MCDFFEC
2.

MINISTERRAAD/ONDERRAAD

Met eventuele gecoördineerde opmerkingen uiterlijk retour:

..urg... dag ..4./.6...

X	IRF
	Fipuli
	BZ
	DAR

	AFEP
	BFB
	BGW
	EKI
	FIN

cc	WJB
	DPO

cc	DGFZ

	DGBel

Ontvangen d.d. : 28-5-'99

Behandelende afd. / bureau : ~~DuBi~~ SZW

Behandelend medewerker :

Medeparaaf :

Geen opmerkingen ☐

Zie bijgevoegde nota*) ☐

	datum	paraaf
behandelend medewerker		
bureau/ sectie		
afd./ HI		

*) Origineel + Kopieën aanleveren secretariaat Minister, kamer 1211.

MCBFFEC 8-6

agendapunt 2

Inspectie der Rijksfinanciën
Directie Accountancy Rijksoverheid
Directie Planning Financiën en Control
Auteur:

Notitie : 04-06-99, IRF 99/093 SZW

Onderwerp : Voortgangsrapportage fraudebestrijding

Aan : de Minister
de staatssecretaris

Via :

Medeparaaf :

Van : de Inspectie der Rijksfinanciën

C.C. : BFB/EU, IRF sectie LNV/EU

Aanleiding:

De Minister van Justitie stelt voor om de voorliggende voorgangsrapportage fraudebestrijding 1997-1998 toe te zenden aan de Tweede Kamer. De fraudenota bevat bijdragen van verschillende departementen, waaronder Financiën (Belastingdienst en DAR).

Advies:

Instemmen met de inhoud en toezending aan de Tweede Kamer.

Toelichting:

- In 1997 heeft de TK schriftelijk verzocht om een jaarlijkse rijksbrede fraudenota. De nu voorliggende nota is sindsdien de tweede voortgangsrapportage.
- De nota biedt een uitgebreid overzicht van allerlei fraudebestrijdingsactiviteiten binnen de rijksdienst. Er worden geen nieuwe maatregelen aangekondigd. De terreinen die worden beschreven zijn de sociale zekerheid, fiscaliteit, EU-fraude, subsidie-fraude en horizontale fraudebestrijding (fraude tussen burgers onderling, i.t.t. fraude in de relatie burger/overheid). De onderdelen EU-fraude, subsidiefraude en fiscaliteit worden hierna nader toegelicht.
- In de fraudenota zijn ook de RA-maatregelen opgenomen (per saldo besparing van 290 mln in 2002). In een bijlage is een overzicht opgenomen van de bij MN99 ingeboekte kosten en opbrengsten a.g.v. de RA-fraudemaatregelen.
- In de begeleidende brief bij de voorgangsrapportage aan de MCBFFEC geeft de Minister van Justitie aan dat de effecten van de RA-fraudebestrijdingsmaatregelen gemonitord

zullen moeten worden. Hier zijn wij het volledig mee eens. Justitie zal het initiatief nemen om de mogelijkheden en onmogelijkheden van een dergelijke meting te onderzoeken.

- In het licht van de recente berichten in de media over mogelijke fraude met ESF-geld in Gelderland en Rijnmond, hebben wij met ambtelijk SZW afgesproken dat SZW de thans in de voortgangsrapportage opgenomen passage over de bestrijding van EU-fraude nog eens kritisch zal bezien (zie ook hierna).

EU-fraude

In het onderdeel EU-fraude in de nota wordt onder meer ingegaan op de strafrechtelijke aanpak van EU-fraude, waarbij aandacht wordt besteed aan het toepasselijk juridisch instrumentarium en aan de opsporing en vervolging in Nederland. Hiermee wordt invulling gegeven aan uw toezegging van 3 februari 1999 om de TK een dergelijke uiteenzetting te geven.
Recente persberichten over mogelijke fraude met ESF-gelden hebben, zoals u weet, tot de nodige commotie geleid. Dit onderwerp is tijdens het vragenuurtje in de Tweede Kamer aan de orde gesteld. Minister De Vries heeft in antwoord op vragen uit de TK aangekondigd met de Algemene Rekenkamer te overleggen over de mogelijkheid van een onafhankelijk onderzoek. Inmiddels is bij SZW een ambtelijke task force opgericht, welke tot taak heeft vóór 21 juni a.s. een rapportage over ESF-fraude voor te bereiden.

Subsidiefraude

In de voorgangsrapportage wordt ook aandacht besteed aan de subsidiefraude. Opgenomen zijn de subsidiebedragen groter dan f 100 mln. De bijdragen in de nota van de betreffende ministeries zouden iets diepgaander en beter op elkaar kunnen worden afgestemd. In zijn begeleidende brief aan de MCBFFEC kondigt de Minister van Justitie aan dat hij met de betreffende departementen zal overleggen om de subsdieparagraaf in de volgende frauderapportages te verbeteren. U zou het belang hiervan kunnen benadrukken en kunnen aangeven dat daarbij ook inzicht zal moeten worden geboden in de omvang van de subsidiefraude en de effecten van het daarbij ingezette sanctiebeleid.

Fiscaliteit

De opzet van het onderdeel fiscaliteit in de fraudenota wordt gekenmerkt door de strategie die de belastingdienst terzake voorstaat: uitbreiden dienstverlening en verbreden algemeen toezicht, met opsporing van professionele fraude als sluitstuk. Tevens is veel aandacht besteed aan samenwerking met andere diensten en wordt er aan gewerkt om langs de weg van wetgeving aan fraudebestrijding te doen. De plannen uit de fraudenota 1996 zijn op twee na ondertussen allemaal in uitvoering genomen en (deels) afgerond.
De belangrijkste inspanningen zijn gedaan op het gebied van automatisering (ten behoeve van alle directies) en de aanschaf van containerscan-apparatuur (douane).

