

Fraudebestrijding, gefingeerde dienstverbanden en de loonaangifteketen

Stand van zaken maart 2014

Inleiding

In opdracht van het kernteam loonaangifteketen (juli 2013) onderzoekt het katenbureau het gebruik van gegevens uit de loonaangifteketen bij fraudebestrijding. Hierbij wordt ook gekeken naar de fraudebestendigheid van de loonaangifteketen zelf, met name als het gaat om complexe (systeem)fraude. Waar mogelijk zullen voorstellen worden geformuleerd voor vereenvoudiging waardoor de kans op fraude (en fouten) kleiner wordt. Eind 2013 zijn de eerste bevindingen vanuit bovengenoemd onderzoek gedeeld met het LMO en het kernteam. Hierbij is aangegeven dat het onderzoek zich voorlopig beperkt tot de meest actuele fraudevorm waar de loonaangifteketen mee te maken heeft, te weten gefingeerde dienstverbanden, al dan niet in combinatie met faillissementsfraude.

In deze notitie beschrijven we de stand van zaken tot en met maart 2014 waarbij een overzicht wordt gegeven van de verschillende maatregelen en projecten rondom gefingeerde dienstverbanden en de impact daarvan op de loonaangifteketen. Dit overzicht is tot stand gekomen na gesprekken met de betrokken partijen en het bestuderen van documentatie. Er wordt daarnaast aandacht gevraagd voor de juridische vraagstukken rondom het uitwisselen en vastleggen van fraudesignalen. De notitie besluit met een aantal voorlopige conclusies en aanbevelingen voor het vervolg. Allereerst gaan we in op de belangrijkste problemen en gevolgen van gefingeerde dienstverbanden.

Gefingeerde dienstverbanden

Het meest kenmerkende aan gefingeerde dienstverbanden is dat het vaak een vorm van fraude betreft waarbij werkgever(s) en werknemer(s) samenspanningen waarbij ook alle betrokken partijen voordeel genieten.

Er zijn meerdere verschijningsvormen. Het kan zijn dat er werknemers in de loonaanmelding zijn opgenomen maar dat dit niet de personen zijn die het werk verrichten. Het kan ook zijn dat in de praktijk geen activiteiten worden verricht, maar er wel werknemers opgenomen zijn in de administratie. Of dat bij (het overnemen van) een onderneming in moeilijkheden, op papier werknemers worden aangenomen of met terugwerkende kracht loonsverhogingen, om niet lang daarna de onderneming te laten faillieren.

In al deze varianten kan een in-/uitleenconstructie (uitzendbureaus, aannemers) aan de orde zijn waardoor er meerdere partijen bij de samenspanning betrokken zijn. Veelal zitten achter gefingeerde dienstverbanden zogeheten facilitators die de fraude organiseren en mogelijk maken. Zie ook bijlage 1.

Indien loonaangifte wordt gedaan over een gefingeerd dienstverband is het gevolg dat in de polisadministratie onjuiste gegevens worden opgeslagen en aan afnemers worden geleverd. Op basis van gefingeerde dienstverbanden worden onterecht, uitkeringen en toeslagen verstrekt, lonen doorbetaald, in combinatie met faillissementsfraude afdracht van premies en belastingen ontlopen, inkomstenbelasting tenaggevoerd, rechten opgebouwd voor sociale voorzieningen enz. Ook worden verhuifvergunningen verleend en hypotheek of andere kredieten verstrekt.

De financiële en maatschappelijke gevolgen van gefingeerde dienstverbanden zijn dus verstrekkend. Ook in de tijd gezien, waar het gaat om rechten die worden ontleend aan een onterecht opgebouwd arbeidsverleden.

De samentenspanning tussen werkgever(s) en werknemer(s) maakt de aanpak van gefingeerde dienstverbanden bijzonder complex. Een extra complicerende factor is dat de administratie bij inhoudingsplichtigen rondom gefingeerde dienstverbanden (ogenschijnlijk) op orde is. Zonder de totale constructie te beschouwen, niet slechts één van de ongewenste gevolgen of één van de betrokken partijen, is het bijna niet mogelijk om de constructie te ontmantelen. Fraudebestrijding in deze vereist, net als de schijnconstructie zelf, verregaande samenwerking, in ieder geval tussen de betrokken overheidsorganisaties. Hier wordt ook steeds meer op ingezet.

