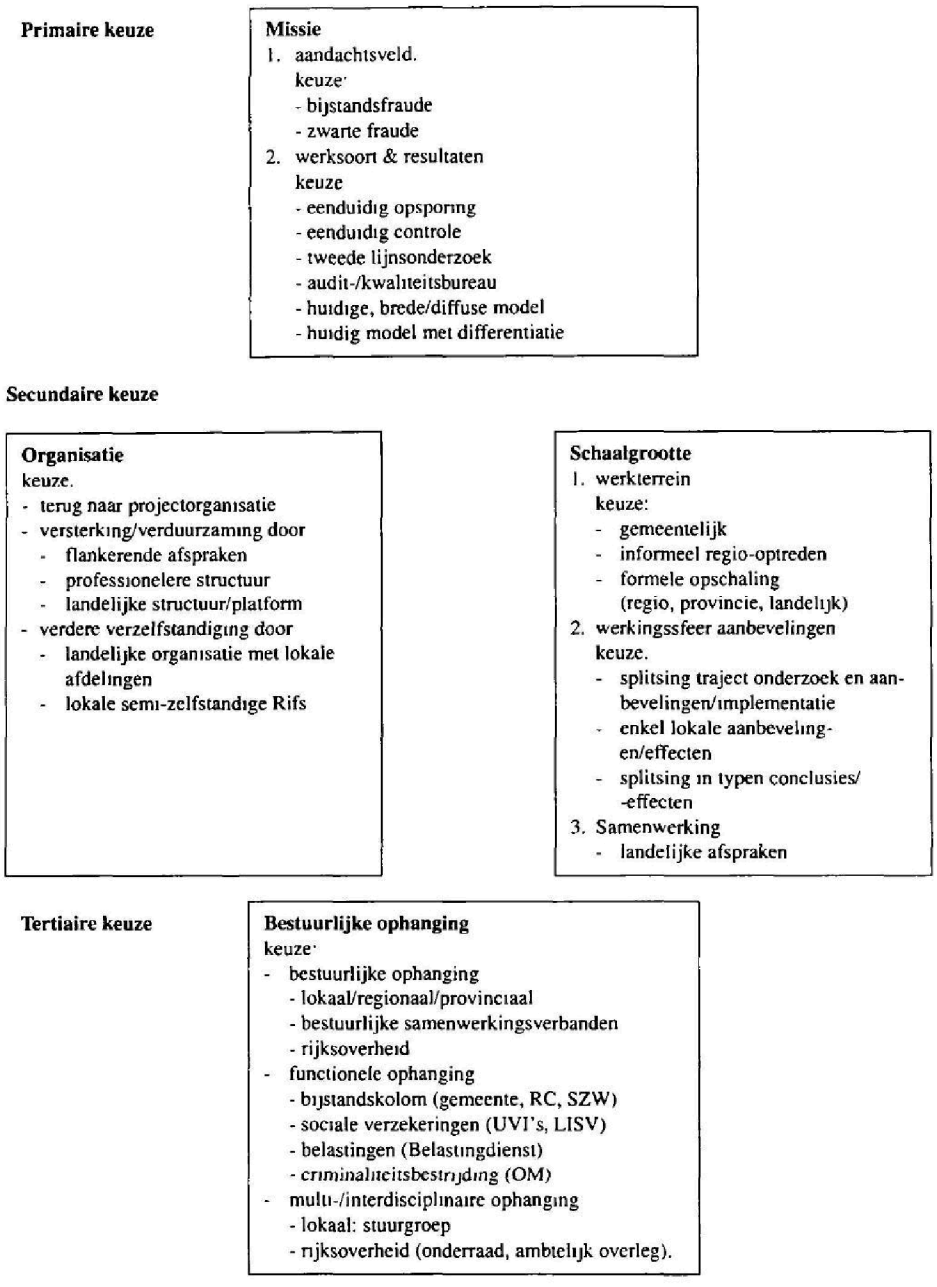
Verschillende vragen zijn echter (nog) onbeantwoord gebleven. Daar waar gedurende het onderzoek geleidelijk consensus is ontstaan, heeft dit met name betrekking op het

1866530 00731

aandachtsveld van de Rifs (zwarte branche-gebonden fraude) en op de centrale taakstelling (controle en opsporing). Verder is duidelijk geworden dat versterking/verduurzaming van de Rif-formule door flankerende maatregelen op landelijk niveau en door invoering van een landelijk platform naar verwachting onontkoombaar zal blijken. Hoe dit alles zich in de toekomst echter verder zal gaan ontwikkelen, is nu nog niet te overzien. Te verwachten valt dat de discussie hierover nog wel even zal doorgaan. Uiteindelijk zullen wel enkele fundamentele keuzen moeten worden gemaakt. De huidige ervaring leert immers dat zonder duidelijke keuzen de Rifs het risico lopen in hun effectiviteit en voortbestaan te worden bedreigd.

1866530 00731

Figuur 11.1 - Schematisch overzicht van keuzen en dimensies



1866530 00731

Bijlage 1 - Schema gesprekken onderzoek RIF's

	Amsterdam	Rotterdam	Utrecht	Den Haag	Twente	Algemeen
Stuurgroep						
Voorzitter	x	x		x	x	
OM		x	x	x	x	
Gemeente		x		x		
Uvi	x			x	x	
Belastingdienst	x			x	x	
Politie	x	x		x		
Arbeidsinspectie	x					
Beh.groep						
Coordinator	x	x	x	x	x	
Uvi			x x			
Algemeen						
Lisv						x
Gak Nederland						x
Ministerie van Financiën						x
Ministerie van Justitie						x
Ministerie SZW						x x
VNG						x
OM						x
Registratiekamer						x

1866530 00731

Bijlage 2 - Overzicht van RIF-projecten

Onderstaande bevat alle 26 projecten per RIF waarvoor tot 1 juli 1997 werkzaamheden zijn verricht. Niet alle projecten zijn nu al afgerond.

RIF Amsterdam
- Taxiproject
- Project Markten
- Project Woningbemiddelingsbureaus
- Project Haven Amsterdam Stukgoedsector
- Project Ganzeveer
- Project Kever (koeriersbedrijven)

RIF Rotterdam
- Taxiproject
- Project Stukgoedhaven
- Project Markten
- Project Bemiddelingsbureau's in de thuiszorg
- Lasproject
- Project Autorijscholen

RIF Den Haag
- Project Visverwerkende bedrijven
- Project Grootschalige evenementen
- Project Schoonmaak
- Project Handmatige loonbedrijven (westland)

RIF Utrecht
- Project Markten
- Project Utrechtse rijscholen
- Project Standbouw
- Textielproject
- Project Horeca
- Project Glazenwassers
- Project Bakkers
- Project Bouw/panneleggers

RIF Twente
- Project Shoarma-bedrijven (SHOT)
- Project X

1866530 00731

AB aub Berna.
archiveren
in RSF-dossier wat en wo en
zeer professioneel
wit

Plv. Dir AFZ 26/5
Plv. HJO F/Z

MEMO

Het lijkt nuttig dat wij onze positie t.a.v. de RIF-problematiek ook kenbaar maken. De Dir ON/02 heeft zich al uitgelaten en de waarschijnlijkheid dat hij zelf deelneemt aan het LOP

Datum	:	20-05-98
Aan	:	de plv. DGBEL, dir. AFZ, de portefeuillehouder Controlebeleid
Van	:	Frans Witteman
Onderwerp	:	**Uitwerking kabinetsbesluiten inzake de RIF's**
C.C.	:	P. Daalmans

25.5.98

Aantekeningen n.a.v. oriënterend gesprek met SZW op 20 mei 1998 over de uitwerking van de recente kabinetsbesluiten over Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams (RIF's)

- Gesprek met Cees v.d. Laan (SZW) en Petra Doelen (SZW). SZW maakt ter oriëntatie een rondgang langs VNG, LISV / UVI'S en FIN om te komen tot een nadere uitwerking van de recente kabinetsbesluiten inzake de RIF's;
- SZW richt intern een Centraal Bureau RIF's (2.5 fte). Dit bureau vervult de beoogde coördinatiefunctie (p&c, communicatie, nazorg aanbevelingen) en voert secretariaat van het (nieuwe) Landelijk Overleg Platform RIF. Doel start per Juni 1998;
- SZW legt de vraag voor of FIN een maximale inzet van capaciteit per RIF per jaar zou willen vaststellen. LISV / UVI'S denken nu aan maximaal 3 fte's per jaar per RIF. Dat is in totaal dus 24 fte's. Gewezen op FIN-lijn: meerjarenplanning bottom-up en per project beslissing over deelname en inzet m&m. In de visie van SZW zou een maximum vooraf een bovengrens kunnen vormen om een ongewilde groei van projecten te remmen. Wellicht zijn beide lijnen te combineren;
- Zoals afgesproken komt er een P&C - cyclus voor een meerjarenplanning van RIF-projecten. In onze terminologie: er moet een soort Activiteitenkalender voor RIF-projecten komen. Daarbij hoort ook een systematiek tot (voor-)selectie, keuzecriteria, prioriteitstelling, nacalculatie,.enz.. Afschrift van notitie over opzet en aanpak eenheidsoverstijgende acties/evenementen toegezegd. Idem afschrift elementen nacalculatie;
- SZW geeft aan dat vanuit de vijf bestaande RIF's op korte termijn concrete projectvoorstellen voor een eerste meerjarenplanning worden voorbereid cc ingediend. Het lijkt goed de inbreng vanuit de lokale eenheden van de Belastingdienst te coördineren;
- Landelijke Overleg Platform RIF: LISV en UVI's overleggen intern over hun participatie in dit 'LOP-RIF' Wellicht dat naast het LISV ook de UVI's zelf participeren. Idem de relatie VNG en (grote) gemeenten. Dezerzijds gepleit voor een (meer) beperkt aantal participanten. Van de zijde van FIN resp. Belastingdienst: AFZ/PFC resp. portefeuillehouder Controlebeleid. Terzake van de vergaderfrequentie wordt gedacht aan 2 à 3 maal per jaar;

- In de visie van SZW zou het huidige informele overleg van de landelijke coördinatoren kunnen blijven bestaan. Is dit wenselijk? Welke taak naast LOP-RIF?
- Duidelijk aangegeven dat publiciteit moet lopen via de departementen die betrokken zijn bij de aanbevelingen uit een bepaald project. Centraal Bureau RIF (SZW) mag initiëren en coördineren, bijv. concepttekst persbericht voorleggen, enz.