- o -

28/5 SZW MCBFFEC

AANBIEDINGSFORMULIER VOOR ONDERRADEN

onderraad: MCBFFEC handtekenin

Minister van Justitie
Mede namens:

Coördinerend bewindspersoon Minister van Justitie

(Eventueel namens deze:)

1a Datum indiening bij onderraad: *)
27 mei 1999
1b Kenmerk coördinerend bewindspersoon: *)
766444/599/PV

2a Datum verzending naar coördinerend bewindspersoon:
2b Kenmerk/Afdeling:

3. Motivering indien moet worden afgeweken van de 10-dagentermijn: *)

4. Geen hamerstuk

5. Datum evt. voorgaande behandeling:

6. Aan EU-notificatieverplichting voldaan:
N.v.t.

7. Advies uitgebracht door adviescollege(s):

8. Interdepartementaal voorbereid met:
- Financiën (Rijksbegroting): Ja
- Justitie
(wetgevingstoets incl. deregulering): n.v.t.
- Overige departementen:
SZW, BZK, Fin, LNV, EZ, VROM,
(alsmede OC&W, VWS, V&W, BZ
voor het onderdeel 'subsidies')

Overeenstemming bereikt: Ja

9 Behandeld in ambtelijk voorportaal: *)
Ja, Stuurgroep BFFEC

Overeenstemming bereikt: *)
Ja

10. Het voorstel
- Is aangekondigd in het parlement (vóór zomerreces naar TK)

11. Korte titel:
voortgangsrapportage inzake bestrijding financieel-economische criminaliteit 1997-1998

12. Korte inhoud en doelstelling:
Rapportage over stand van zaken bestrijding financieel-econ. crim. (=fraude en daaraan verwante thema's) over de periode 1997-1998. Verwerkt is ook de stand van zaken m.b.t. de in gang gezette intensiveringsmaatregelen, zoals aangekondigd in de kabinetsnotitie intensivering fraudebestrijding 1998-2002 van 9 april 1998.

13. Voorgestelde conclusies:
instemmen met verzending rapportage aan TK

14. 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:

NB Op grond van art. 14 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.

15. Gevolgen voor de arbeidmarkt:

16. Gevolgen voor het rijksapparaat:

- personeelsbezetting:

- huisvesting:

- millenniumtoets:

17. Aanvullende opmerkingen:

18. Naam en telefoonnummer contactpersoon:

[ ] (Ju/[ ]Rh), [ ] (AZ)

') Getekend aanbiedingsformulier in orginali (enkelvoud) te verzenden aan de coördinerend bewindspersoon, die de rubrieken 1, 3, 9 en eventueel 17 invult.

Justitie

Ministerie van Justitie

Aan de Voorzitter en de leden van de
Ministeriële Commissie Bestrijding Fraude en
Financieel-Economische Criminaliteit

Onderdeel	Directoraat-Generaal Rechtshandhaving
Contactpersoon	
Doorkiesnummer(s)	370 7514
Datum	27 mei 1999
Ons kenmerk	766444/599
Bijlage(n)	1
Onderwerp	voortgangsrapportage bestrijding financieel-economische criminaliteit 1997-1998

Hierbij bied ik u aan de voortgangsrapportage 'bestrijding financieel-economische criminaliteit' over de periode 1997 en 1998. De rapportage is tot stand gekomen onder regie van de interdepartementale stuurgroep 'bestrijding fraude en financieel-economische criminaliteit' (voorheen: stuurgroep fraude-bestrijding). De rapportage bestaat uit 11 hoofdstukken en een cijfermatige bijlage.

Omdat fraude onderdeel uitmaakt van 'financieel-economische criminaliteit', wordt in de titel van de voortgangsrapportage alleen gesproken over het bredere begrip 'financieel-economische criminaliteit'.

De laatste voortgangsrapportage had betrekking op 1996 en een deel van 1997 en is op 30 januari 1998 aan de Kamer aangeboden. Vervolgens is op 9 april 1998 de kabinetsnotitie "intensivering fraudebestrijding: 1998-2002" aan de Kamer gezonden, waarin voor de komende jaren een groot aantal noodzakelijke intensiveringsmaatregelen is aangekondigd. Deze intensiveringen liggen op het terrein van de bestrijding van fiscale fraude en sociale zekerheidsfraude, maar ook op een verbeterde aanpak door politie, Bijzondere Opsporingsdiensten en OM van de horizontale fraude (=fraude waarvan niet overheden, maar bedrijven, (financiële)instellingen en particulieren het slachtoffer worden). Bij dit laatste punt vormt de in gang gezette inrichting de van interregionale fraudeteams van politie en OM een belangrijk instrument. De voornemens uit deze kabinetsnotitie zijn, inclusief de bijbehorende financiële gevolgen, overgenomen bij het Regeerakkoord.

De nu voorliggende rapportage bouwt niet allen voort op de vorige rapportage (van januari 1998), maar beschrijft ook de actuele stand van zaken met betrekking tot de voorgenomen intensiveringsmaatregelen op het gebied van

de bestrijding van financieel-economische criminaliteit zoals die zijn beschreven in de kabinetsnotitie van 9 april 1998.

Nieuw in de huidige rapportage is dat uitvoeriger dan voorheen aandacht is besteed aan misbruik van en fraude met subsidies. Gedachte daarachter is geweest dat de voortgangsrapportage een zo volledig mogelijk beeld dient te geven van ontwikkelingen en maatregelen ter bestrijding van financieel-economische criminaliteit, en daar hoort de aanpak van misbruik van subsidies bij. De totstandkoming van dit hoofdstuk heeft wat 'aanloop-problemen' gekend, omdat binnen een vrij kort tijdsbestek informatie over een 'nieuw' onderwerp diende te worden verzameld, terwijl ook departementen die tot op heden niet betrokken waren bij deze voortgangsrapportage, een bijdrage hebben geleverd (i.c.: OC&W, V&W, VWS en BZ). Daarbij is, conform de besluitvorming in de stuurgroep, als criterium gehanteerd dat die departementen een bijdrage zouden leveren waarvoor in het Subsidie-overzicht Rijksoverheid 1999 staat aangegeven dat zij subsidie-regelingen kennen waarmee begrotingsbedragen zijn gemoeid van fl 100 mln en meer. De 'aanloopproblemen' hebben ertoe geleid dat de diverse departementale bijdragen aan het subsidie-hoofdstuk (hoofdstuk 7) thans nog wat verschillen naar aard en opzet. Vanuit mijn departement zal op korte termijn overleg worden geïnitieerd met alle betrokken departementen om te bezien hoe een meer evenwichtige wijze van rapportage over misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies ten behoeve van de komende voortgangsrapportages kan worden gerealiseerd.