Overzicht van maatregelen gericht op fraudebestrijding

Het kabinet heeft een aantal rijksbrede maatregelen aangekondigd in de aanpak van fraude met publieke middelen en hierover op 20 december 2013 een brief gestuurd naar de Tweede Kamer. Er is een Ministeriële Commissie Aanpak Fraude ingesteld, onder voorzitterschap van de minister-president. De rijksbrede maatregelen zijn ondergebracht in het programma Rijksbrede Aanpak Fraude. De minister van Veiligheid en Justitie is coördinerend minister. Daarnaast zijn binnen de Belastingdienst en UWV, maar ook door bijvoorbeeld de Manifestgroep, diverse initiatieven opgestart om fraude aan te pakken. Tussen UWV, de ministeries van Financiën en SZW en de Belastingdienst wordt zowel structureel als op ad hoc basis samengewerkt.

Voor de loonaangifteketen is een aantal projecten en maatregelen van direct belang. Zowel qua impact op de keten als in de mogelijkheden om de bijdrage vanuit de loonaangifteketen aan fraudebestrijding te vergroten. Zonder de illusie te hebben compleet te zijn, worden deze maatregelen en projecten hieronder nader toegelicht. Zie voor een overzicht ook bijlage 2.

1. Project Gefingeerde dienstbetrekking (Ministerie van Financiën)

In het kader van de Rijksbrede Aanpak Fraude heeft de staatssecretaris van Financiën opdracht gegeven voor het project Gefingeerde dienstbetrekkingen. Het project onderzoekt mogelijke maatregelen op het terrein van het opwerpen van barrières, het verscherpen van de risicoadresse en interventies. Tot het project behoort ook het onderzoeken van mogelijke knippunten op het gebied van informatie-uitwisseling tussen overheidsinstellingen en het doen van voorstellen ter verbetering. Voor een overzicht van de maatregelen in dit project wordt verwezen naar bijlage 5. Er is samenhang en er wordt samengewerkt met het project Gegevensuitwisseling, zie punt 6.

In het project wordt samengewerkt tussen verschillende overheidsorganisaties, waaronder natuurlijk het Ministerie van Financiën, de Belastingdienst (LTO/ Expertisecentrum Handhaving & Intelligence), SZW en UWV (SBK en Handhaving). Ook OCW, SZK, VenJ en EZ zijn aangehaakt. Onder meer de Belastingdienst en UWV kunnen met gewijzigde regelgeving en/of werkprocessen te maken krijgen. Zo worden bijvoorbeeld de mogelijkheden onderzocht om gefingeerde dienstverbanden te labelen en/of ambtshalve te wijzigen/verwijderen in de polisadministratie. Deze maatregelen zijn direct van invloed op (het tempo van) de doorontwikkeling van de polisadministratie en het beleid dat rondom kwaliteitskenmerken wordt voorbereid door UWV Gegevensdiensten.

Ook de andere voorgestelde maatregelen, zoals het analyseren, loggen en uitwisselen van gegevens, zijn direct of indirect van invloed op de loonaangifteketen. De implementatie van de maatregelen is een verantwoordelijkheid van de deelnemende organisaties zelf en wordt niet vanuit het project gecoördineerd. Het project eindigt uiterlijk 31 december 2014.

2. Intensivering controle op gefingeerde dienstverbanden (UWV Handhaving, I-SZW)

UWV heeft in 2013 in aanvulling op haar reguliere jaarplan handhaving de business case Intensivering Toezicht ingediend bij het Ministerie van SZW. In de business case wordt voorgesteld enkele toezichtactiviteiten in de komende jaren te intensiveren, waaronder de controles op gefingeerde dienstverbanden. De business case is goedgekeurd door de Minister van SZW.

Op het onderdeel gefingeerde dienstverbanden wordt samengewerkt met de Inspectie SZW. Door combinatie van elkaars sterktes – die van UWV op het terrein van uitkeringsgerechtigden en die van de Inspectie SZW op het terrein van werkgevers en illegaal tewerkgestelde werknemers – wordt verwacht veel winst te behalen. Idee is dat een gezamenlijke inzet van informatieanalisten van UWV en Inspectie SZW zal leiden tot aanzienlijk meer signalen van dit type fraude. Waar men nu nog afhankelijk is van signalen van eigen medewerkers, kan dan gerichte data-analyse, risicosignalering en afhandeling plaatsvinden. Om deze signalen af te handelen is de onderzoekscapaciteit van beide organisaties en de opsporingscapaciteit van de Inspectie SZW uitgebreid. Ook de aanpak van zogenaamde facilitators maakt onderdeel uit van de business case.

Uitbreiding blijft de samenwerking in dit project beperkt tot UWV en Inspectie SZW.