- Nieuwe RIF'S: SZW vraagt ook onze aandacht voor een (indicatieve) regio-indeling resp. vestigingslocatie van de drie nieuwe RIF's. Suggestie van SZW:

  Noord : Groningen + Leeuwarden + Assen (Gem. Groningen heeft zich al gemeld);

  Midden : Arnhem / Nijmegen;

  Zuid : Maastricht (NB: in de bijstandssfeer zijn Eindhoven en Den Bosch al zwaar belast);
- De huidige RIF's zitten in een GAK-vestiging of zijn zelfstandig gehuisvest (bijv. A'dam). De 3 nieuwe RIF's bij het GAK? Of op een eenheid van de Belastingdienst?
- Tijdpad: 18 juni '98 informeel vooroverleg in kleine kring over bovenstaande zaken. En vervolgens begin september '98 1e bijeenkomst Landelijk Overleg Platform (LOP RIF).Dan wordt er o.a. gesproken over de vaste elemetenten van een modelconvenant en de eerste planningsvoorstellen.

fw/200598

Plv. Dir AFZ
Plv. Hfd FJ2

Graag i.o.m. B02 advies voorbereiden.
Dit kan mi. kort zijn : de voorstellen lijken
grotendeels in lijn te liggen met de bestuurlijke
inkadering. Het lijkt dienstig hierop te reageren en voorstel te doen om de
Fin/Bel.adv. dienst uitgenodigd in het platform (Imhof/Snijkman ?)

Ministerie van Financiën
mr. J. N. v. Lunteren
Directeur-Generaal der Belastingen
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

29-9-98

AFZ
O. Zuid

Graag of spoedig uw oordeel

Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid

Directie Bijstandszaken
Afdeling Uitvoeringsbeleid

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Anna van Hannoverstraat 4
Telefoon 070 - 333 44 44
Telefax 070 - 333 40 33

Uw brief	Ons kenmerk	Doorkiesnummer
	BZ/UB/98/24163	070-333 6262
Onderwerp	**Datum**	**Contactpersoon**
Werkwijze Rif's en Landelijk overlegplatform	22 september 1998	C.H. van der Laan

25/9

cc plv hfd Bel (adv)

Geachte heer Van Lunteren,

Zoals bekend zal zijn heeft het Kabinet op 17 april 1998 besloten tot voortzetting van de Regionale interdisciplinaire fraudeteams (Rif's) en uitbreiding van de huidige vijf teams met drie nieuwe teams.
Uit de evaluatie van de Rif's bleek dat het functioneren van de huidige Rif's en de bestuurlijke inkadering op onderdelen aangepast moeten worden. Het Kabinet besloot daarom tot de inrichting van een Landelijk overlegplatform voor afstemming van activiteiten van Rif's, de beoordeling van bevindingen van Rif-onderzoeken, de vertaling van bevindingen naar beleid en de communicatie over de onderzoeken. De directeur Bijstandszaken van SZW is voorzitter van dit landelijke overlegplatform. De directie Bijstandszaken voert het secretariaat.

Hierbij leg ik u een voorstel voor inzake de werkwijze van de Rif's en het Landelijk overlegplatform. Het voorstel betreft: het werken met jaarplanningen door de Rif's, de beoordeling en vervolg op bevindingen uit de Rif-onderzoeken, de wijze van communicatie over de bevindingen en de deelnemers aan het overlegplatform.

1. Werkwijze Rif's en landelijk overlegplatform

1.1 Jaarplanning
1.1.1. Een Rif dient vóór 1 juni bij het platform een plan van werkzaamheden in voor het daaropvolgende jaar. Daarbij wordt per project een beschrijving gegeven, opdat deze door het landelijk platform getoetst kan worden aan de doelstellingen van de Rif's zoals neergelegd in het MR-besluit (zie bijlage blz 2; taken en object onderzoek Rif's).
Dit plan geeft aan welke projecten het Rif wil gaan uitvoeren, hoe de planning eruit ziet, hoe de verantwoording plaatsvindt, welke kosten ermee gemoeid zijn en welk capaciteitsbeslag verwacht wordt.

Ministerie van Financiën FJ2
MU DG BEL
AFZ 98/ 3392
ontv. 28/9/98
trefwoord Rif
PARAAF VOOR OPBERGEN BIJ AAS

bijbegroet

1.1.2. Het platform overlegt over deze jaarplannen. Gaat het platform akkoord (eventueel na aanpassing) dan ligt daarmee ook vast dat er geld en personeel beschikbaar ~~zijn~~ van de zijde van de uvi's, de AI, het OM, de Belastingdienst en gemeenten. wordt gesteld.
Bij een positieve beoordeling verplichten de platformdeelnemers zich om - ieder op hun eigen wijze, bij het Lisv bijvoorbeeld via de contractuele relatie met de uvi's - te waarborgen dat de Rif-projecten worden uitgevoerd.
Bij een negatieve beoordeling zal het platform dit aan het Rif kenbaar maken, met als gevolg dat er geen geld en personeel beschikbaar komt en het project dus geen doorgang vindt.
Het jaarplan vormt vervolgens de rode draad voor het Rif en voor het Platform.

1.1.3. Het landelijk platform bespreekt de voortgang en resultaten van de RIF projecten aan de hand van de projectverslagen.

1.2 Beoordeling en vervolg op bevindingen uit de onderzoeken
1.2.1. Op basis van een door het platform op te stellen rapportagemodel leggen de Rif's de resultaten van hun onderzoek vast in een rapport, dat vervolgens wordt aangeboden aan het platform. Ter voorkoming van het lang uitblijven van de rapportage na afronding van een onderzoek, zal daar een termijn voor worden afgesproken.

1.2.2. De Rif's worden geacht geen landelijke acties of vervolgstappen met betrekking tot landelijk georganiseerde instanties in het rapport op te nemen. Beoordeling van het onderzoeksrapport op landelijke reikwijdte behoort tot het werkterrein van het landelijk overlegplatform.

1.2.3. Bij de discussies over beoordelingen en vervolg op de bevindingen uit de onderzoeken staat steeds het uitgangspunt voorop dat de handhaving het hoofdproduct is van de Rif's en dat (eventuele) rapportages een bijproduct zijn.

1.2.4. Naar aanleiding van de onderzoeken, kunnen de gemeenten in de praktijk zelf aan de slag met lokale aanbevelingen. Aangezien deze uitwerking van lokale aanbevelingen vaak bruikbaar is voor andere gemeenten en instanties, zal het platform van de lokale acties op de hoogte worden gehouden.

1.2.5. De verwerking van de bevindingen met een landelijke dimensie (vertaling in beleid) zal via de intradepartementaal gebruikelijke wegen plaatsvinden. Het platform bevordert en bewaakt de voortgang van deze beleidsvertaling. Daarmee wordt ook bevorderd dat beleidsmatige thema's tijdig worden besproken in de Interdepartementale Stuurgroep Fraudebestrijding.

1.3.communicatie over de onderzoeken en bevindingen
1.3.1. Op basis van de hierboven genoemde uitgangspunten is de communicatie over de Rif-onderzoeken een aangelegenheid van het platform.

2. Deelnemers van het landelijk overlegplatform
2.1 Uitgangspunt voor het landelijk overleg platform is dat alle deelnemers en direct betrokkenen werken aan gezamenlijke probleemoplossingen. Het platform is niet alleen een aangelegenheid van SZW. Een ieder wordt geacht zich voor het succes van het platform verantwoordelijk te voelen. Het platform rapporteert aan de Stuurgroep fraudebestrijding en de Stuurgroep zal hierop ook moeten toezien.

2.2. Ten aanzien van de vertegenwoordiging vanuit SZW in het platform, wordt voorgesteld dat de beleidsbepalende directies, SV, BZ en de directie AI deelnemen. De directeur Bijstandszaken is de voorzitter.
Verder wordt voorgesteld dat de Belastingdienst, Lisv, VNG en het Openbaar Ministerie deel nemen aan het landelijk platform.

2.3. Betreffende de vertegenwoordiging van de Rif's in het landelijk overlegplatform wordt voorgesteld de Rif's geen vaste plaats in het platform te geven maar om een vertegenwoordiging van de Rif's uit te nodigen bij de behandeling van de eigen jaarprogramma's om de inhoud toe te lichten.

2.4. Een Rif kent de volgende deelnemers:
- de Belastingdienst
- alle uitvoeringsinstellingen
- arbeidsinspectie
- Openbaar Ministerie
- betrokken gemeenten

De Rif-deelnemers bepalen zelf wie voorzitter is van een Rif.

3. Inrichting en formatie van een ondersteuningsunit

3.1. Er komt een ondersteuningsunit voor het landelijk overlegplatform en de Rif's bij de directie Bijstandszaken. De taken van deze unit zijn afgeleid van de taken van het platform. De taken zullen meer coördinerend zijn dan beleidsmatig.

3.2. Na twee jaar zal de werkwijze met het landelijk overlegplatform en ondersteuningsunit worden geëvalueerd.

3.3. Communicatie vanuit de unit naar Lisv, Uvi's, VNG, gemeenten en Arbeidsinspectie gebeurt via de bestaande departementale lijnen en met inachtneming van de hierbij geldende afspraken.

4. Inrichting van een drietal nieuwe Rif's

4.1. De mogelijkheden van een Rif zijn tot nu toe voorbehouden aan vier stedelijke gebieden en de regio Twente. Om deze wijze van handhaving binnen de sociale zekerheid breder inzetbaar te maken en witte vlekken op de kaart op te vullen is de ministerraad akkoord gegaan met een drietal regionale Rif's in het noorden, het midden en het zuiden van Nederland. Gedacht wordt om in de regio Maastricht, Groningen-Leeuwarden-Assen en Arnhem-Nijmegen deze nieuwe Rif's te plaatsten.

5. Planning

Brief met voorstel inzake werkwijze van het landelijk platform aan de lokale stuurgroepen.	7 oktober
. Inrichting van nieuwe Rif's	
- benadering gemeenten	oktober
- sluiten convenanten	
- indiening projectenplan en begroting	
- start nieuwe Rif's	1 januari 1999
Bijeenkomst landelijk overlegplatform	week 44/45

Ontwikkeling rapportagemodel	oktober
Informatieve notitie naar de Interdepartementale Stuurgroep Fraudebestrijding	november
Opstelling communicatieplan	november

Gaarne verneem ik van u of u de voorgestelde werkwijze onderschrijft. Dit voorstel (eventueel na aanpassing) kan dan in de eerste bijeenkomst van het overleg platform worden vastgesteld.

Hoogachtend,
de directeur Bijstandszaken,

(L.M. Zweers Van Rosmalen)

AANBIEDINGSFORMULIER VOOR (RIJKS)MINISTERRAADSSTUKKEN

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

1. Datum: 15 april 1998

2 Nummer: 98/11702

3 Afdeling: BZ/ UB

12. Het voorstel
- is aangekondigd in de regeringsverklaring - de troonrede - de begro het parlement
- hangt samen met verplichtingen op grond van internationale verdra en met name Europese regelgeving
- Kabinetsnotitie Fraudebestrijding 1998 - 2002

4. Geen hamerstuk:

5. Voorgestelde datum van behandeling:
17 april 1998

13. Korte titel:
Voortzetting en uitbreiding van Regionale interdisciplinaire fra deteams (Rif's)

6. Motivering indien moet worden afgeweken van de 10-dagen-termijn (voor Rijksministerraad 3 weken): wijziging op eerdere notitie aan MCBF

14. Inhoud en doelstelling van het voorstel:
Intensivering van de fraudebestrijding binnen het terrein van d sociale zekerheid door multidisciplinaire samenwerking van ge meenten, uitvoeringsinstellingen sociale verzekeringen, Belasti dienst en anderen.