Tot slot wijs ik erop dat het van belang is om de komende jaren nadrukkelijk te volgen wat de effecten en resultaten zijn van de in gang gezette intensi-veringsmaatregelen, met andere woorden: heeft de intensivering opgeleverd wat we ervan hebben verwacht?. Hoofdstuk 11 van de rapportage beschrijft een aantal problemen die zich voordoen bij een dergelijke 'monitoring'. Daarbij speelt onder meer een rol dat het lastig is om de effectiviteit van intensiveringsmaatregelen te 'meten', aangezien de omvang van fraude niet bekend is en het daarom ook lastig is om op betrouwbare wijze vast te stellen of ingezette maatregelen hebben geleid tot afname van die fraude. Mede in verband met de korte tijd die is verstreken sinds de accordering van de intensiverings-maatregelen, is in de huidige rapportage nog geen volledig uitgewerkte koppeling aanwezig tussen de verantwoording van de toegekende gelden en de daarmee uitgevoerde activiteiten. Ook met betrekking tot dit punt stel ik mij voor om gezamenlijk te bezien hoe gekomen kan worden tot een betere systematiek ten behoeve van de voortgangsrapportage. Vanuit mijn departement zal het initiatief worden genomen om de mogelijkheden en onmogelijkheden in een notitie te verwerken, die in het najaar door de Stuurgroep zal worden besproken. Aan de hand daarvan zal worden bezien welke nadere stappen noodzakelijk zijn.

De Minister van Justitie,

Ministerie van Justitie

-- Concept --

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Onderdeel	Directoraat-Generaal Rechtshandhaving
Contactpersoon	
Datum	25 mei 1999
Ons kenmerk	766177/595/
Onderwerp	Voortgangsrapportage bestrijding financieel-economische criminaliteit 1997-1998

Bijgaand bied ik u namens het kabinet aan de voortgangsrapportage "bestrijding financieel-economische criminaliteit" over de periode 1997-1998. Deze rapportage bouwt voort op de voortgangsrapportage fraudebestrijding van 30 januari 1998 (Kamerstukken II 1997-1998, 17 050, nr. 202), die betrekking had op 1996 en een deel van 1997. Tevens wordt gerapporteerd over de actuele stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de maatregelen ter intensivering van de fraudebestrijding die zijn aangekondigd in de kabinetsnotitie "fraudebestrijding 1998-2002" van 9 april 1998 (Kamerstukken II 1997-1998, 17 050, nr. 203).

Het aantal terreinen waarop de voortgangsrapportage betrekking heeft is de afgelopen jaren toegenomen en is onderwerpen gaan omvatten die ruimer zijn dan het traditionele begrip 'fraude'. Naast fraude op het gebied van fiscaliteit, sociale zekerheid, subsidies en EU-gelden, is de aandacht zich in toenemende mate ook gaan richten op 'horizontale fraude' (waarvan niet overheden, maar particulieren, bedrijven en instellingen het slachtoffer worden), witwassen, integriteit van de financiële sector en instrumenten als financieel rechercheren en ontneming. Om recht te doen aan die verbreding wordt in de huidige rapportage gesproken over 'financieel-economische criminaliteit'. Ook is het aantal departementen dat een bijdrage heeft geleverd aan de rapportage, uitgebreid. Naast de gebruikelijke bijdragen van de bewindslieden van Justitie, van Financiën, van SZW en van BZK zijn thans ook bijdragen opgenomen van de bewindslieden van Economische Zaken, van LNV en van VROM. Wat het onderdeel subsidies betreft is ook een bijdrage geleverd door de departementen van Buitenlandse Zaken, van OC&W, van Verkeer en Waterstaat en van VWS.

De Minister van Justitie,

VOORTGANGSRAPPORTAGE BESTRIJDING

FINANCIEEL-ECONOMISCHE CRIMINALITEIT

1997-1998

INHOUDSOPGAVE blz.

1.	**Inleiding: strekking en opzet van de rapportage**	5
2.	**Financieel-economische criminaliteit**	6
3.	**Enkele algemene ontwikkelingen**	
3.1	financiering intensiveringsmaatregelen	7
3.2	uitbreiding en versterking Bijzondere Opsporingsdiensten	7
3.3	Regeerakkoord 1998 en Bijzondere Opsporingsdiensten	7
3.4	Herpositionering ECD	8
3.5	Financieel Expertise Centrum (FEC)	8
3.6	Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams (RIF's)	8
3.7	GBA	9
3.8	Identificatie	10
4.	**Fiscaliteit**	
4.1	algemeen	11
4.2	wet en regelgeving	11
4.3	fiscale maatregelen	11
4.3.1	uitbreiding dienstverlening	12
4.3.2	uitvoering en controle: verbreding algemeen toezicht	13
4.3.2.1	automatisering	13
4.3.2.2	douane	13
4.3.2.3	particulieren	14
4.3.2.4	ondernemingen	15
4.3.3	opsporing van professionele fraude	16
4.4	horizontale samenwerking	17
5.	**sociale zekerheid**	
5.1	kwaliteitsverbetering fraudebestrijding	19
5.2	verbetering (elektronisch) toezicht gegevensverkeer	21
5.3	versterking samenwerking fraudebestrijding	23
5.4	bestrijding internationale fraude	24
6.	**EU-fraude**	
6.1	begripsafbakening	25
6.2	onregelmatigheidsmeldingen aan de Europese Commissie	26
6.33	strafrechtelijke aanpak van EU-fraude	28
6.3.1	strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen	28
6.3.2	opsporing en vervolging in Nederland	29
6.4	de oprichting van een Europees Bureau voor Fraudebestrijding (OLAF)	29
6.5	aanpak op het terrein van Financiën (Douane)	30
6.6	aanpak op het terrein van SZW	31