3. Combinatieteam Aanpak facilitators (Belastingdienst)

De Belastingdienst heeft een speciaal team ingesteld dat zich richt op het tegengaan van de activiteiten van de facilitators van fraude. Het combinatieteam aanpak facilitators of CAF heeft enkele tientallen zaken opgepakt, waaronder ook een onderzoek naar facilitators van gefingeerde dienstverbanden. Dit heeft geleid tot stopzetting van meer dan 100 toeslagen, het intrekken van diverse btw-nummers en basissettingen voor circa € 3 miljoen bij facilitators.

Het CAF analyseert inmiddels ook de schijnconstructie gefingeerde dienstverbanden naar aanleiding van signalen van onder meer de IND en I-SZW. Na overleg tussen het CAF en het kernbureau is ook het analyseteam gegevenskwaliteit loonaangifteketen (AGL) waar nodig aangesloten bij de analyseactiviteiten en worden deze fraudesignalen op ad hoc basis uitgewisseld met UWV. Het CAF focust zich bij gefingeerde dienstverbanden op de interventie op korte termijn in de aanpak van facilitators. Voor de structurele bestrijding (ook preventief) van gefingeerde dienstverbanden in de loonaangifteketen kan veel lering worden getrokken uit de analysemethoden en -resultaten van het CAF.

4. De anti-fraude box (Belastingdienst, de Manifestgroep)

De Belastingdienst heeft in 2011 de anti-fraudebox ingericht, een speciaal team dat zich richt op het Belastingdienst breed bundelen van informatie en het treffen van maatregelen om specifieke fraudes te verhinderen en om langere termijn maatregelen voor te bereiden. Hierbij wordt samengewerkt met de intelligente functies van de IND en UWV. In de analyse van signalen die de loonaangifteketen raken, wordt vaak al samengewerkt met AGL.

Het is de bedoeling dat er in Utrecht een werplek wordt ingericht waar de analisten uit verschillende organisaties toegang hebben tot hun eigen systemen en kunnen samenwerken om zo een expertisecentrum fraudebestrijding te vormen.

Hoewel de netwerkverbinding van in ieder geval UWV nog niet gereed is, wordt nu al in pilots samengewerkt rondom enkele onderwerpen. Een van die onderwerpen is de verstrekking van uitkeringen door UWV zonder dat er gegevens in de polis staan.

5. Landelijke interventieteams (Ministerie van SZW)

Een interventieteam is een samenwerkingsverband van verschillende organisaties die handhaving- en controleactiviteiten verrichten op het terrein van onder andere belastingen, sociale zekerheid en arbeidsmarkt. De Belastingdienst en UWV maken deel uit van de interventieteams, net als de gemeenten, de Inspectie SZW, de Sociale Verzekeringsbank (SVB), de politie en het Openbaar Ministerie (OM).

De interventieteams richten zich op bepaalde branches/sectoren of (stedelijke) gebieden en pakken in de breedte misstanden aan. Het kan bijvoorbeeld gaan om illegale tewerkstelling, sociale huisvesting, ontduiken van belastingen en sociale premies, uitkeringsfraude en onderbetaling. Voor de bestrijding van illegale tewerkstelling opereren de interventieteams zoveel mogelijk in samenwerking met de (vreemde) politie.

Gezien de onderwerpen waar de landelijke interventieteams op ingezet worden, is hier waarschijnlijk veel kennis opgebouwd over gefingeerde dienstverbanden.

6. Project Gegevensuitwisseling (Ministerie van SZW)

Een belangrijke motor van fraude is uitwisselen van gegevens, in het (en mogelijk real time) delen van gegevens of indicatoren voor mogelijke fraude die de overheid of andere organisaties beschikbaar hebben. In het kader van het programma Rijksbrede Aanpak Fraude is daarom door de Minister van SZW opdracht gegeven voor het project Gegevensuitwisseling. Doel van het project is te komen tot (de voorwaarden voor) een optimale

gegevensuitwisseling waarbij het uitgangspunt is een overheid, één fraudeaanpak.

In het project wordt gewerkt aan:

- Inzicht in en een heldere probleemanalyse van concrete knelpunten op het gebied van gegevensuitwisseling daar waar het gaat om gefingeerde dienstbetrekkingen, faillissementsfraude, identiteitsfraude en subjectgerichte fraudebestrijding. In het bijzonder daar waar het gaat om de uitwisseling in samenwerkingsverbanden;
- een heldere, eenduidige en gedragen interpretatie en uitleg van bestaande wet- en regelgeving;
- het wegnemen van wettelijke belemmeringen en/of te komen tot nieuwe (kader)wetgeving;
- het uitvoeren van een verkenning naar de wettelijkheid en mogelijkheid van kaderwetgeving over gegevensuitwisseling.

Er is sprake van kruislingse participatie met het project Gefingeerde dienstbetrekking (zie ook punt 1).