7. Datum evt. voorgaande behandeling:
Besluit in de MCBF 6 april 1998

8. Aan EU-notificatieverplichting voldaan: tekst wissen~ja / nee / n.v.t.

9. Advies uitgebracht door adviescollege(s):
aangehouden in MCBF van 6 april

10.Interdepartementaal voorbereid met:
- Financiën (DG Rijksbegroting):
- Justitie (wetgevingstoets incl. deregulering):
- Overige departementen:

Overeenstemming bereikt op ambtelijk niveau: ja
bewindspersonenniveau: ja

15. Voorgestelde conclusies:
De Ministerraad gaat akkoord met :
- voortzetting van het Rif als samenwerkings-verband met in acht neming van enkele verbeterpunten.
- Het experimentele Rif-Twente wordt voortgezet als Rif-Twe met een structurele financiering vanuit de begroting van SZW
- SZW wordt gemandateerd om in overleg met VNG, Lisv, Belastingdienst te komen tot de inrichting van drie nieuwe regionale Rif's, in het noorden, midden en zuiden van Nederland met financiering uit de begroting van SZW.
- Er wordt een landelijk overlegplatform ingericht.
-de minister van SZW wordt gemachtigd, i.o.m. de ministers Financiën en Justitie, een kabinetsreactie op te stellen op het evaluatieonderzoek, langs bovenstaande lijnen.

11: Stuk is voorbereid door de bevoegde onderraad.
neen

16. Gevolgen voor de rijksbegroting op korte of lange termijn voor de meerjarenafspraken, voor de sociale lasten, eventuele financiële gevolgen voor lagere publieksrechtelijke lichamen of betrokken instellingen:
Geen gevolgen voor de rijksbegroting in enge zin. Over de dekking van de geraamde extra kosten van de rijks (1.7 mln in 1998 en 3,4 mln structureel vanaf 1999, sector sociale zekerheid) heeft reeds besluitvorming plaatsgevonden bij Voorjaarsnota 1998/ kaderstelling 1999: de structurele kosten worden gedekt uit de opbrengsten van extra fraudemaatregelen (bespaarde uitkeringen); de kosten voor 1998 worden binnen de SZW-begroting opgevangen.

NB Op grond van art. 15 Comptabiliteitswet *dient* bij voorstellen van wet met financiële gevolgen en bij mededelingen aan de Staten-Generaal over voorgenomen beleidsvoorstellen, het standaardformulier 'overzicht van de financiële gevolgen voor de rijksbegroting' te zijn gevoegd.

17.
Gevolgen voor de arbeidsmarkt:
n.v.t

18. Gevolgen voor het rijksapparaat:

- personeelsbezetting: n.v.t.

- huisvesting: n.v.t.

- millenniumtoets: n.v.t.

19. Aanvullende opmerkingen: geen

20. Voorlichting (persbericht ontworpen met medewerking van de afdeling Voorlichting):

21. Handtekening (namens de minister/staatssecretaris):

Naam/telefoonnummer contactpers
C. H. van der Laan 070 333 6

Voorstellen inzake de Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams (Rif's)

Inleiding

Bij de vaststelling door de Ministeriële Commissie Fraudebestrijding van de Voortgangsrapportage fraudebestrijding in januari 1998 heeft de commissie geconcludeerd dat het noodzakelijk is dat de politieke aandacht voor fraudebestrijding ook voor de komende kabinetsperiode gewaarborgd moet zijn. Een van de voorstellen van de bewindslieden betreft intensivering van de inzet van de Regionale interdisciplinaire fraudeteams (Rif's). De voorstellen zijn mede gebaseerd op het onlangs uitgebrachte evaluatie-onderzoek naar de Rif's door het Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen[1]. In dat onderzoek wordt onderkend dat het functioneren van de huidige Rif's en de bestuurlijke inkadering op onderdelen aangepast moet worden. Tegelijkertijd bestaat er een brede erkenning dat de Rif's een positieve impuls voor de fraudebestrijding hebben opgeleverd. Het gaat er daarom nu om de bestaande knelpunten op te lossen en daarnaast tot een uitbreiding te komen.

Voorstellen

A. Het Rif als samenwerkingsverband wordt voortgezet met inachtneming van de hierna genoemde verbeterpunten.

B. Rif's hebben als uitgangspunt de bij de verbeterpunten geformuleerde taken en object van fraudebestrijding. De uitgangspunten zullen in een algemeen modelconvenant worden opgenomen en deel uitmaken van de afzonderlijke project-convenanten.

C. Het experimentele Rif-Twente wordt voortgezet als Rif-Twente met een structurele financiering vanuit de begroting van SZW.

D. SZW wordt gemandateerd om in overleg met VNG, Lisv. min. van Financiën te komen tot de inrichting van drie nieuwe regionale Rif's, in het noorden, midden en zuiden van Nederland met financiering uit de begroting van SZW.

Verbeterpunten

1. Het werkterrein van Rif's wordt bepaald op controle en opsporing van zwart werk, doelgroepenonderzoek en onderzoek naar gelegenheidsstructuren.
2. De markering tussen controle en opsporing wordt binnen de werkwijze van het Rif duidelijk vormgegeven.
3. Er wordt een landelijk overlegplatform ingericht voor afstemming van activiteiten van Rif's, de beoordeling van bevindingen van Rif-onderzoeken, de vertaling van bevindingen naar beleid en de communicatie over de onderzoeken. De directeur Bijstandszaken van SZW is voorzitter van dit landelijke overlegplatform. De directie Bijstandszaken voert het secretariaat.
4. Het landelijk overlegplatform wordt verbonden aan de Interdepartementale Stuurgroep Fraudebestrijding.

---

[1] Evaluatie Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams (Rif's)II door het Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen, maart 1998

1866530 00731

Toelichting

Taken en object van onderzoek van Rif's

Object van de bestrijding van fraude door de Rif's is fraude met sociale zekerheidsuitkeringen (bijstand en sociale verzekeringen). Deze vormen het primaire object en het startpunt van de Rif's in het onderzoek. Als hierin fraude op het gebied van premie- en belastingheffing, wordt geconstateerd dan worden deze ook bestreden.
Het fraude onderzoek zal gericht zijn op:

- Zwart werk

Rif's richten zich op het bestrijden van zwart werk binnen het terrein van de sociale zekerheid. Rif's kunnen op het terrein van zwart werken succesvol opereren in branches met veel wisselend personeel. De verschillende objecten van onderzoek worden binnen het multidisciplinaire verband onderzocht. Door vergelijking van gegevens van diverse diensten wordt meer zichtbaar dan één dienst kan zien. De uitkomsten bestaan niet alleen uit terug- en navorderingen en repressieve sanctie, maar ook uit het zichtbaar maken van gelegenheidsstructuren. De multidisciplinaire samenstelling kan per Rif-project verschillen.

- Doelgroepenonderzoek

Naast zwart werk komen in de sociale zekerheid ook andere vormen van fraude voor die aan speciale categorieën is verbonden. Dergelijke fraude kan bestreden worden door een gericht gebruik van relevante bestanden van Rifparticipanten. Een voorbeeld hiervan is samenlevingsfraude. Een doelgroepen onderzoek naar samenlevingsfraude is bijvoorbeeld een multidisciplinair onderzoek door sociale diensten samen met controleurs van bevolkingsadministraties.

- Onderzoek naar gelegenheidstructuren

Een belangrijk aandachtsveld voor de Rif's is de signalering van gelegenheidsstructuren en het doen van preventieve aanbevelingen ter zake. Dit betreft het analyseren van de oorzaken van de onderzochte fraude, zoals zwakke plekken in wet- en regelgeving of de uitvoering door een branche. Dit kan bij uitstek een vorm van 'slim toezicht' (cie-Michiels) worden genoemd. Op het fraudegebied moet de formule c.q. de meerwaarde daarvan behouden blijven en zo mogelijk nog verder worden uitgewerkt en geëxploiteerd.

Controle en opsporing

Zowel de toezichthoudende bevoegdheden als de opsporingsbevoegdheden per organisatie verschillen. In de kabinetsnotitie "Fraudebestrijding 1998-2002" is afgesproken dat nader naar de verschillende bevoegdheden zal worden gekeken.
Voor het instellen van Rif-controles is een heldere afbakening (sfeerovergang) tussen toezicht (inspectie, controle etc.) en opsporing noodzakelijk.
De overgang van controle naar opsporing wordt gemarkeerd in het algemeen modelconvenant.
In de projectconvenanten moet aangegeven zijn hoe deze markering tussen controle en opsporing wordt ingevuld en welke capaciteit op ieders terrein door elke partner wordt ingezet.

1866530 00731

Aansturing en bestuurlijke ophanging
De concrete vorm van samenwerking binnen de Rif-projecten is gebaseerd op een convenant. Het gezag over de Rif's blijft berusten bij de afzonderlijke participerende organisaties, die verenigd zijn in een participantenoverleg. Dit participantenoverleg maakt een jaarprogramma en bewaakt de voortgang van de projecten.
De beheersmatige kant van het Rif kan bij een willekeurige partij van de convenantpartners liggen.

- *Versterking van de samenhang door een landelijk overlegplatform boven de Rif's*
Coördinatie en afstemming van vele multidisciplinaire samenwerkingsverbanden vraagt om planning, control en afstemming. Dit blijkt ook uit het evaluatieonderzoek. Daar dit nu niet bestaat, wordt een landelijk overlegplatform in het leven te geroepen. In dit platform worden projecten afgestemd en fricties binnen en tussen projecten aan de orde gesteld. De Rif's dienen hun projectvoorstellen in bij dit platform. Het platform zal ook zelf voorstellen voor onderzoek aan de Rif's kunnen doen. Bevindingen uit de onderzoeken zullen binnen dit platform op het landelijk niveau worden getoetst. Communicatie over de onderzoeken en bevindingen wordt door het platform in overleg met het Rif verzorgd. De relatie tussen Rif's en het landelijk platform maakt onderdeel uit van het algemeen modelconvenant. Het ministerie van SZW leidt dit overlegplatform. Dit landelijk overlegplatform rapporteert aan de Interdepartementale Stuurgroep Fraudebestrijding.

- *Versterking van de mogelijkheden tot inzet van Rifteams*
De mogelijkheden van een Rif zijn tot nu toe voorbehouden aan vier stedelijke gebieden en de regio Twente. Om deze wijze van handhaving binnen de sociale zekerheid breder inzetbaar te maken en witte vlekken op de kaart op te vullen worden een drietal regionale Rif's in het noorden, het midden en het zuiden van Nederland ingericht.