1910803 02643

6.7	aanpak op het terrein van EZ	32
6.8	aanpak op het terrein van LNV	33
7.	**nationale subsidies**	
7.1	algemeen	34
7.2	BZ	35
7.3	EZ	35
7.4	Justitie	36
7.5	LNV	37
7.6	OC&W	37
7.7	V&W	38
7.8	VWS	38
7.9	VROM	38
8.	**Intensivering aanpak horizontale en verticale fraude: politie, openbaar Ministerie en Bijzondere Opsporingsdiensten**	
8.1	extra inzet OM en ZM t.b.v. aanpak fiscale fraude	39
8.2	andere organisatie van opsporing en vervolging: financieel rechercheren en interregionale fraudeteams (IFT's)	39
8.3	versterking en uitbreiding BOD's	42
8.3.1	ECD (EZ)	43
8.3.2	AID (LNV)	43
8.3.3	AI (SZW)	44
8.3.4	DRz (VROM)	44
9.	**ontnemingswetgeving**	45
10.	**cijfermatige resultaten**	
10.1	cijfers belastingfraude	46
10.2	cijfers sociale zekerheid	47
10.3	cijfers Justitie	49
11.	**tot slot**	52
Bijlage: tabellen 1 t/m 8		54
Lijst van afkortingen		57

1. INLEIDING: STREKKING EN OPZET VAN DE RAPPORTAGE

In de voortgangsrapportage fraudebestrijding 1997[1] werd geconstateerd dat nieuwe inspanningen op het terrein van de financieel-economische criminaliteit geboden zijn. In de daarop volgende kabinetsnotitie fraude-bestrijding 1998-2002[2] heeft het toenmalige kabinet aangegeven langs welke lijnen de aanpak van financieel-economische criminaliteit de komende jaren gestalte zou moeten krijgen. Daarbij werd een groot aantal intensiverings-maatregelen aangekondigd, die nodig werden geacht om de bestrijding van financieel-economische criminaliteit de noodzakelijke extra impuls te geven. Het huidige kabinet onderschrijft de noodzaak van die intensivering en heeft daartoe de benodigde financiële middelen aan de betrokken departementen ter beschikking gesteld.

In de voor u liggende rapportage wordt ingegaan op de ontwikkelingen op het gebied van de bestrijding van financieel-economische criminaliteit sinds de laatste voortgangsrapportage, en op de stand van zaken met betrekking tot de aangekondigde intensiveringsmaatregelen.

Ter introductie wordt eerst een nadere omschrijving gegeven van het begrip financieel-economische criminaliteit, dat ruimer is dan het traditionele begrip fraude (hoofdstuk 2). In hoofdstuk 3 worden vervolgens enkele ontwikkelingen geschetst die, in verband met hun meer algemene of departementsoverstijgende karakter, niet binnen één specifiek deelterrein kunnen worden ondergebracht. Daarna wordt, zoals gebruikelijk, afzonderlijk aandacht besteed aan diverse deelonderwerpen die te onderscheiden zijn binnen financieel-economische criminaliteit, te weten: fiscaliteit (hoofdstuk 4), sociale zekerheid (hoofdstuk 5), EU-fraude (hoofdstuk 6), subsidies (hoofdstuk 7), intensivering aanpak horizontale en verticale fraude: politie, Justitie en Bijzondere Opsporingsdiensten (hoofdstuk 8) en ontnemingswetgeving (hoofdstuk 9). In hoofdstuk 10 worden de cijfermatige gegevens gepresenteerd over 1997 en 1998, waarbij aangetekend zij dat de cijfers niet voor alle deelonderwerpen, noch voor de gehele periode in gelijke mate beschikbaar zijn. In hoofdstuk 11 wordt tot slot kort ingegaan op de vraag hoe de resultaten van de intensiveringsmaatregelen de komende jaren 'gemonitored' zullen worden.

De voor u liggende voortgangsrapportage geeft een overzicht op hoofdlijnen van de belangrijkste ontwikkelingen van de afgelopen twee jaar. Doel van deze geïntegreerde rapportage is een zo compleet en samenhangend mogelijk beeld te geven van de gezamenlijke inspanningen van de diverse betrokken bewindslieden bij de bestrijding van financieel-economische criminaliteit. Daarmee wordt ook recht gedaan aan het feit dat de aanpak van deze verschijnselen pas effectief kan zijn indien de krachten worden gebundeld en sprake is van een nauwe en goede samenwerking tussen alle betrokken

[1] Brief minister van Justitie van 30 januari 1998, Kamerstukken II 1997-1998, 17 050, nr. 202
[2] Kabinetsnotitie inzake maatregelen ter intensivering van de fraudebestrijding, brief minister van Justitie van 9 april 1998, Kamerstukken II 1997-1998, 17 050, nr. 203

1910803 02643

departementen, diensten en instanties. Dit laat uiteraard de eigen verantwoordelijkheid van elke bewindspersoon op zijn of haar eigen beleidsterrein onverlet.

2. FINANCIEEL-ECONOMISCHE CRIMINALITEIT

Sinds 1987 heeft de Minister van Justitie, mede namens de andere betrokken bewindslieden, aan de Kamer gerapporteerd over de voortgang op het gebied van fraudebestrijding, in de vorm van de ISMO-voortgangsrapportages[3]. Vanaf 1992 bestaat de Ministeriële Commissie Fraudebestrijding[4], die een coördinerende rol vervult met betrekking tot de bestrijding van fraude met belastingen, sociale zekerheid (uitkeringen, premies) en subsidies. Hierbij gaat het om vormen van 'verticale fraude', dat wil zeggen fraude waarvan overheden het slachtoffer zijn. In de loop der tijd is het werkterrein van de Ministeriële Commissie verbreed met 'horizontale fraude', waarmee wordt gedoeld op fraude die wordt gepleegd in het economisch verkeer tussen particulieren (burgers, bedrijven, instellingen, financiële sector) onderling. Hierbij valt te denken aan het oplichten van banken en verzekeringsmaatschappijen, merkenfraude, telecomfraude en faillissementsfraude. Daarnaast zijn ook thema's als witwassen, de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel en financieel rechercheren binnen het aandachtsveld gekomen. Het oorspronkelijke begrip 'fraude' (waarbij het met name ging om 'verticale' fraude) dekt langzamerhand niet meer de lading van het werkterrein dat de Ministeriële Commissie en dus ook de voortgangsrapportage bestrijkt. Het begrip 'financieel-economische criminaliteit' doet daaraan meer recht. Deze verzamelterm omvat alle bovengenoemde onderwerpen.

Financieel-economische criminaliteit kost de samenleving niet alleen veel geld, maar werkt ook verstorend op de verdeling van lasten en publieke middelen. Bovendien doet het afbreuk aan het vertrouwen in het maatschappelijk/ economisch verkeer. Daarmee kan financieel-economische criminaliteit op langere termijn een ontwrichtende werking hebben op de pijlers van de verzorgingsstaat en het financieel-economisch bestel.