Ook vanuit de toonaangevende drie juridische vraagstukken inzake de gegevensuitwisseling ten behoeve van handhaving, toezicht en fraudebestrijding onderkend. Toetsing bij enkele formele juristen van zowel UWV als de Belastingdienst wijst uit dat 'spontaan' fraudesignalen uitwisselen niet mag op grond van de Wet SUWI en de AWK. Alleen

als de Belastingdienst tijdens een boekenonderzoek Loonheffingen constateert dat er sprake is van (een vermoeden van) samenloop van uitkering en inkomsten uit arbeid dan wel vermogen op hetzelfde moment in de tijd, mogen signalen worden doorgegeven.

De vraag is of een focus op alleen een samenloop (in de tijd) van uitkering en inkomsten voldoende basis biedt om signalen over (vermoedens van) fraudefenomenen als geringe dienstbetrekkingen of faillissementsfraude uit te mogen wisselen. Zijn er andere wettelijke bronnen op basis waarvan uitwisseling wel mogelijk is?

7. SyRI en wetswijziging SUWI

1 januari jl. is de wet SUWI aangepast ten behoeve van het effectief gebruik van binnen de overheid bekende gegevens in de aanpak van fraude.

Deze wet introduceert nieuwe mogelijkheden voor de overheid om fraude met sociale zekerheid en inkomensafhankelijke regelingen, belastingen, premies en arbeidswetten aan te pakken. Ter bestrijding van deze fraude wordt het instrument SyRI (Systeem Risico Indicatie) ingezet waarbij gegevens die bij overheidsinstanties (zoals bijvoorbeeld Belastingdienst, UWV, SVB en Inspectie SZW) bekend zijn, worden uitgewisseld.

SyRI kan onder bepaalde voorwaarden worden ingezet ten behoeve van een integraal overheidsoptreden ten aanzien van de voorkoming en bestrijding van onrechtmatig gebruik van overheidsgeelden en overheidsvoorzieningen op het terrein van de sociale zekerheid en de inkomensafhankelijke regelingen, de voorkoming en bestrijding van belasting- en premiefraude en het niet naleven van de arbeidswetten. Ook het onderdeel Belastingdienst/ Toeslagen en de onderdelen van de Inspectie SZW die zien op naleving van de arbeidswetten, kunnen aan het instrument bijdragen en ervan gebruik maken.

8. Overig

Zoals eerder gemeld, hebben wij niet de illusie compleet te zijn met bovengenoemde opsomming. Zo bestaat er ook nog het project Aanpak schijnconstructies en Aanpak malafide uitzendbureaus. Er zijn natuurlijk nog tal van andere fraudevormen (fiscale fraude, uitkeringstraude etc.) en organisaties en samenwerkingsverbanden die zich daar structureel op richten (FIOD, REC/LIEC, Inspectie SZW, etc.). Het streven is gaandeweg een steeds completer beeld te krijgen van alle onderwerpen, projecten en maatregelen die de loonaangifteketen raken.

Voorlopige conclusies

Om de vraag te kunnen beantwoorden of, en zo ja hoe, beter gebruik gemaakt kan worden van gegevens uit de loonaangifteketen bij fraudebestrijding en hoe fraudebestendig de loonaangifteketen zelf is, speciaal bij de aanpak van gefingeerde dienstverbanden, hebben we de voor de loonaangifteketen meest relevante maatregelen en initiatieven in de vorige paragraaf beschreven.

We hebben geconstateerd dat de Belastingdienst en UWV, en vaak ook de beide Ministeries en andere overheidsorganisaties, structureel of op projectbasis de handen ineen hebben geslagen in de aanpak van fraude en het doorbreken van de schijnconstructie gefingeerde dienstverbanden.

De samenwerking tussen werkgever(s) en werknemer(s) maakt de aanpak van gefingeerde dienstverbanden bijzonder complex. Indien loonaangifte wordt gedaan over een gefingeerd dienstverband, wordt de verspreiding van foute gegevens binnen de overheid gefaciliteerd door de inrichting en werking van de loonaangifteketen. De administratie van werkgevers lijkt vaak op orde, wat de aanpak van gefingeerde dienstverbanden extra bemoeilijkt.

De betrokkenheid vanuit de Belastingdienst en UWV is geregeld vanuit de beleidsafdelingen en de toezicht- en handhavingsorganisaties. Vanuit de loonaangifteketen is de directe betrokkenheid bij de genoemde initiatieven gering waardoor te weinig kennis en kunde ingebracht wordt vanuit de keten.