1866530 00731

Belastingdienst

Faxbericht

Directie ondernemingen Noord

Hanzelaan 310
Postbus 605
8000 AP Zwolle

Telefoon (038) 467 26 72
Telefax 038 - 460 34 84

Aan
MvF

Ter attentie van
mevrouw Koekkoek

Afdeling
AFZ

Telefax
070 - 342 79 04

Van
Fred Imhof

Afdeling
Stafsecretariaat

Telefax
038 - 460 34 84

Doorkiesnummer
038 - 467 26 00

Datum
13 oktober 1998

Boodschap

Geachte mevrouw Koekkoek

Op verzoek van de heer Imhof ontvang u hierbij de memo met bijlage inzake RIF-project Informele economie.

Met vriendelijke groet,

Media Tiekelenburg

KOPIE

Aantal pagina's inclusief dit blad
21

Indien dit faxbericht niet goed is overgekomen, bel dan alstublieft
038 - 467 26 00

Memo RIF-project Informele economie

fax: 070-3427904

Aan	Fred Imhof
Van	Portefeuille Controlebeleid
Datum	6 oktober 1998
Kenmerk	phcb/rifdh1
Kopieën aan	Gerard Blankesteijn

1. Inleiding

Het RIF Den Haag is voornemens een project "Informele economie" uit te voeren. Doel van dit project is het opsporen van onbekende ondernemers. In Den Haag wordt één wijk uitgekozen waar het project moet gaat draaien. Het projectplan "Ongekende bedrijvigheid" is hierbij gevoegd. Het plan is geaccordeerd door de Stuurgroep RIF Den Haag.

Dit project geeft aanleiding tot enkele discussiepunten:
a. Goedkeuring project
b. Relatie met andere projecten gericht op onbekende ondernemers
c. Gekozen aanpak

ad a. Goedkeuring project
Kan een project nog worden goedgekeurd door een Stuurgroep terwijl de besluitvorming vanaf nu is voorbehouden aan het Landelijk Platform RIF's. In feite is sprake van een overgangssituatie. In de brief van Sozawe over de toekomstige werkwijze is hierover niets geregeld.

Vraag 1:
Valt de goedkeuring nog onder de 'ouds' Stuurgroep of moet het Landelijk Platform hier al over beslissen?

ad b. Relatie met andere projecten gericht op onbekende ondernemers
In de Fraudenota is het onderwerp project "Signalering onbekende ondernemers" opgenomen. Bedoeld wordt het signaleren van niet of gedeeltelijk geregistreerde (illegale) ondernemingen "op straat en in de wijk". Gedacht wordt aan het uitbreiden van de capaciteit met specifieke functionarissen en een infrastructuur voor snelle(re) gegevensuitwisseling tussen Arbeidsinspectie, Belastingdienst en Kamer van Koophandel. De Belastingdienst zal het voortouw moeten nemen. Dit project kent heel veel invalshoeken. In het concept plan van aanpak bij de Fraudenota is opgenomen dat hiervoor op korte termijn een studie-opdracht naar wordt opgezet.

Er ligt in ieder geval een duidelijke lijn richting het project Fiscale vrijplaats. In de inventarisatie die vanuit het project Fsicale vrijplaats in 1997 is opgesteld, werd als een van de belangrijkste risicogroepen door de eenheden genoemd de "anders maatschappelijke wijken". Het RIF-project is daar een voorbeeld van.

Dit betekent dat het RIF-project Den Haag in ieder geval in samenhang met deze problematiek moet worden bezien. Aan de ene kant biedt het project in Den Haag een kans om ervaring op te doen met de gezamenlijke aanpak van dit soort 'risicogebieden'. Aan de andere kant bestaat het gevaar dat deze aanpak niet gaat stroken met de lijn die de Belastingdienst wenst in te zetten.

ad c. Gekozen aanpak

In de projectbeschrijving wordt een onderscheid gemaakt naar het blootleggen van de gelegenheidsstructuren (hoofdstuk 2.1), de methodiekontwikkeling geografische benadering (hoofdstuk 2.2) en de aanpak van de fraudeurs (hoofdstuk 2.3).

Ten aanzien van de eerste twee onderdelen kan worden gesteld dat sprake is van een zeer gedegen opzet die navolging zou kunnen verdienen. Wel moet worden opgemerkt dat deze opzet veel tijd zal vergen, misschien wel veel meer tijd dan het RIF heeft ingepland.

Ten aanzien van onderdeel 3 "De aanpak van de fraudeurs" zijn veel meer kanttekeningen te maken. De gekozen activiteiten zijn 'traditioneel', dat wil zeggen dat instrumenten als WTP, zichtcontroles, deelwaarnemingen en boekenonderzoeken de hoofdmoot gaan vormen. Zo is ook het idee ontstaan om de bewoners van de wijk te informeren over de activiteiten door middel van een huis-aan-huis-pamflet. O Den Haag heeft het standpunt gevraagd van de PH Controlebeleid over deze wijze van aankondiging.

Alvorens op deze vraag in te gaan, moet eerst de vraag worden beantwoord of deze traditionele aanpak de beste is. Naar de mening van de PH Controlebeleid is het maar zeer de vraag of de gekozen (traditionele) aanpak het meeste succes oplevert. De door Den Haag gekozen aanpak heeft grote afbreukrisico's. Waarschijnlijk zullen incidentele successen worden behaald maar de vraag is of hiervan al geld binnenkomt. Bovendien lopen de betrokken medewerkers veiligheidsrisico's en bestaat het gevaar van ontwijkgedrag.

De PH Controlebeleid vergelijkt de aanpak van een "anders maatschappelijke wijk" liever met de aanpak van woonwagencentra. Dáár is het beleid gericht op de normalisatie van het gedrag waar dit mogelijk is. Dit betekent dat gekozen wordt voor een structuuraanpak en niet voor het najagen van incidentele successen. Naar verwachting kan het gedrag van een groot deel van de bewoners genormaliseerd worden. Slechts een klein deel zal alleen via repressie aangepakt kunnen (en moeten) worden. Steekwoorden zijn: kiezen voor een positieve insteek waar mogelijk, repressie waar nodig, informatie verstrekken, contacten zoeken met instanties uit de wijk (opbouwwerkers, wijkagenten) en dergelijke. Binnenkort starten de pilots waar deze methodiek wordt uitgeprobeerd.

Bij de anders maatschappelijke wijk is de problematiek nog ingewikkelder dan bij de woonwagen-centra. Bij de laatste is sprake van een (redelijk) homogene groep. In een wijk die maatschappelijk anders is, is sprake van een enorme diversiteit aan risicogroepen die elk hun eigen aanpak vragen: de shoarmazaken vragen een andere aanpak dan bijvoorbeeld allochtone slagers of coffeeshops. Het aanpakken van de problematiek van één wijk, betekent in feite het aanpakken van de problematiek van verschillende risicogroepen.

Terug naar de vraag over het huis-aan-huis-pamflet om de betrokken inwoners te informeren. Formeelrechtelijk bestaat hier geen bezwaar tegen. Beleidsmatig kunnen hier vraagtekens bij worden geplaatst. Het belangrijkste probleem is dat de wijk wordt gestigmatiseerd. Dit kan ongewenste publiciteit tot gevolg hebben. Bovendien is deze publiciteit dan niet meer te beïnvloeden. Bovendien kan de teneur van het pamflet al gauw bedreigend overkomen: er wordt een negatief beeld geschetst van de wijk en er is een slechte boodschap te melden namens de Belastingdienst.

2. Advies

De PH Controlebeleid meent dat eerst nader onderzoek moet worden uitgevoerd voordat het project geoperationaliseerd kan worden. Daarom wordt voorgesteld om eerst de fases informatievergaring / bewerking en de vaststelling van de onderzoekssubjecten uit te voeren.Zo ontstaat een duidelijk beeld van de risicogroepen en kan worden bepaald op welke wijze de verschillende risicogroepen zouden moeten worden aangepakt. Op deze wijze kan een onderbouwde keuze worden gemaakt voor het vervolgtraject van het project in het geheel en van de vervolgactiviteiten per risicogroep: normalisatie en/of repressie. Door deze knip wordt bovendien voorkomen dat al te snel verwachtingen worden gewekt die niet kunnen worden waargemaakt (niet alleen in Den Haag maar ook bij andere grote steden die het project met argusogen zullen volgen).

Een en ander is al besproken met het project Fiscale Vrijplaatsen. Zij bieden aan om hierover met Gerard Blankesteijn in contact te treden.

Projectplan Ongekende Bedrijvigheid

1. Opdrachtformulering

De Stuurgroep heeft op 1 juli 1998 besloten tot het schrijven van een projectplan op de volgende schadegebieden:

schadegebieden
snelle bedrijfswisselingen, vluchtig bestaan van bedrijven, schijnbeheer, doorschuiven van ondernemingen
illegale tewerkstelling (w.o. illegaal gebruik van sofinummers)
het niet, dan wel niet tijdig, aan - of afmelden van personeel aan de uitvoeringsinstellingen
bedrijven die niet worden gemeld bij uitvoeringsinstellingen en/of de Belastingdienst

Deze schadegebieden zijn geformuleerd in de voorstudie informele economie na een inventarisatie van knelpunten onder de participanten van het RIF Den Haag en bestudering van de diverse rapportages van de RIF's in Nederland.

1.1 doelstellingen

De volgende doelstellingen van het onderzoek zijn hierbij meegegeven:

1. Het blootleggen van de gelegenheidsstructuren op deze schadegebieden.
2. Het aanpakken van fraudeurs.
3. Het in kaart brengen van de (on)mogelijkheden om in een multidisciplinair verband een geografisch gebied te onderzoeken, m.a.w. methodiekontwikkeling.

1.2 Randvoorwaarden

De volgende randvoorwaarden voor het project zijn relevant.

- Als richting voor de gebiedskeuze is door de Stuurgroep meegegeven dat deze op de volgende wijze dient te geschieden:
    1. Die bedrijfstakken worden benoemd waar de schadegebieden zich in voordoen.
    2. Geïnventariseerd wordt in welke gebieden de bedrijven uit deze bedrijfstakken in Den Haag zijn gevestigd.
    3. Het gebied waar deze bedrijven het meest voorkomt wordt geselecteerd.

1866530 00731

- Allochtone ondernemers worden niet selectief gecontroleerd. Na de gebiedskeuze worden, zonder onderscheid, zowel de allochtone als de autochtone ondernemers onderzocht.
- De werkgroep wil als een eindresultaat van het project een methodiek die in de toekomst ook op andere geografische (probleem)gebieden kan worden toegepast. Dit betekent dat ten aanzien van de bedrijvigheid in het te onderzoeken geografische gebied een brede spreiding van economische activiteiten de voorkeur geniet. Op deze wijze wordt inzicht verkregen in hetgeen de verschillende Uvi's en klantmanagers van de Belastingdienst kunnen bijdragen bij een geografische aanpak.