Een krachtige aanpak van deze vorm van criminaliteit in zijn verschillende verschijningsvormen is derhalve noodzakelijk. Dat vergt vaak specifieke deskundigheid, bijvoorbeeld in de vorm van financieel rechercheren. Ook de toepassing van het instrument van voordeelsontneming is in dit kader van belang. Aan beide instrumenten zal daarom in deze voortgangsrapportage aandacht worden besteed. Voorts is samenwerking en afstemming tussen de betrokken handhavingspartners van groot belang om een effectieve bestrijding van fraude en financieel-economische criminaliteit te realiseren, evenals bundeling van kennis en expertise. Deze thema's zullen op verschillende plaatsen in de rapportage aan de orde komen.

---

[3] ISMO staat voor Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik

[4] Participanten in de Ministeriële Commissie zijn vanaf 1992 de bewindslieden van AZ, Justitie, Financiën en SZW. In een latere fase is ook BZK toegetreden, recentelijk gevolgd door de bewindslieden van EZ en LNV.

3. ENKELE ALGEMENE ONTWIKKELINGEN

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op een aantal ontwikkelingen die door hun meer algemene of departementsoverstijgende karakter niet goed te rangschikken zijn onder één van de specifieke deelonderwerpen van financieel-economische criminaliteit.

3.1 financiering intensiveringsmaatregelen

In de kabinetsnotitie "Fraudebestrijding 1998-2002[5]" is bij de verschillende intensiveringsmaatregelen een kostenraming opgenomen. Met deze ramingen heeft het Kabinet ingestemd. De benodigde middelen zijn aan de begrotingen van de betrokken departementen toegevoegd (zie voor een cijfermatig overzicht de tabellen 1, 2 en 8 in de bijlage). Bij de behandeling van de specifieke deelonderwerpen in deze rapportage zal aan de orde komen op welke wijze invulling is c.q. wordt gegeven aan de aangekondigde intensiverings-maatregelen.

3.2 uitbreiding en versterking Bijzondere Opsporingsdiensten (BOD's)

Onderdeel van de intensivering van de bestrijding van horizontale én verticale fraude is een versterking en uitbreiding van vier BOD's, namelijk de Algemene Inspectie Dienst (AID) van LNV, de Arbeids Inspectie (AI) van SZW, de Economische Controle Dienst (ECD) van EZ en de Dienst Recherchezaken (DRz) van VROM[6]. De betrokken departementen hebben op verzoek van de minister van Justitie inmiddels plannen van aanpak op hoofdlijnen opgesteld, die nader zullen worden geconcretiseerd en afgestemd in de zogenaamde 'driehoek per BOD', waarin het desbetreffende vakdepartement, de daaronder ressorterende BOD en het Openbaar Ministerie vertegenwoordigd zijn[7]. Die uitwerking zal plaatsvinden in de vorm van het opstellen van handhavings-arrangementen tussen het Openbaar Ministerie en de overige betrokken partners. Om een optimale afstemming tussen BOD's en het Openbaar Ministerie te bereiken is het streven erop gericht zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij de werkwijze en de taakaccenten van de interregionale fraudeteams van politie en OM (zie uitvoeriger onder paragraaf 8.3). De gesprekken hierover zijn thans gaande. Het streven is om de handhavings-arrangementen in het laatste kwartaal van dit jaar afgerond te hebben.

3.3 Regeerakkoord 1998 en Bijzondere Opsporingsdiensten

In het Regeerakkoord 1998 is de volgende passage opgenomen: "Uit een oogpunt van versterking van de samenhang in de rechtshandhaving en van versterkte democratische controle is integratie van onderdelen van de bijzondere opsporingsdiensten in de politieorganisatie op landelijk niveau wenselijk. Tevens zullen mogelijkheden voor fusie van opsporingsdiensten

---

[5] Kamerstukken II 1997-1998, 17 050, nr. 203

[6] Zie bijlage, tabel 2 voor een overzicht van de verdeling van de gelden t.b.v. de BOD's

[7] In die gevallen waarin de BOD onderdeel uitmaakt van het departement zal de vertegenwoordiging van vakdepartement en BOD samenvallen.

1910803 02643

worden bezien". Ter uitvoering hiervan is een interdepartementale stuurgroep ingesteld, onder voorzitterschap van het ministerie van Justitie; alle betrokken departementen alsmede het Openbaar Ministerie zijn hierin vertegenwoordigd. De Kamer zal voorstellen van het Kabinet inzake de BOD's naar verwachting eind november 1999 tegemoet kunnen zien, zoals gemeld in de brief van de minister van Justitie aan de Kamer over dit onderwerp van 26 januari 1999[8].

3.4 herpositionering ECD

Het Kabinet heeft het voornemen te komen tot een herpositionering van de ECD, die impliceert dat deze dienst in zijn geheel overgaat naar het ministerie van Financiën en binnen de Belastingdienst samen met de FIOD als een eenheid onder één leiding wordt gebracht. Hierover zonden de ministers van Economische Zaken, van Justitie en van Financiën op 28 januari 1999 een brief aan de Tweede Kamer, naar de inhoud waarvan kortheidshalve wordt verwezen. In de brief van de minister van Justitie van 8 april 1999 aan de Kamer is vervolgens ingegaan op de relatie tussen de voorgenomen herpositionering van de ECD en de hierboven behandelde passage uit het regeerakkoord 1998 met betrekking tot de BOD's. Naar aanleiding van deze brieven zal nog overleg plaatsvinden met de Kamer.

3.5 Financieel Expertise Centrum (FEC)

In eerdere brieven aan de Kamer [9]is de oprichting aangekondigd van een Financieel Expertise Centrum (FEC). Dit centrum is formeel per 1 januari 1999 van start gegaan. Het FEC is een communicatie- en afstemmingsplatform dat tot doel heeft het waarborgen van de integriteit van de financiële sector en het intensiveren van de samenwerking tussen controle- en opsporingsinstanties, de toezichthouders en het Openbaar Ministerie. Participanten in het FEC zijn de Belastingdienst, de ECD, de toezichthouders (De Nederlandse Bank, de Stichting Toezicht Effectenverkeer, de Verzekeringskamer etc.), politie (regiokorps Amsterdam/Amstelland), Openbaar Ministerie, de CRI en het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (MOT).