In de analysewerkzaamheden die op veel plekken plaatsvinden, is het bijvoorbeeld niet vanzelfsprekend dat gebruik gemaakt wordt van de expertise van AGL. Onbekend maakt onbemind, want eenmaal aan boord wordt het feit dat de analisten van AGL toegang hebben tot de systemen van de Belastingdienst en UWV, en op de hoogte zijn van de processen en controles die in de loonaangifteketen plaatsvinden, als een grote toegevoegde waarde ervaren.

De gegevens uit de loonaangifteketen kunnen beter gebruikt worden bij de bestrijding van gefingeerde dienstverbanden. Hetzelfde geldt voor de kennis en kunde van de analisten van AGL en andere fraudebestrijdingsorganisaties van UWV en de Belastingdienst die het gehele loonaangifteketenproces overzien.

In sommige initiatieven is de samenwerking niet gericht op de gehele constructie, waardoor het mogelijk is dat de Belastingdienst en UWV dezelfde (soort) gevallen onderzoeken zonder dat van elkaar te weten en slechts een deel van het probleem aanpakken. Op onderde en lijkt meer samenwerking en horizontale verbinding zinvol.

De loonaangifteketen moet zich inspanningen getroosten om voldoende zicht op de ontwikkelingen te hebben en te houden. Hetzelfde geldt voor het bezakken van de impact van sommige maatregelen op de processen en capaciteit van de keten. Waar dat nodig is met het oog op de impact op de loonaangifteketen en het ketenbureau op basis van haar expertise inzetten op het horizontaal verbinden van de initiatieven.

Aanbevelingen en voorstellen voor het vervolg

1. Om vanuit de loonaangifteketen de ontwikkelingen te blijven volgen en zicht te houden op de impact is het de bedoeling LNO en kernteam hierover maandelijks te informeren via de rapportage loonaangifteketen.
2. De tweede aanbeveling betreft de impact van het project Gefingeerde dienstbetrekking op de loonaangifteketen, die naar alle waarschijnlijkheid groot zal zijn. Vanuit het project Gefingeerde dienstbetrekking is het mogelijk mensen van ambtshalve corrigeren dan wel verwijderen van gegevens in de polisadministratie voorzien. De planning van het project Gefingeerde dienstbetrekking kan van invloed zijn op de planning van JWV Gegevensdiensten inzake (het tempo van) de doorontwikkeling van de polisadministratie en daarmee druk leggen op de gekozen prioriteitstelling.

Lus van de eventuele druk op planningen is er ook een grote samenhang met het opnemen van kwaliteitskenmerken in de polisadministratie, een maatregel die is voorzien in het kader van de doorontwikkeling van de polisadministratie. Een van de beoogde kenmerken is het kenmerk fraude. Door UWV Gegevensdiensten is een beleidsnota voorbereid welke middels een review en voorlichtingssessie wordt afgesemd met de Belastingdienst en het ketenbureau.

Zowel het leveren van kwaliteitskenmerken als de voorziene maatregelen in het project Gefingeerde dienstbetrekking brengen aanpassingen van werkprocessen en systemen met zich mee, zowel bij UWV als bij de Belastingdienst, maar ook bij de afnemers van de gegevens. Er zijn nog veel vraagstukken die een gezamenlijke beantwoording vergen. Welke gegevens komen bijvoorbeeld in aanmerking voor een kwaliteitskenmerk en welke voor ambtshalve correcties? Alle of maar een deel van de gegevens? Wat wordt het niveau waarop een kenmerk wordt toegekend, het attribuut of de inkomstenverhouding? Wie bepaalt en besluit wat uiteindelijk de mate van kwaliteit is en/of een vermoeden van fraude ook zichtbaar wordt in de polisadministratie? Mag (een vermoeden van) fraude überhaupt zichtbaar worden gemaakt in de polisadministratie om schade bij andere afnemers te voorkomen? Gaan we gegevens verwijderen uit de polisadministratie?

Gezien de complexiteit van beide vraagstukken pleiten wij voor een ketenbrede (Belastingdienst, UWV, Financien, SZW, ketenbureau)aanpak. Deze aanbeveling kan vorm krijgen door een periodiek overleg te organiseren tussen vertegenwoordigers van de loonaangifteketen en van het project Gefingeerde dienstbetrekking. Hiermee zijn de eerste stappen gezet. Verder is het advies dat UWV Gegevensdiensten directer aansluit bij het projectteam Gefingeerde dienstbetrekking. Ook hiermee zijn de eerste stappen gezet. Gegevensdiensten is gevraagd voor 8 april 2014 te reageren op de planning van het project Gefingeerde dienstbetrekking.

Onderzoek daarnaast of een quick win voorlopig sociaal biedt in het tegen gaan van de verdere verspreiding van vastgestelde fraudegevalen. Te denken valt bijvoorbeeld aan het toekennen van een VIP-status aan een deceiver in de polisadministratie. VIP-statussen worden niet of in ieder geval in beperkte mate doorgeleverd aan afnemers.