2. Aanpak

In dit hoofdstuk wordt de aanpak beschreven om de doelstellingen, zoals gedefinieerd in par. 1.1 te bewerkstelligen. In paragraaf 2.1 worden de middelen en activiteiten beschreven die moeten worden uitgevoerd om de gelegenheidsstructuren ten aanzien van de schadegebieden bloot te leggen. In paragraaf 2.2 wordt nader ingegaan op de methodiekontwikkeling: de geografische benadering. De methodiekontwikkeling omtrent de geografische benadering bestaat uit twee componenten, nl. de methodiek van gebiedskeuze en de aanpak (methodiek) binnen het gekozen gebied. Deze twee componenten zullen achtereenvolgens worden beschreven. In paragraaf 2.3 zal beschreven worden hoe wij de fraudeurs willen aanpakken. Paragraaf 2.4 behelst overige relevante aspecten omtrent de aanpak, meer specifiek de aankondiging en de WTP's.

2.1 Het blootleggen van de gelegenheidsstructuren

Doelstelling 1 in de opdrachtformulering is het blootleggen van de gelegenheidsstructuren op de gedefinieerde schadegebieden. In de criminologische literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen vier gelegenheidsstructuren nl. de juridische - , de organisatorische - , de geografische -, en controletechnische gelegenheidsstructuren. In het navolgende zal per schadegebied de aanpak worden beschreven door de middelen/informatiebronnen die hiervoor worden gebruikt en activiteiten die hiervoor moeten worden ontplooid.

De schadegebieden zullen aan de hand van de gelegenheidsstructuren worden beschreven. Dit belicht de dimensie van de handhaving. Bij het beschrijven van de schadegebieden zal ook stil worden gestaan bij:

- beschrijving van de gangbare procedures ten opzichte van de werkwijze van bedrijven die schade veroorzaken op de benoemde gebieden.
- de bedrijfseconomische dimensie (risico/rendement):
  - wat zijn de financiële opbrengsten voor de fraudeurs
  - wat zijn de risico's voor de fraudeurs
  - benadeling personen/diensten/instellingen/particulieren
- de sociologische (vnl. culturele) dimensie
- een opsomming van de risicoverhogende omstandigheden
- de omvang van de problematiek

2.1.1 Activiteiten en middelen voor blootleggen gelegenheidsstructuren ten aanzien van de schadegebieden

Stap	doel	middelen (informatie/bronnen)	activiteit
1 a	beschrijving van de gangbare procedures die een onderneming doorloopt en de diensten doorlopen bij: • inschrijving van de onderneming en de beëindiging • te werk stellen van vreemdelingen • te werk stellen van personeel en beëindiging van de arbeidsverhouding	• procedurebeschrijvingen wetsstudie • front-office medewerkers	• literatuurstudie • interviews
1 b	werkwijze van bedrijven die schade veroorzaken op de benoemde gebieden	• bevindingen geografische benadering (het operationele traject)	• analyseren bevindingen
2	bedrijfseconomische dimensie • financiële opbrengsten • risico • benadeling	• bevindingen geografische benadering	• analyseren bevindingen (m.b.v. nulmeting). Voor risico's van de fraudeurs zie controletechnische gelegenheidsstructuren en beschrijving procedures die ondernemingen doorlopen.
3	sociologische dimensie (cultureie)	• direct betrokkenen (werkgevers/werknemers/ front office medewerkers van diensten) • Bovenkerke, Willem Pompe Instituut, IMES, belangenbehartigers, etc.	• interviews • literatuurstudie, interviews
4	opsomming risicoverhogende omstandigheden	• bevindingen geografische benadering • experts • faillissementdossiers	• analyseren bevindingen onderzoek • interviews • dossieronderzoek
5	omvang van de problematiek	• bevindingen geografische benadering	• opzetten, uitvoeren en analyseren van deelwaarnemingen (m.b.v. nulmeting)
6	blootleggen van:		
6 a	juridische gelegenheidsstructuren	• beroepsjuristen afdeling bezwaar- en beroep loonInspectie invorderaar beleidsmakers/werkvloer • dossiers • de wet	• interviews • dossieronderzoek • wetsstudie
6 b	organisatorische gelegenheidsstructuren	• procedure beschrijvingen handhavingsplannen organisatiebeschrijving administratieve organisatie informatieplannen privacy reglementen • werkvloer/kader/ beleidsmakers van diensten • informatiesystemen bij de diensten.	• literatuurstudie • interviews • informatieanalyse tussen en binnen diensten
6 c	geografische gelegenheidsstructuren	• diensten • wet	• interviews • wetsstudie
6 d	controletechnische gelegenheidsstructuren	• boekenonderzoeken derdenbezoeken waarnemingen ter plaatse zichtcontroles • controleurs • informatiesystemen bij de diensten.	• analyse van de geografische benadering (analyse van de mogelijkheden, beperkingen, inzet van de controlemiddelen) • observatie tijdens controles interviews • bestandsvergelijkingen

2.2 Methodiekontwikkeling geografische benadering

De methodiekontwikkeling omtrent de geografische benadering bestaat uit twee componenten, nl. de methodiek van gebiedskeuze en de aanpak (methodiek) binnen het gekozen gebied. Deze twee componenten zullen achtereenvolgens worden beschreven.

2.2.1 Keuze gebied

Insteek voor het project laat zich als volgt - verkort - omschrijven.

Stap 1 : Die bedrijfstakken waar de schadegebieden zich in voordoen worden benoemd.

Stap 2 : Geïnventariseerd wordt in welke gebieden in Den Haag de bedrijven uit deze bedrijfstakken zijn gevestigd.

Stap 3: Het gebied waar deze bedrijven het meest voorkomen wordt geselecteerd.

Optioneel
Stap 4: Nadere gebiedskeuze aan de hand van demografische gegevens.

Uitwerking Stap 1
Die bedrijfstakken waar de schadegebieden zich in voordoen worden benoemd.

De Kamers van Koophandel duiden de activiteiten van een onderneming of een vestiging aan met een code. Het codesysteem dat de Kamers van Koophandel hanteren heet 'Bedrijfsindeling Kamers van Koophandel 1995", afgekort BIK'95.

Door de leden van de werkgroep zijn die bedrijfstakken benoemd, waarin verondersteld wordt dat de eerder gedefinieerde schadegebieden zich voordoen.
De bedrijfstakken die benoemd zijn blijken zich niet allemaal eenvoudig te laten vertalen in een BIK'95-code. In die gevallen zijn de leden van de werkgroep de alternatieven uit de BIK'95 voorgelegd. De definitieve lijst met benoemde bedrijfstakken is als bijlage (I) toegevoegd.

De convenantpartners van de Uitvoeringsinstellingen, de Belastingdienst Den Haag, de Arbeidsinspectie en de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid is een enquête voorgelegd, waarin werd verzocht een waardering van 1 tot 5 toe te kennen aan de benoemde bedrijfstakken. In de waardering komt naar voren of de partners veronderstellen dat de vier schadegebieden zich in min (1) of meerdere (oplopend tot 5) mate voordoen.

De uitkomsten van de enquête geven een wegingsfactor, die benut kan worden bij de bepaling van het geografische gebied.

1866530 00731

Uitwerking stap 2
Geïnventariseerd wordt in welke gebieden in Den Haag de bedrijven uit deze bedrijfstakken zijn gevestigd.
Een gebiedsindeling wordt gekozen. De indeling van de gemeente Den Haag, het CBI/CBS, de politie of de handhavingsteams wordt hiervoor gebruikt. Het Informatieknooppunt Haaglanden kan de postcodes voor diverse gebiedsindelingen leveren.

Met de vergaarde BIK'95-codes wordt vanuit de gegevens van het register van de Kamers van Koophandel een bestand opgebouwd van ondernemingen / ondernemers in Den Haag, die (o.a.) activiteiten uitoefenen in de benoemde bedrijfstakken

De ondernemingen / ondernemers ontleend aan het opgebouwde bestand (van de Kamer van Koophandel) per BIK'95-code worden vermenigvuldigd met de wegingsfactor vanuit de enquête. De verkregen waarden geven een rangorde, die met behulp van de postcodes van ondernemingen / ondernemers leidt tot een populatie "bedrijvigheid" per gebied.

Uitwerking stap 3
Het gebied waar deze bedrijven het meest voorkomt wordt geselecteerd.

Het geografische gebied dat een hoge graad van "bedrijvigheid" kent en een brede spreiding in de verschillende typen activiteiten, leidt tot het gebied waarin het project 'gestalte dient te krijgen'.

Uitwerking stap 4 (optioneel)
Nadere gebiedskeuze aan de hand van demografische gegevens.
Naast de bedrijvigheid kan ook gebruik worden gemaakt van demografische gegevens van de Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO) van de Gemeente Den Haag ter verbijzondering van de gebiedskeuze.

Op buurtniveau (Den Haag kent 94 buurten) kan o.a. in kaart worden gebracht waar relatief veel personen met lage inkomens wonen , waar sprake is van een grote bevolkingsdichtheid en waar relatief veel in-actieven wonen.

1866530 00731

2.3.2 Aanpak binnen het gebied

De geografische benadering is een nieuwe werkwijze voor het RIF Den Haag. De eerste vraag die men bij een nieuwe werkwijze kan stellen is: *Wat wil men ermee bewerkstelligen?*

De doelen die wij ons hebben gesteld zijn:

1. Bekijken wat het effect is van de aanpak in het gebied op het gedrag van ondernemers, m.n. op de gedefinieerde schadegebieden, d.w.z.:
   - het aanmelden van bedrijven/bedrijfswisselingen
   - het aanmelden van vreemdelingen die te werk zijn of worden gesteld
   - het aanmelden c.q. afmelden van personeel
2. Inventariseren van de mogelijkheden ter verbetering van de handhaving in een geografische gebied[1], met behulp van bronnen/middelen die normaliter niet (of slechts summier) worden gebruikt.
3. Het verzorgen van input voor het blootleggen van de schadegebieden, opdat in een latere fase aanbevelingen kunnen worden gedaan aan de wet- en regelgever om de problematiek te doen verminderen. In het schema in paragraaf 2.1.1. hebben wij al gesteld dat de geografische aanpak een middel/informatiebron is voor het bewerkstelligen van dit doel.

Uitwerking doel 1:
Bekijken wat het effect is van de aanpak in het gebied op het gedrag van ondernemers

Teneinde te kunnen meten of de aangekondigde en / of uitgevoerde activiteiten een gedragsverandering bij de ondernemingen / ondernemers teweeg brengen, dient de operationele fase vooraf te worden gegaan door een zogenaamde 'nulmeting'.