3.6 Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams (RIF's)

Een reeds bestaand initiatief, bedoeld om de samenwerking tussen verschillende handhavingspartners bij de bestrijding van fraude met sociale zekerheidsuitkeringen en daaraan gerelateerde vormen van fraude te bevorderen, is dat van de Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams (RIF's). De RIF's zijn samenwerkingsverbanden waarin, afhankelijk van de aard van het onderzoek, wordt samengewerkt door een of meer uitvoeringsinstellingen (uvi's), het OM, de Belastingdienst, de AI en de politie. Op dit moment zijn RIF's operationeel in Twente, Den Haag, Utrecht, Rotterdam en Amsterdam. Het afgelopen jaar heeft een evaluatie plaatsgevonden van de RIF's, die op 28 april 1998 aan de Kamer is aangeboden[10]. Op basis van die evaluatie heeft het Kabinet besloten tot continuering van de bestaande RIF's. Tevens is voorzien

[8] Kamerstukken II, 1998-1999, 26 200 VI, nr. 41

[9] Nota Integriteit Financiële Sector, Kamerstukken II, 1997-1998, 25 830, nr. 1 en kabinetsnota Fraudebestrijding 1998-2002, Kamerstukken II, 1997-1998, 17 050, nr. 203

[10] Brief van de bewindslieden van Sociale Zaken en Werkgelegenheid d.d. 28 april 1998, kenmerk BZ/UB/98/11754A

in uitbreiding van het aantal bestaande RIF's: in de loop van 1999 zullen RIF's worden gevormd in de regio's Groningen/Leeuwarden, Arnhem/Nijmegen en Maastricht. Voorts is besloten tot oprichting van een Landelijk Overleg-platform RIF's, dat tot doel heeft de coördinatie te verbeteren tussen de regionaal opererende RIF's door de diverse projecten op elkaar af te stemmen en de uit de projecten voortkomende bevindingen te bezien op landelijke doorwerking. Het ligt in de bedoeling afspraken hierover neer te leggen in een kaderconvenant. Participanten in het platform, dat eind 1998 is opgericht, zijn de departementen van SZW (voorzitter), van Justitie en van Financiën, de Belastingdienst, het Openbaar Ministerie, de VNG en het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv).

3.7 GBA

koppeling van overheidsprestaties aan een juiste inschrijving in de GBA
De Gemeentelijke basisadministraties persoonsgegevens (GBA) is voor zeer veel overheden en uitvoeringsorganen de authentieke bron van algemene persoonsgegevens. De GBA vormt de basis voor besluitvorming door deze instellingen. Persoonsgegevens die door burgers worden verstrekt aan een uitvoeringsorgaan kunnen worden vergeleken met de in de GBA van de betrokken persoon opgenomen gegevens. Daarmee kan de GBA een grote rol spelen in het kader van de bestrijding van fraude met collectieve voorzieningen. Zoals gemeld in de Kabinetsnota Fraudebestrijding 1998-2002 is een wetsvoorstel in voorbereiding, dat ertoe strekt dat in diverse wetten een bepaling wordt opgenomen, die het recht op diverse (overheids)prestaties afhankelijk maakt van een correcte inschrijving in de GBA. Indien het in de GBA opgenomen adres van een burger niet overeenstemt met het adres dat betrokkene aan een uitvoeringsinstelling heeft opgegeven, zal in beginsel tot opschorting van het recht op de (overheids)prestatie worden overgegaan. De burger krijgt daarbij de gelegenheid de inschrijving in de GBA, dan wel de aanvraag voor de (overheids)prestatie te corrigeren. Het betreffende wetsvoorstel zal nog voor de zomer in het kabinet aan de orde worden gesteld.

Voorkoming spookbewoning
Het fenomeen spookbewoning houdt in dat een persoon zich in de GBA op een bepaald adres laat inschrijven, zonder daar daadwerkelijk woonachtig te zijn. Hierdoor wordt het primaire doel van de GBA, burgers bereikbaar maken voor overheidsinstellingen, ondergraven. Dit werkt fraude met overheidsvoorzieningen in de hand en kan soms vergaande consequenties hebben voor de rechtmatig op hetzelfde adres in de GBA ingeschreven personen. Teneinde dit fenomeen, dat zich met name in de grote steden voordoet, tegen te gaan, is een wijziging van de Wet GBA voorzien, die thans ter behandeling voorligt in de Tweede Kamer (Kamerstukken I, 26 228, nr. 1-2). Deze wijziging houdt in dat het gemeentebestuur bij de inschrijving van een burger in de GBA, de bevoegdheid krijgt te vragen naar aanvullende stukken waaruit de werkelijke verblijfplaats van betrokkene blijkt. Gedacht kan dan worden aan de overlegging van een koop- of huurovereenkomst of een verklaring van een reeds op het betreffende adres ingeschreven bewoner, dat de betrokken persoon tevens op dat adres is gaan wonen

1910803 02643

3.8 Identificatie

Documentcontrole
Zowel bij de registratie van personen in de basisadministratie als het verstrekken van reisdocumenten is een juiste identiteitsvaststelling nodig. Identiteitsvaststelling bestaat grofweg uit twee onderdelen: enerzijds het bepalen van de echtheid van de door de burger overgelegde documenten en de daarin opgenomen (persoons-)gegevens, anderzijds de vraag of de burger die zich uitgeeft als zijnde eigenaar/houder van het document, daadwerkelijk dezelfde persoon is als in de overgelegde documenten. Steeds vaker onderkennen (overheids-)organisaties het belang van een deugdelijke identiteitsvaststelling. In dit kader zijn specifieke opleidingen ontwikkeld voor (gemeente-)ambtenaren die te maken hebben met identiteitsvaststelling. Aangezien identiteitsvaststelling ook bij andere instanties plaatsvindt, wordt bezien of en zo ja hoe ook daar verbeteringen mogelijk zijn voor verbetering op dit vlak.