3. De vraag is of en in hoeverre de vanuit de loonaangifteketen onderkende juridische vraagstukken inzake de gegevensuitwisseling, van bijvoorbeeld vermoedens van fraude, thuishoren bij het project Gegevensuitwisseling o.v.v. SZW. Voorgesteld wordt dat het ketenbureau initiatief neemt om dit verder uit te zoeken.
4. Het ketenbureau zal verder onderzoeken in hoeverre er reeds gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid om SyRI in te zetten in de bestrijding van gefingeerde dienstverbanden en in hoeverre gegevens uit de loonaangifteketen worden gebruikt door SyRI.
5. Om het gebruik van de gegevens, kennis en kunde uit de loonaangifteketen te optimaliseren in de aanpak van constructies als gefingeerde dienstverbanden, bevelen wij aan de analisten van AGL aan te laten sluiten bij de lopende initiatieven die zich richten op het ontdekken van deze vorm van fraude en bij het opstellen van risicoprofielen. De inzet van AGL-capaciteit zal worden afgesteld in het LMO.
6. Het aan de achterkant bestrijden van fraude kost veel capaciteit en doorlooptijd en zal uiteindelijk slechts een beperkt deel van de fraude achteraf tegen kunnen gaan. Daarom wordt geadviseerd de mogelijkheden tot preventie en detectie binnen de loonaangifteketen nader te onderzoeken, in afstemming en samenwerking met en vele lopende initiatieven. Welk gedrag en welke triggers "voorspellen" dat er iets mis is als gevolg van gefingeerde dienstverbanden? Hoe ziet het controleproces er in de loonaangifteketen uit bij of na een faillissement? Kan de bewaking van correcties over oude jaren strikter? Denk ook aan het nadrukkelijker bij uitvoeringsproblemen stilstaan bij het fraude-risico. Hiermee kan een belangrijke bijdrage worden geleverd ter voorkoming van fraude.

Tenslotte...

Met deze tussenrapportage is het onderzoek naar fraudebestrijding en de loonaangifteketen nog niet afgerond. Bovengenoemde aanbevelingen komen voort uit stap 1, de interviewronde. Het ketenbureau zal het onderzoek vervolgen met de overige stappen uit het onderzoek (zie ook bijlage 4). Nog steeds zal de focus primair liggen op gefingeerde dienstverbanden, al dan niet in combinatie met faillissementsfraude.

!

BIJLAGE 1

[redacted]
 Door een collega [redacted] van de Directie Opsporing van het Ministerie van SZW is in 2013 de inbreuk [redacted] geschreven over gefingeerde dienstverbanden, waarin wordt onderzocht of het gebruik van gefingeerde dienstverbanden als schijnconstructie moet leiden tot een strafrechtelijke vervolging wegens oplichting. In [redacted] wordt een uitgebreide beschrijving gegeven van dit fraudefenomeen waarbij ingegaan wordt op de verschillende varianten, de motieven van de betrokken werkgevers en werknemers en schadelijkende en toezichhoudende organisaties. Wij hebben voor deze juiste van gebruik geraakt van [redacted]

Voor de geïnteresseerden is [redacted] op te vragen bij het kerubureau of te lezen via onderstaande link.

[redacted].pdf

BIJLAGE 2

Overzicht initiatieven gericht op fraudebestrijding en gefingeerde dienstverbanden