Bij de diverse participanten wordt indien mogelijk het volgende in kaart gebracht:

Belastingdienst

- gemiddeld aantal aanmeldingen startende ondernemers (per maand binnen het gekozen gebied) inclusief het tijdsverloop tussen aanvang en aanmelding;
- gemiddeld aantal afmeldende stakende ondernemers inclusief het tijdsverloop tussen beëindiging en melding betreffende de beëindiging;
- gemiddeld aantal overschrijdingen van de aangiftetermijnen;
- gemiddeld aantal overschrijdingen van de betalingstermijnen;
- overschrijding termijn aanlevering loonbelastinggegevens (gegevens over 1998 in 1999 t.o.v voorgaande jaren;
- aanvragen blanco formulieren Werknemersverklaring Loonbelasting;
- ontvangen, ingevulde loonbelastingverklaringen.

[1] D.w.z. een gebied waarbij sprake is van een verhoogd risico ten aanzien van de schadegebieden

1866530 00731

Uitvoeringsinstellingen
- gemiddeld aantal aanmeldingen startende ondernemers (per maand binnen het gekozen gebied) met personeel inclusief het tijdsverloop tussen aanvang en aanmelding;
- gemiddeld aantal aanmeldingen Sociale Verzekeringen (aanmelden personeel) (per maand binnen het gekozen gebied) met personeel inclusief het tijdsverloop tussen aanvang en aanmelding;
- overschrijding termijn aanlevering loongegevens (gegevens over 1998 in 1999 t.o.v voorgaande jaren;
- normaal patroon van aanvragen aanpassing voorschotheffing (m.n verhogingen);

Arbeidsinspectie
- aanvragen tewerkstellingsvergunning van personen die woonachtig zijn of in dienst zijn van een werkgever binnen het afgebakende gebied (verzoeken kunnen immers ook van derden komen, die gebruik maken van de diensten van werkgevers wonende binnen het gekozen gebied);

DSZW
- gemiddeld aantal beëindigingen van uitkeringen;
- gemiddeld aantal verzoeken om aanpassing uitkering vanwege deeltijdactiviteiten;

SVB
- aantal verzoeken beëindiging kinderbijslag vanwege (r-)emigratie;
- aantal verzoeken beëindiging AOW.

De nulmeting dient plaats te vinden in de maanden oktober en november van 1998. Na aankondiging van de geplande activiteiten dient vastgelegd te worden of de aankondiging en vervolgens de uitgevoerde acties van invloed zijn op het 'meldgedrag' en anderszins handelen van de werkgevers, werknemers en 'overige betrokkenen'. De resultaten van de metingen dienen gedurende de looptijd van het project teruggekoppeld te worden aan het projectteam, doch in ieder geval dienen de gegevens hieromtrent in augustus 1999 ter beschikking te staan van het projectteam.

Uitwerking doel 2:
Inventariseren van de mogelijkheden ter verbetering van de handhaving in een geografische gebied[2], met behulp van bronnen/middelen die normaliter niet (of slechts summier) worden gebruikt

Bij het opbouwen van de informatiepositie over het gebied wordt geïnventariseerd wat de mogelijkheden zijn van het gebruik van de hierna genoemde bestanden.

[2] D.w.z. een gebied waarbij sprake is van een verhoogd risico ten aanzien van de schadegebieden

1866530 00731

Om e.e.a. beheersbaar te houden wordt in principe informatie vergaard van de afgelopen twee jaar. In incidentele gevallen zal tot drie jaar terug worden gegaan.

De informatievergaring richt zich op ondernemingen/bedrijven, ondernemers/ werknemers, inwoners, percelen (eigenaren) en alle verbanden en relaties die gelegd kunnen worden tussen en met deze subjecten.

Bron: Van de RIF participanten

Belastingdienst Den Haag
- Gegevens ten aanzien van loonbelasting, inkomstenbelasting, vennootschapsbelasting, omzetbelasting (werkgevers / werknemers), correspondentie betreffende deze middelen en overige zaken

Uvi's
- Gegevens ten aanzien van werknemers, werkgevers en uitkeringsgerechtigden (VZA)

Arbeidsinspectie
- Gegevens ten aanzien van tewerkstellingvergunningen en processen-verbaal

DSZW
- Uitkeringsbestanden en achterliggende dossiers, subsidies/financieringen (begeleiding van startende ondernemers)

SVB
- Uitkeringen kinderbijslag, AOW

Bron: Overheidsinstellingen of aan overheid gelieerde instellingen:
- Gemeente
- Vennoot
- Faillissementsregister
- ECD
- Handhavingsteam, waarbinnen bronnen in gebruik door:
  - de Vreemdelingenpolitie
  - Bouw- en woningtoezicht
  - Milieupolitie
- Kadaster
- Dienst Douane & Accijnzen
- Kamer van Koophandel

en indien toegestaan meer vertrouwelijke informatie uit Politionele/Justitiele diensten (CID bestanden)

Bron: (Overige) niet overheidsinstellingen, waarbij gedacht wordt aan:
- Brancheorganisaties (bijv. Automatenbranche)
- Brouwerijen

Tijdens het project zullen mogelijk nieuwe bronnen naar voren komen.

Bron: activiteiten waardoor nader informatie wordt verkregen
Zichtcontroles
Waarnemingen Ter plaatse (individuele diensten of met meerdere diensten, zoals met milieupolitie e/o bouw-wonen)
Deelwaarnemingen,
Boekenonderzoek

De mogelijkheden van deze bronnen zullen tijdens dit project worden geïnventariseerd. Indien mogelijk zullen verbanden worden gelegd tussen de verschillende bronnen. Dit leidt uiteindelijk tot een deelrapportage waarin de mogelijkheden en onmogelijkheden van een geografische aanpak wordt geschetst.

Uitwerking doel 3:
het verzorgen van input voor het blootleggen van de schadegebieden, opdat in een latere fase aanbevelingen kunnen worden gedaan aan de wet- en regelgever om de problematiek te doen verminderen

In het schema in paragraaf 2.1.1. hebben wij al gesteld dat de geografische aanpak een middel/informatiebron is voor het bewerkstelligen van dit doel. Op de volgende punten is paragraaf 2.1.1. naar de geografische benadering verwezen.

Stap	doel	middelen (informatie/bronnen)	activiteit
1 b	werkwijze van bedrijven die schade veroorzaken op de benoemde gebieden	• bevindingen geografische benadering (het operationele traject)	• analyseren bevindingen
2	bedrijfseconomische dimensie • financiële opbrengsten • risico • benadeling	• bevindingen geografische benadering	• analyseren bevindingen (m.b.v. nulmeting). Voor risico's van de fraudeurs zie controletechnische gelegenheidsstructuren en beschrijving procedures die ondernemingen doorlopen.
3	sociologische dimensie (culturele)	• direct betrokkenen (werkgevers/werknemers/ front office medewerkers van diensten)	• interviews
4	opsomming risicoverhogende omstandigheden	• bevindingen geografische benadering	• analyseren bevindingen onderzoek
5	omvang van de problematiek	• bevindingen geografische benadering	• opzetten, uitvoeren en analyseren van deelwaarnemingen (m.b.v. nulmeting)
6 d	controletechnische gelegenheidsstructuren	• boekenonderzoeken derdenbezoeken waarnemingen ter plaatse zichtcontroles • controleurs • informatiesystemen bij de diensten.	• analyse van de geografische benadering (analyse van de mogelijkheden, beperkingen, inzet van de controlemiddelen) • observatie tijdens controles interviews • bestandsvergelijkingen

Uitwerking stap 1b, 2, 5

in kaart brengen van werkwijze van bedrijven die schade veroorzaken
in kaart brengen van bedrijfseconomische dimensie
in kaart brengen van omvang van de problematiek

De analyse van de informatiebronnen zal, evenals de nulmeting en controle-activiteiten die de diensten zullen uitvoeren, een inzicht opleveren in de werkwijze van de onderneming, de bedrijfseconomische dimensie en de omvang van de problematiek. Daarnaast zal middels het in kaart brengen van de historie van panden getracht worden inzicht te verschaffen. Bij de historie van bedrijfspanden zal onderscheid wordt gemaakt tussen de eigenaar van het pand en de eigenaar van de inboedel. Voorts dient er rekening mee gehouden te worden dat er vaak meerdere eigenaars in één pand gehuisvest zijn. Mogelijke informatiebronnen: Vennoot, kadaster, faillissementsregisters, diensten. Wegens de veelheid aan informatie is besloten om in de historie in principe niet verder terug te gaan dan 2 jaar. Alleen als daar redenen toe zijn zal verder in de tijd terug gegaan worden.

Uitwerking stap 3

in kaart brengen van sociologische dimensie (culturele)

De geografische aanpak kan inzicht leveren op de sociologische dimensie door informatie die aanwezig is over de inwoners/eigenaren bedrijven etc. in het gebied bij bijvoorbeeld de Gemeente/CBS. Tijdens de controles zal aandacht worden geschonken aan de achtergrondskenmerken van het controle-subject. Daarnaast zullen mogelijk ook inwoners/eigenaren bedrijven in het gebied worden geïnterviewd.

Uitwerking stap 4

opsomming risicoverhogende omstandigheden

Dit zal plaatsvinden na bestudering van de bevindingen van de controle-activiteiten en het gehele proces. Bekeken zal worden of er sprake is van specifieke patronen.

Uitwerking stap 6

in kaart brengen van controletechnische gelegenheidsstructuren

Tijdens het onderzoek zullen de activiteiten die worden uitgevoerd door de projectgroep en de controleurs worden gemonitored. Dit zal mogelijk zicht leveren op de effectiviteit van de controlemiddelen maar bijvoorbeeld ook op lacunes in bestanden.

1866530 00731

2.3 Het aanpakken van fraudeurs

Nadat de onderzoekspopulatie in kaart is gebracht zal nader beoordeeld worden welke ondernemingen tot de onderzoekssubjecten gerekend dienen te worden. In dit stadium wordt nagegaan of een onderzoekssubject recent is betrokken in een Rif- of andersoortig project. Tevens kan rekening worden gehouden met binnenkort op te starten, projectmatige activiteiten (zoals bijvoorbeeld van het mogelijk opgerichte WIT-team, maar ook andere Rif-activiteiten).
Door de inspanningen die worden verricht in het kader van de geografische benadering (zie 2.2.2) zullen fraudes naar voren komen. De fraudeurs worden administratiefrechtelijk of strafrechtelijk aangepakt. Nadat alle controle-activiteiten zijn verricht zal een beoordeling plaatsvinden welke zaken in aanmerking komen voor een g.v.o./s.f.o.

2.4 Overig Aspecten

Aankondiging
In de werkgroep is afgesproken dat vooraankondiging van het onderzoek in de pers zal plaatsvinden. De vooraankondiging zal na de nulmeting, ten minste 1 maand voor de operationele fase, plaatsvinden, bij voorkeur zonder vermelding van het gekozen gebied.

Waarnemingen ter Plaatse
De werkgroep ziet in dat het van belang is de WTP's te spreiden. Als in één aktie het hele gebied wordt aangepakt, leveren de WTP's naar alle waarschijnlijkheid halverwege het gebied niets meer op. In de operationele fase zal hiermee rekening worden gehouden.