Maatregelen ter voorkoming van fraude en misbruik met reisdocumenten
Naast de maatregelen in het kader van juiste identiteitsvaststelling zijn in het licht van fraude en misbruik met reisdocumenten enkele specifieke maatregelen nodig. In de eerste helft van 1999 zal de zogenaamde Beveiligings-thermometer reisdocumenten worden aangepast. Dan is het instrument voor gemeenten om de beveiliging van blanco reisdocumenten en het proces van verstrekken van reisdocumenten te controleren, aangepast aan de 'state-of-the-art'. Daarnaast wordt de Paspoortwet aangepast zodat het mogelijk wordt om een paspoortaanvraag te weigeren als een gegrond vermoeden bestaat van fraude en/of misbruik met het paspoort. Tevens is de ontwikkeling van een centraal informatiesysteem voor reisdocumenten gaande, bedoeld om meervoudige vermissingen te kunnen aanpakken (er is dan een gegrond vermoeden van fraude) en om gebruik van een gestolen, vermist of ongeldig reisdocument tegen te gaan (instanties waar burgers zich identificeren met reisdocumenten kunnen de status van het document controleren).

Nieuwe Generatie Reisdocumenten
Dit voorjaar heeft de Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid de voorstellen voor de Nieuwe Generatie Reisdocumenten aan de Tweede Kamer aangeboden. De nieuwe reisdocumenten zullen per 1 januari 2001 beschikbaar komen. Bij de ontwikkeling van de nieuwe reisdocumenten wordt een zo optimaal mogelijk beveiligingsniveau nagestreefd, zowel van de documenten als van het gehele proces van productie tot en met uitgifte. Om die reden heeft de Minister van BZK voorgesteld om de nieuwe reisdocumenten centraal, dat wil zeggen op één locatie, te personaliseren. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid om de pasfoto en de persoonsgegevens met behulp van hoogwaardige (en kostbare) technologie op het reisdocument aan te brengen, zodat het vervalsen en namaken van de documenten bemoeilijkt wordt. Voorts zullen bij centrale personalisatie het transport en de opslag van grote aantallen blanco documenten tot het verleden behoren. Blanco documenten zijn immers slecht beveiligd tegen fraude en daarmee dus erg kwetsbaar.

Tenslotte heeft centraal personaliseren als voordeel dat de mogelijkheid bestaat om eventuele wijzigingen in het productie- of personalisatieproces flexibel door te voeren. Centraal personaliseren betekent overigens niet dat de aanvraag en de uitreiking van de reisdocumenten ook centraal zullen plaats vinden. Integendeel, mede in het belang van een zorgvuldige identiteitsvaststelling zullen de aanvraag en de uitreiking ook in de toekomst decentraal, dat wil zeggen bij de gemeenten, blijven plaats vinden. Het voornemen is ook om het gebruik van biometrie nader te onderzoeken en te beproeven. Biometrie wordt gezien als een middel om fraude met het gebruik van reisdocumenten (de zgn. look-alikes) effectief tegen te gaan. In 1999 worden reeds pilots voorzien. Zie over het bovenstaande ook paragraaf 5.3 over het experiment met chipcards.

4. FISCALITEIT

4.1 Algemeen

In de nota van de staatssecretaris van Financiën inzake nadere maatregelen ter intensivering van bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van de belasting- en douanewetgeving 1996 - 2000 (Fraudenota 1996)[11] is een groot aantal maatregelen aangekondigd voor de periode 1996 tot en met 2000. Over de voortgang van de uitvoering van die maatregelen in het jaar 1996 is gerapporteerd aan de Kamer in januari 1998[12]. In dit hoofdstuk wordt de voortgang beschreven van de uitvoering van die maatregelen in de jaren 1997 en 1998. Daarnaast wordt hier gerapporteerd over de maatregelen die zijn aangekondigd in de kabinetsnotitie Fraudebestrijding 1998-2002[13] en die in 1998 ten uitvoer zijn gebracht.

4.2 Wet- en regelgeving

In de voortgangsrapportage fraudebestrijding van 30 januari 1998 is gemeld dat twee wetsvoorstellen aanhangig waren die zien op het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik: de wetgeving inzake de mogelijkheid tot het opleggen van een boete bij primitieve aanslag en de invoering van een opdrachtgevers aansprakelijkheid respectievelijk kopersaansprakelijkheid in de confectiesector. Het eerste wetsvoorstel is in gewijzigde vorm aangenomen in de Wet "van Slooten"[14] en de Invoeringswet bestuurlijke boeten[15], die per 1 januari 1998 in werking zijn getreden. Een evaluatie van de wetsvoorstellen is voorzien. Het tweede wetsvoorstel is nog niet aangenomen.

4.3 Fiscale maatregelen

De maatregelen voor de fiscaliteit zijn ingedeeld in drie hoofdgroepen: uitbreiding dienstverlening (4.3.1), verbreding algemeen toezicht (4.3.2) en opsporing professionele fraude (4.3.3). De maatregelen voor de uitbreiding

---

[11] Door de Staatssecretaris van Financiën bij brief van 28 mei 1997, PFC96-695M, aangeboden aan de Tweede Kamer. Voor een uitgebreide toelichting op (onder meer) de resultaten van de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik wordt verwezen naar de Beheersverslagen 1997 en 1998.

[12] Kamerstukken II, 1997 - 1998, 17 050, nr. 202.

[13] Kamerstukken II, 1997 - 1998, 17 050, nr. 203.

[14] Kamerstukken II, 1997 - 1998, 23 470

[15] Kamerstukken II, 1997-1998, 24 800

van de dienstverlening hebben vooral een preventief effect. De maatregelen die zien op de verbreding algemeen toezicht hebben naast een preventief effect een correctief effect. De maatregelen die zien op opsporing van professionele fraude hebben naast een preventief en correctief effect hoofdzakelijk een repressief effect. Het beter zichtbaar maken van de maatregelen en van het verband tussen de resultaten ervan heeft de voortdurende aandacht. Daarnaast hecht de Belastingdienst veel waarde aan projectmatige samenwerking met andere handhavings- en opsporingsorganisaties in het kader van de fraudebestrijding. Hoe deze samenwerking is vormgegeven in 1997 en 1998 wordt uiteengezet in de paragraaf "horizontale samenwerking".

4.3.1 Uitbreiding dienstverlening
Een goede voorlichting en effectieve dienstverlening dragen bij aan het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik. Met behulp van nieuwe communicatiemedia wordt de dienstverlening - en daarmee de fraudepreventie - uitgebreid.