Project/initiatief	Primaire focus	Relatie consangiteiten		Directe betrokkenen van de Belastingdienst, UWV, SZW en Financien
		Input van	Betekentheid	
1. Project Gefingeerde dienstbetrekking (Phantom)	- Het overheidsovereen van binnens (controles, labelen, ambtelijke), verspreiden van de risicofactoren en interventies bij gefingeerde dienstbetrekkingen - Kruislingen informatie-uitwisseling tussen overheidsonderzoekers - Informatie-uitwisseling tussen overheidsonderzoekers	Regelgeving en wetgeving (WV, UWV, SZW)	- Directe - Afstemming tussen UWV, SZW en Gewerkschappen - Kruislingen heeft afstemming gecombineerd de projecties voor periodiek overleg.	
2. Beleid kwaliteitsaanpak (Doortraining, Pils, UWV, Gegevensdiensten)	- (Beleid) ambtelijke verzoeken - (Beleid) correcte teksten - (Beleid) kwaliteitsaanpak - (Beleid) op aanvraag	Werkprocessen (UWV, RA en AGL)	Afstemming met de Belastingdienst en het wetgebouw voor plaats modelle rekenwonder en voorlichtingsaanpak.	
3. Intervening van de gefingeerde dienstbetrekking (UWV, Handhaving, SZW)	- Uitbreiding en versterking en afwikkeling op gefingeerde dienstbetrekkingen (i.e. het ontbreken van een uitkering) - Costalen risicofactoren - Afhandelen signaalen	nb	Geen directe betrokkenheid van de Belastingdienst. Vrij afstemming met KB.	
4. Combinatie van Aanpak Facilitators (Belastingdienst)	- Analyse en aanpak facilitators van fraudefactoren - Costalen risicofactoren - Korte termijn	Analyse-acties	AGL is op ad hoc basis aangesloten bij de analyse-acties. Afstemming vindt plaats met het IRB.	
5. De anti-fraudebox (Belastingdienst, de Maatschappij)	- Analyse en aanpak specifieke fraudefactoren - Costalen risicofactoren - Korte en lange termijn	Analyse-acties	AGL is betrokken bij de analyse-acties. Afstemming vindt plaats met het IRB.	
6. Landelijke interventiewaarschuwing (Ministerie van SZW)	- Controles en interventies ter plaatse - Costalen risicofactoren - Regionale interventiewaarschuwing of (stedelijke) gebieden	nb	nb	
7. Project Gegevensuitwisseling (Ministerie van SZW)	- Informatie-uitwisseling tussen overheidsonderzoekers	Regelgeving	nb	
8. Synt en versterking SUW	- Risicoanalyse en -indicatie - Informatie-uitwisseling tussen overheidsonderzoekers	nb	nb	
9. Overleg	- Aanpak (con)structies - Aanpak (con)structies - nb	nb	nb	

BIJLAGE 3

Overzicht van maatregelen uit het project Gefingeerde dienstbetrekking (Ministerie van Financiën)

De maatregelen die zijn aangekondigd in het projectplan Gefingeerde dienstbetrekking (versie 2.2, 10 februari 2014), zijn door de diverse departementen van dekking voorzien. Voor zover maatregelen nog onderwerp zijn van nader onderzoek, zullen bij dit onderzoek ook de financiële effecten in beeld gebracht worden, waar nodig via business cases.

De aan het project deelnemende partijen stellen tijdig voldoende capaciteit beschikbaar voor de uitwerking van de producten. De daadwerkelijke implementatie is een verantwoordelijkheid van de deelnemende partijen.

Het project eindigt uiterlijk 31 december 2014 of zoveel eerder als blijkt dat de afgesproken doeleindes zijn gerealiseerd. Op 31 december 2014 nog niet afgeronde onderdelen worden aan de trekkende partner overgedragen voor het vervolgreject.

Soort maatregel	Beschrijving
A. Afschrijving	Intrekking van een rechtsachtelijke bescherming voor eenmalige fraude in faillissementen
B. Onderzoek	Onderzoek of er een bestuurrechtelijke bestuursvoorbereiding moet komen
C. Aanpassing werkproces	Onderzoek de mogelijkheden voor verbetering van het identificatieproces door notarissen bij de oprichting van een BV
D. OT-project	Een digitale registratie van kopieën van de notariële akten waarborgt de aanwezigheid van notariële akten door Notaris bij de Belastingdienst (VenJ) (al ingezet). Ook wordt de instelling van een centraal aandachtsregister voor de centrale opslag van aandachtsgegevens van BV's en niet-boursnoterende NV's bij de KvK en worden overheidsinstellingen voor fiscale en handelsrechtelijke maatregelen. Ook te het van belang dat een elektronische kopie van het Handelsregister aan de SD en Dienst Fiscaal ter beschikking wordt gesteld.
E. Afschrijving	Introduktie van weigeringsgronden voor inschrijving in de KvK.
F. Wijziging in regelgeving en aanpassing werkprocessen	Onderzoek de mogelijkheden tot het kosteloos ter beschikking stellen van gegevens door de Kamer van Koophandel aan controlerende instanties zoals de Belastingdienst en de Inspectie. Het betreft hier onder meer zogenaamde "gebruiksrechtelijke" en historische gegevens betreffende bestuurders van bij de KvK ingeschreven ondernemingen. Aanpassing werkproces bij het onderzoek naar mogelijkheden voor analyse van de ingekomen gegevens betreffende het KvK of vermoedelijke fraude met gefingeerde dienstbetrekkingen en naar welke variabelen van fraude maatregelen. Indien sprake is van betrokkenheid van facilitators verschillen de partijen welke ondernemingen om de activiteiten van de facilitator te stoppen. Aanpassing werkproces en wijziging regelgeving: Aangezien de risico's van fraude in geval van bestuurders in aandachtsgegevens en inschrijving in het Handelsregister van nieuwe ondernemingen en oprichtingen van rechtspersonen, die o.m. in verband kunnen worden gebracht met eerder genoemde fraude of fraudeus. Samenwerking tussen KvK, Justitie/Track Inpectie GGD en Belastingdienst die over en weer signalen uitwisselen.