1866530 00731

3. Tijdpad en capaciteit

In hoofdstuk 2 is per doelstelling de aanpak beschreven in termen van middelen en activiteiten. Veel van de beschreven activiteiten hebben een overlap met elkaar. Op de volgende pagina zal een globale beschrijving worden gegeven van het tijdpad van het project. Globaal omdat het geografisch gebied en daarmee het aantal bedrijven/bedrijfspanden nog niet bekend is. Er dient dus een voorbehoud gemaakt te worden omtrent het tijdpad.

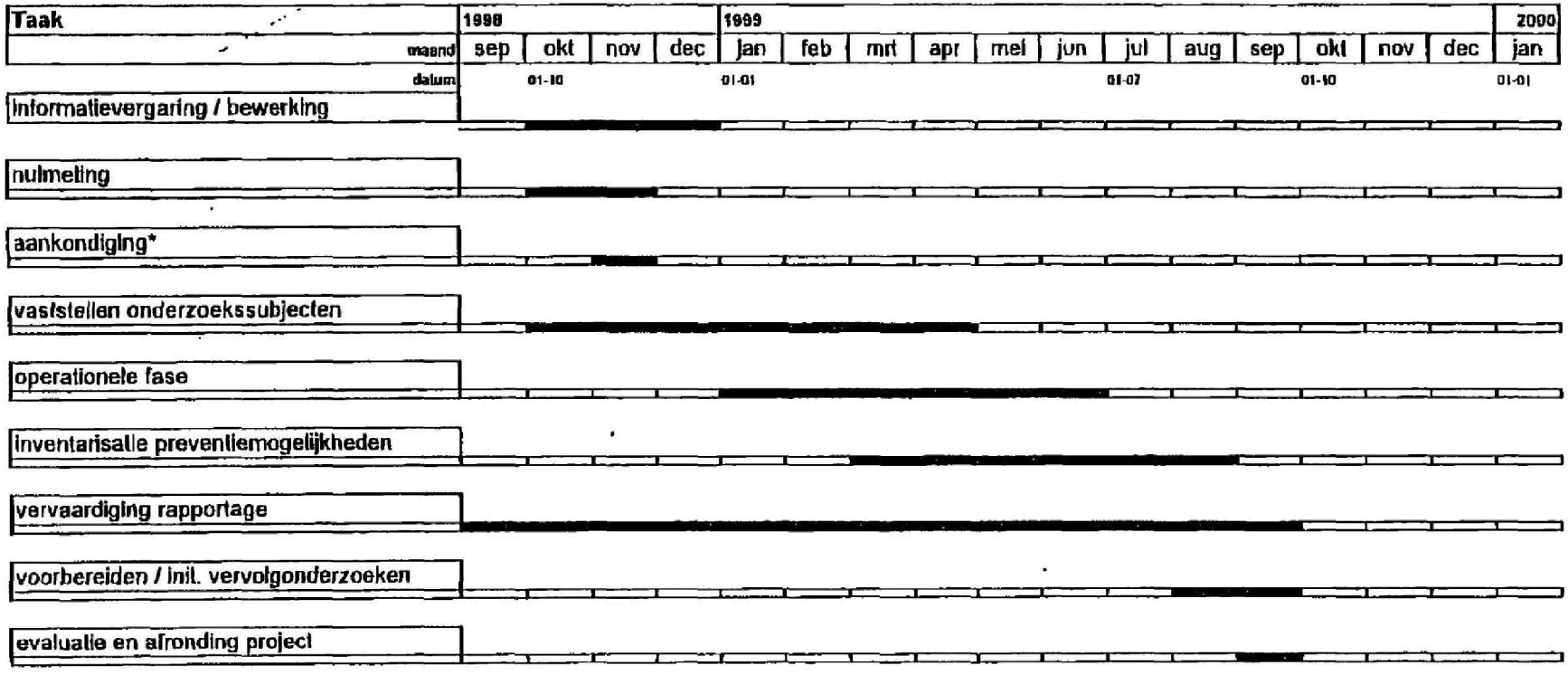
3.1 Tijdpad

op volgende pagina

3.2. Capaciteit

Zolang het geografisch gebied en daarmee het aantal bedrijven/bedrijfspanden niet bekend zijn, kan de capaciteitsvraag nog niet concreet worden ingevuld. Wel is afgesproken dat het project vanaf 1 januari operationeel zal draaien. De diensten zullen er rekening mee moeten houden dat vanaf dat moment controlecapaciteit van hen zal worden gevraagd.

1866530 00731



* einde van de maand

file:Planning
print 15-9-98

Bijlage I

Economische activiteiten met verhoogd risico op de schadegebieden
Autopoetsbedrijven / autowasserijen
Autopoetsbedrijven / autowasserijen (m.u.v. mech. Wasstraten)
Goederenvervoer over de weg
vrachtautodiensten, afhaal- en besteldiensten
verhuisbedrijven
overig goederenvervoer over de weg (overig = 'restgroep')
koeriersdiensten
Confectie
loonconfectiebedrijven
vervaardiging van bovenkleding (excl. werkkleding en kleding van leer)
reparatie van consumentenartikelen n.e.g.
Detailhandel / Levensmiddelenzaken
speciaalzaak in buitenlandse levensmiddelen /toko (alg assorti)
overige gespecialiseerde detailhandel in voedings- en genotmiddelen*
kruidenier (zelfbed.; minder dan 400 m2 verkoopopp vlak*
detailhandel in levensmiddelen (alg assorti)*
Horeca
shoarmazaken
cafetaria's, lunchrooms, snackbars, eetkramen ed.
koffiehuizen e.d.
In- en exportbedrijven ('pakketpost')
overige dienstverlening t.b.v. het vervoer door de lucht n.e.g.
reisbureau's / -agenten
verhuisbedrijven
Kassenbouw
bouwen van kassen
Land- en tuinbouw / loonbedrijven
loonbedrijven t.b.v. land- en tuinbouw (niet-gemechaniseerd)
hoveniersbedrijven en dienstverl. tbv akker- en tuinbouw
Pallet- en kistenfabricage
vervaardiging van houten emballage
Schoonmaakbedrijven
schoonmaakbedrijven van gebouwen
glazenwasserijen
schoorsteenvegen
Kappers
herenkappers
dameskappers
dames- en herenkappers gecombineerd
Drukkerijen
drukkerij van formulieren
handelsdrukkerijen (kleine drukkerijen zonder zwaartepunt)

overige activiteiten verwant aan de drukkerij
Slachterijen / vleesverwerking
slachterijen (excl. Pluimveeslachterijen)
loonslachterijen
vleeswaren- vleesconserventabrieken
pluimveeslachterijen
vleesverwerking
vervaardiging van vleeswaren(excl. snacks) en overige vleesverwerking
Sloopbedrijven
slopersbedrijven (bouwwerken)
Videotheken
Videotheken
Wasserijen
chemische wasserijen en ververijen (overwegend gebruikte kleding e.a. textielwaren)
reinigen van kleding en textiel.
Reisbureau's / agenten*
reisorganisatie
reisbemiddeling
informatieverstrekking op het gebied van toerisme en dienstverl. t.b.v. personenvervoer n.e.g.
* = (niet behorend tot landelijke ketens)

Advertentie

Regionaal Interdisciplinair Fraudeteam Den Haag

KENNISGEVING

Betreft: Grootschalig onderzoek in een ..... (benoeming van gebied) van de Gemeente Den Haag.

Met ingang van 1 januari 1999 start het Regionaal Interdisciplinair Fraudeteam (R.I.F.) een project in ..... van de gemeente Den Haag.

In het project participeren de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten van de Gemeente Den Haag, de Regiopolitie Haaglanden, de Arbeidsinspectie, de Belastingdienst Den Haag en de diverse uitvoeringsinstellingen (verkort: Cadans, SFB, GUO en Gak).

Het R.I.F. is een team van multidisciplinaire samenstelling dat zich richt op de bestrijding van sociale zekerheidsfraude, belastingfraude en illegale tewerkstelling. Er is bijvoorbeeld sprake van fraude als iemand naast het ontvangen van een uitkering tevens inkomsten uit arbeid geniet en deze inkomsten verzwijgt voor de uitkerende instantie en de Belastingdienst. Tevens is er sprake van fraude als een werkgever verzuimd heeft opgave te doen (aan de hiervoor genoemde instanties) van arbeid en het genieten van een beloning door een werknemer. Daarnaast kan gedacht worden aan het frauduleus ontgaan van belastingen. Teneinde fraude in kaart te kunnen brengen worden onder andere middelen als boekenonderzoeken en waarnemingen uitgevoerd.

Deze kennisgeving dient als algehele aankondiging beschouwd te worden. De ondernemingen / ondernemers en overige personen, die in de onderzoeken zullen worden betrokken, worden vooraf niet afzonderlijk in kennis gesteld van het bezoek dat R.I.F. - participanten zullen brengen.

R.I.F. Den Haag
Anna Paulownastraat 26
2518 BE Den Haag
Telefoon 070-365 84 24

aankondiging
gaat niet door op deze wijze

****
*** TX RAPPORT ***
****

VERZENDING OK

TX/RX NR	4078
TEL. AANSLUITING	00384603484
SUB-ADRES	
ID AANSLUITING	
ST. TIJD	13/10 14:38
GEBR. T.	01'13
PAG.	2
RESULTAAT	OK

131098

Fred,
Op verzoek van Bernard. een concept met verwerking 'Haagse RIF-leden'. Akkoord?
Frans W.

DvN
038-4603484

MINISTERIE VAN FINANCIEN
DIRECTIE ALGEMENE FISCALE ZAKEN

Aan:

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
t.a.v. L.M. Zweers Van Rosmalen
Directeur Bijstandszaken
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Uw brief van/kenmerk	Ons kenmerk	Den Haag
BZ/UB/98/24163	AFZ98/3392	

Onderwerp
RIF

Geachte mevrouw Zweers Van Rosmalen,

In antwoord op uw brief van 22 september j.l. deel ik u mee dat ik kan instemmen met de hoofdlijnen van de voorgestelde werkwijze van de RIF's en van het landelijk overlegplatform. Uw uitgewerkte voorstellen liggen in lijn met de door het kabinet genomen besluiten. Op een aantal punten is een nadere aanscherping van de voorliggende uitwerking wenselijk. De betreffende punten zien onder meer op:

- het jaarlijkse moment (voor 1 juni) van indiening van een plan van werkzaamheden door de lokale RIF's. Dit moment lijkt wat vroeg, maar is overigens voor de Belastingdienst niet bezwaarlijk;
- de noodzaak om in de plannen van aanpak van projecten ook vooraf doelen en opbrengsten (financieel, niet-financieel) te ramen c.q. aan te geven;
- in het landelijk platform wordt over de jaarplanning overleg gevoerd. Dat lijkt mij een goede aanpak. Dit laatste laat echter onverlet dat de Belastingdienst zelfstandig per project beslist over deelname en de daarbij behorende mate van inzet van mensen en middelen. Vanzelfsprekend streeft de Belastingdienst naar consensus, maar het kan niet zo zijn dat de Belastingdienst tegen zijn wil wordt gebonden aan een meerderheidsstandpunt van het platform;
- de wenselijkheid van het opstellen van een communicatieplan waarin taken en

DGB-222s

Directoraat-Generaal der Belastingen

Ministerie van Financiën

naar werkvb.	daglijstnr.	getypt	gecoll.	Uiterste verzenddatum (alleen bij spoedbehandeling)
naar postk. RB 15 OKT. 1998	verzonden 15 OKT. 1998	classificatienr.	in circulatie	

onderdeel, subonderdeel

redacteur, datum en par. F. Witteman, 07/10/98 fw

rubricering

vertalen in het

AAN

Ministerie van SZW
(zie inliggend ontwerp)

geldelijk bezwaar: jaar | artikel | post | bedrag

vorige stukken/geraadpleegde stukken

afzenderkenmerk	datum referte	correspondentienr.	doorkiesnr.	datum
		AF298/3392	7196	15 OKT. 1998

onderwerp: RIF

Minute Formulier

wijzigingen, aantekeningen, interne aanwijzingen

tekst en overige aanwijzingen

2xid

c.c. Directeur ondernemingen
pW. DGBEL (2x)
F. Witteman (K 2402)
B. Koelilaeh
S. Schalke

Trefwoord: Fraude
kader: SZW
Kenmerk: Rechtshanden.

Ministerie van Financiën
Ontv. 15 OKT 1998

M.F. 13 90/061F

te tekenen door	bijlagen	functionaris	onderdeels paraaf	
~~DGBEL~~		~~AF2~~	datum en paraaf	AF2 S 13/10

onderdeel c.q. functionaris	mede-paraaf			eind-paraaf	
datum en paraaf		DFE 7/14/10	DO2 tel. accord.	DGBEL	

MINISTERIE VAN FINANCIEN
DIRECTIE ALGEMENE FISCALE ZAKEN

DGN
038-4603484

131098

Fred,
Op verzoek van Bernard. een concept met verwerking 'Haagse RIF-zaak'.
Akkoord?
Frans W.

Aan:

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
t.a.v. L.M. Zweers Van Rosmalen
Directeur Bijstandszaken
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Uw brief van/kenmerk	Ons kenmerk	Den Haag
BZ/UB/98/24163	AFZ98/3392	

Onderwerp
RIF

Geachte mevrouw Zweers Van Rosmalen,

In antwoord op uw brief van 22 september j.l. deel ik u mee dat ik kan instemmen met de hoofdlijnen van de voorgestelde werkwijze van de RIF's en van het landelijk overlegplatform. Uw uitgewerkte voorstellen liggen in lijn met de door het kabinet genomen besluiten. Op een aantal punten is een nadere aanscherping van de voorliggende uitwerking wenselijk. De betreffende punten zien onder meer op:

- het jaarlijkse moment (voor 1 juni) van indiening van een plan van werkzaamheden door de lokale RIF's. Dit moment lijkt wat vroeg, maar is overigens voor de Belastingdienst niet bezwaarlijk;
- de noodzaak om in de plannen van aanpak van projecten ook vooraf doelen en opbrengsten (financieel, niet-financieel) te ramen c.q. aan te geven;
- in het landelijk platform wordt over de jaarplanning overleg gevoerd. Dat lijkt mij een goede aanpak. Dit laatste laat echter onverlet dat de Belastingdienst zelfstandig per project beslist over deelname en de daarbij behorende mate van inzet van mensen en middelen. Vanzelfsprekend streeft de Belastingdienst naar consensus, maar het kan niet zo zijn dat de Belastingdienst tegen zijn wil wordt gebonden aan een meerderheidsstandpunt van het platform;
- de wenselijkheid van het opstellen van een communicatieplan waarin taken en verantwoordelijkheden op het gebied van communicatie van de verschillende participanten (landelijk/lokaal, actief/passief) expliciet worden verwoord;
- de nadere formulering van een algemeen modelconvenant. Ik hecht sterk aan een dergelijk document als basisonderdeel voor de opstelling van de lokale projectconvenanten. Doel, functie en afspraken inzake de RIF's zijn dan voor alle (wisselende) participanten goed kenbaar.

De voorgaande punten zijn op 6 oktober j.l. besproken met medewerkers van uw departement. Daarbij is afgesproken dat deze punten in de nadere tekstvoorstellen en uitwerkingen zullen worden opgenomen.

Inlichtingen: F.A. Witteman • Telefoon: 070-342 7196 • Fax: 070-342 7907 • Postbus 20201, 2500 EE Den Haag
Bezoekadres: Korte Voorhout 7, Den Haag

Van de zijde van de Belastingdienst zal mr. F.W. Imhof, directeur Directie ondernemingen Zuid, participeren in het landelijk overlegplatform. Namens het Ministerie van Financiën zal drs. F..A. Witteman aan dit overleg deelnemen.

Tenslotte vraag ik uw aandacht voor het volgende. Zeer recent heb ik kennis kunnen nemen van een voorgenomen Projectplan Ongekende Bedrijvigheid van het RIF te Den Haag. De inhoud van dit plan is voor mij aanleiding u te verzoeken dit plan te agenderen voor de eerste bijeenkomst van het Landelijk Overleg Platform RIF op 13 november a.s. Vooralsnog heb ik ernstige bezwaren tegen het in uitvoering nemen van dit projectplan. Mijn bezwaren richten zich onder meer op het feit dat het doel van dit project te ver verwijderd is van het primaire object van het RIF zoals verwoord aan het parlement, namelijk de bestrijding van fraude met bijstand en sociale verzekeringen. En verder acht ik de kans ven een stigmatiserende werking van de voorgestane geografische benadering zeer groot en nauwelijks beargumenteerd vanuit mogelijke resultaten en effecten. Deze benadering is voorts in strijd met een voorlopige aanpak op een vergelijkbaar terrein die thans door de Belastingdienst zorgvuldig wordt voorbereid. Verder merk ik op dat in het betreffende plan iedere raming/schatting van beoogde resultaten of effecten (financieel en niet-financieel) ontbreekt. Een en ander is dezerzijds voldoende reden om dit plan in het platform te bespreken.

Hoogachtend,

de directeur-generaal der Belastingen,

mr. J.N. van Lunteren

MINISTERIE VAN FINANCIEN

DIRECTIE ALGEMENE FISCALE ZAKEN

KOPIE

Aan:

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
t.a.v. L.M. Zweers Van Rosmalen
Directeur Bijstandszaken
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Uw brief van/kenmerk	Ons kenmerk	Den Haag
BZ/UB/98/24163	AFZ98/3392	15 OKT. 1998

Onderwerp
RIF

Geachte mevrouw Zweers Van Rosmalen,

In antwoord op uw tot de Directeur-Generaal der Belastingen gerichte brief van 22 september j.l. deel ik u mee dat ik kan instemmen met de hoofdlijnen van de voorgestelde werkwijze van de RIF's en van het landelijk overlegplatform.
Uw uitgewerkte voorstellen liggen in lijn met de door het kabinet genomen besluiten. Op een aantal punten is een nadere aanscherping van de voorliggende uitwerking wenselijk. De betreffende punten zien onder meer op:

- het jaarlijkse moment (voor 1 juni) van indiening van een plan van werkzaamheden door de lokale RIF's. Dit moment lijkt wat vroeg, maar is overigens voor de Belastingdienst niet bezwaarlijk;
- de noodzaak om in de plannen van aanpak van projecten ook vooraf doelen en opbrengsten (financieel, niet-financieel) te ramen c.q. aan te geven;
- in het landelijk platform wordt over de jaarplanning overleg gevoerd. Dat lijkt mij een goede aanpak. Dit laatste laat echter onverlet dat de Belastingdienst zelfstandig per project beslist over deelname en de daarbij behorende mate van inzet van mensen en middelen. Vanzelfsprekend streeft de Belastingdienst naar consensus, maar het kan niet zo zijn dat de Belastingdienst tegen zijn wil wordt gebonden aan een meerderheidsstandpunt van het platform;
- de wenselijkheid van het opstellen van een communicatieplan waarin taken en verantwoordelijkheden op het gebied van communicatie van de verschillende participanten (landelijk/lokaal, actief/passief) expliciet worden verwoord;
- de nadere formulering van een algemeen modelconvenant. Ik hecht sterk aan een dergelijk document als basisonderdeel voor de opstelling van de lokale projectconvenanten. Doel, functie en afspraken inzake de RIF's zijn dan voor alle (wisselende) participanten goed kenbaar.

De voorgaande punten zijn op 6 oktober j.l. besproken met medewerkers van uw departement. Daarbij is afgesproken dat deze punten in de nadere tekstvoorstellen en uitwerkingen zullen worden opgenomen.

Inlichtingen: F.A. Witteman • Telefoon: 070-342 7196 • Fax: 070-342 7907 • Postbus 20201, 2500 EE Den Haag
Bezoekadres: Korte Voorhout 7, Den Haag

Van de zijde van de Belastingdienst zal mr. F.W. Imhof, directeur Directie ondernemingen Zuid, participeren in het landelijk overlegplatform. Namens het Ministerie van Financiën zal drs. F..A. Witteman aan dit overleg deelnemen.

Tenslotte vraag ik uw aandacht voor het volgende. Zeer recent heb ik kennis kunnen nemen van een voorgenomen Projectplan Ongekende Bedrijvigheid van het RIF te Den Haag. De inhoud van dit plan is voor mij aanleiding u te verzoeken dit plan te agenderen voor de eerste bijeenkomst van het Landelijk Overleg Platform RIF op 13 november a.s. Vooralsnog heb ik ernstige bezwaren tegen het in uitvoering nemen van dit projectplan. Mijn bezwaren richten zich onder meer op het feit dat het doel van dit project te ver verwijderd is van het primaire object van het RIF zoals verwoord aan het parlement, namelijk de bestrijding van fraude met bijstand en sociale verzekeringen. En verder acht ik de kans van een stigmatiserende werking van de voorgestane geografische benadering zeer groot en nauwelijks beargumenteerd vanuit mogelijke resultaten en effecten. Deze benadering is voorts in strijd met een voorlopige aanpak op een vergelijkbaar terrein die thans door de Belastingdienst zorgvuldig wordt voorbereid. Verder merk ik op dat in het betreffende plan iedere raming/schatting van beoogde resultaten of effecten (financieel en niet-financieel) ontbreekt. Een en ander is dezerzijds voldoende reden om dit plan in het platform te bespreken.

Hoogachtend,

DE PLV. DIRECTEUR ALGEMENE FISCALE ZAKEN, b/a

mr. G.A. Scholten