Soort maatregel	Beschrijving
G	ICT-oriënt
H	Aanpakking regelgeving
I	Aanpakking werkproces, UWV en DD
J	Aanpakking werkproces, UWV
K	Aanpakking werkproces
L	Interventie
M	Onderzoek

Automatische deling van fraudeindicatoren uit KyK- en GBA- systemen met de Belastingdienst

Onderzoek wordt welke knelpunten op het terrein van informatie (huiskavel) tussen overheids partijen als KyK, Belastingdienst, UWV, DIO, Inspectie SZW, Logius en IND op het terrein van fraudebestrijding bestaan. Zo nodig zullen voorstellen voor aanpakking van wet- en regelgeving worden gedaan.

Onderzoek of en op welke wijze een mogelijkheid tot ambtelijke correctie van loonaangiftegegevens die moet leiden tot correctie in de poliaansluitingen kan worden ingeregeld ten behoeve van de Belastingdienst bij geconstateerde fraude. (Inrichten nieuw ordentelijk proces "rijprijgen polijstgegevens", met bezwaar mogelijkheid, vergelijkbaar aan het huidige proces individuele reactieafhandeling)

UWV onderzoekt of en op welke termijn de volgende gegevens kunnen worden vertoelgd:
 - Een overzicht van werkgevers (rechtspersonen en niet rechtspersonen) waar bij tenminste één gefingeerd dienstverband is aangevoerd. Nieuwe werkgevers die aan gemeentelijke criteria worden worden eveneens op deze lijst opgenomen.
 - Werkgevers op LB-nummer niveau en personen (gefingeerde dienstverbanden) op BSN-niveau.
 - Benyvalen met informatie van meldingen van nieuwe dienstverbanden bij werkgevers die op deze lijst zijn geregistreerd.

UWV zal de via het internet ingezonden aanvragen voor een uitering en (afgepogingen) gaan loggen en de logging ter analyse aanbrengen, zodat toetsbaar wordt wie wanneer met welke pincode contact heeft gezocht met UWV. De wijze van logging wordt met Logius en Belastingdienst afgestemd.

Kwaliteit van GBA vergroten, onder andere door artikeladviesaanpakken in te stellen door gemeenten bij twijfel ten aanzien van de inschrijving. Dit landelijk en projectgewijs per stad aanpakken en regelmatig op resultaten rapporteren.

Op dit moment worden al diverse activiteiten ontplooid ter bestrijding van de problematiek van de gefingeerde dienstbetrekkingen. (Minimale groes, Aanpak vrijblijvende status van Aanpak (Mafafise Uleentelaten)). Onderzoeks zal worden of en op welke wijze deze activiteiten gemiddeld kunnen worden worden

Bijlage 4

Aanpak onderzoek fraudebestrijding en de loonaangifteketen

Het ketenbureau heeft aangegeven het onderzoek naar fraudebestrijding en de loonaangifteketen in een aantal stappen uit te voeren om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. In onderstaande tabel is de stand van zaken per stap weergegeven.

Deelvraag/stap in het onderzoek	Stand van zaken maart 2014
1. Interviewrondes met de key-players fraude (in- en extern)	afgerond
2a. Onderzoek gebruik loonaangiftegegevens bij vaststellen van inbreuken	on hold
2b. Onderzoek gebruik loonaangiftegegevens bij vaststellen van faillissementfraude	in opstartfase
3. Onderzoeken op welke wijze het combineren van databases bijdraagt aan betere gegevens	in uitvoering
4. Onderzoek naar het hebben van een dienstverband (polis) danwel omzet (CB-systeem) bij ingestroomde buitenlanders (bedrijven)	nog niet gestart
5. Onderzoeken mogelijkheden van opstellen koppelprofielen door ABL en het herkennen van de 'dual migrant'-modus, ook specifiek op het vertrekken van gezinsleden	in uitvoering
6. Onderzoek naar de toezetting rondom fraudebestrijding en de impact daarvan op de loonaangifteketen en gegevens kwaliteit	in opstartfase
7. Een aantal interviews met de politie om de beschikbaarheid van de loonaangifteketen door bijvoorbeeld de AIVV en ANR	nog niet gestart

Bij al deze onderzoeken zal steeds bevestigd worden of er voorstellen voor vereenvoudiging mogelijk zijn waarvoor de kans op fraude (en fouten) ook kleiner wordt.