Internet
Het jongerenloket van de Belastingdienst is sinds 1997 op Internet operationeel. Bij het Jongerenloket kunnen jongeren tussen 14 en 27 jaar specifieke belastinginformatie voor jongeren ophalen. In 1997 is het Ondernemersloket op Internet geïnstalleerd. Het Ondernemersloket (startersloket) maakt ondernemers wegwijs in het stelsel van verplichtingen op fiscaal terrein en ondersteunt het zo bij het voldoen aan die fiscale verplichtingen. Het Ondernemersloket richt zich op alle ondernemers. In 1998 is een project gestart om het elektronisch aanleveren van de aangifte Loon- en Omzetbelasting via Internet mogelijk te maken. Dit wordt gekoppeld aan de mogelijkheid van elektronische betaling. Het aangifteprogramma inkomstenbelasting (IB) kan vanaf 1998 gedownload worden van de Belastingsite op Internet.

Ook is er in 1998 een start gemaakt met de plaatsing van voor het bedrijfsleven nuttige douanegegevens op de website van de Douane zoals het douanetarief, adressen en reizigersinformatie. In 1999 zal de informatie op de website worden uitgebreid en zal ook een proef worden gestart met berichtenverkeer via e-mail tussen klant en Douane. Eind 1998 is het boekwerk Heffingen bij Invoer deel II, (TARIC) beschikbaar gesteld op het Internet. Met behulp van deze elektronische informatiedienst kan het bedrijfsleven sneller over de rechten en plichten worden geïnformeerd.

Inkomensverklaringen huursubsidie
De laatste jaren stijgt het aantal verzoeken om een inkomensverklaring huursubsidie. Om wachttijden te voorkomen en het proces beter te stroomlijnen, is vanaf medio 1998 in overleg met VROM gestart met het automatisch opsturen van inkomensverklaringen aan niet beschreven belastingplichtigen. De Belastingdienst heeft in 1998 aan 600.000 niet voor de IB beschreven aanvragers van huursubsidie deze verklaringen verzonden.

4.3.2 Uitvoering en controle: verbreding algemeen toezicht

4.3.2.1 Automatisering

In 1997 en 1998 zijn belangrijke investeringen gedaan ter versnelling en verbetering van de geautomatiseerde behandelprocessen. De inzet van informatietechnologie is daarbij een belangrijke factor. De procesversnelling biedt de Belastingdienst de gelegenheid om meer mensen in te zetten bij de bestrijding van fraude.

4.3.2.2 Douane

Douanesamenwerking

Ten einde de douanesamenwerking te intensiveren zijn in 1998 Memoranda of Understanding (MOU) met Duitsland en Noorwegen gesloten. Beide MOU's zijn in grote lijnen gelijk aan het in 1997 met Frankrijk gesloten MOU. Het MOU met Duitsland ziet in het bijzonder op de samenwerking tussen de mobiele controleteams aan de binnengrens. Het MOU met Noorwegen ziet met name op de samenwerking en uitwisseling van informatie tussen de luchthavens. In het voorjaar van 1999 zal een MOU met het Verenigd Koninkrijk worden ondertekend.

Transit beheersing van de douaneregeling douanevervoer

Bij de doorvoer van goederen door de EU hoeven geen belastingen en heffingen te worden betaald. Van belang is daarbij dat deze goederen daadwerkelijk de EU weer verlaten en niet in het vrije verkeer worden gebracht. De Douane neemt deel aan de ontwikkeling van een geautomatiseerd systeem (Transit), bedoeld om het toezicht op de doorvoer van goederen in de EU te verbeteren. Alle douane-instanties binnen de EU zullen op dit systeem worden aangesloten, waardoor goederenstromen beter kunnen worden bewaakt.

X-ray-containerscanner

De volumegroei van de internationale handel dwingt de Douane er toe efficiënt en adequaat te controleren. Binnen de EU beschikken Hamburg en Le Havre reeds over een X-raycontainerscanner. Ook Nederland zal in 1999 in Rotterdam een containerscanner in gebruik nemen. Binnen afzienbare tijd zullen ook op Schiphol containerscanners in gebruik genomen worden. Hiermee kunnen snel en efficiënt containers gecontroleerd worden.

Niet Fiscale Douane (NFD)controle-activiteiten

De rol van de FIOD op het terrein van de NFD krijgt een nieuwe impuls door de ontwikkeling van een FIOD meldpunt voor geconstateerde NFD-fraude. De taak van het meldpunt is enerzijds het beoordelen van de NFD-fraudemeldingen op fiscale aspecten en anderzijds het uitzetten van strafrechtelijk onderzoeken bij de bevoegde opsporingsdiensten. In het 4e kwartaal van 1998 is een eerste aanzet gegeven door het inrichten van een dergelijk meldpunt. Daarnaast is door het EU-bureau (FIOD/Centrale Vestiging Informatie) gestart met het analyseren van onregelmatigheden op

het gebied van merkenfraude.

4.3.2.3 Particulieren

Contra-informatie
Goede, betrouwbare en actuele contra-informatie is essentieel voor de Belastingdienst. Renseignering[16] is een krachtig instrument dat nog beter kan worden toegepast. In dit kader zijn in 1998 Wet Onroerende Zaakbelasting (WOZ)-gegevens van gemeenten verwerkt zodat die konden dienen voor de aangifteselectie en de klantbehandeling. Deze en nog te ontvangen gegevens zullen in 1999 in het RIS (Renseignering Informatie Systeem) worden benut. In totaal zijn circa 2 miljoen renseignementen met WOZ-gegevens in de base opgenomen. In 1998 zijn met de banken afspraken gemaakt over de renseignering van dividendgegevens over de valutajaren 1997 en 1998. Deze gegevens komen in 1999 beschikbaar.

In 1998 is besloten tot het opzetten van het Belastingdienst/Kenniscentrum Identificatie Renseigneringsstromen (KIR). De primaire taak van het KIR is het leveren van een bijdrage aan de identificatie van renseignementen.

Acties Particulieren
Naast het gebruik van contra-informatie van derden bestaat de kern van de aanpak van de doelgroep particulieren uit jaarlijkse acties die zich richten op wisselende aspecten van de aangifte, gebaseerd op risicoanalyses. In 1998 is aan een aantal landelijke acties gewerkt. De actie beroepskosten, die gold voor belastingjaar 1996, bevindt zich in een afrondende fase. Inmiddels zijn bijna alle aangiften geregeld. In een derde van de gecontroleerde gevallen leidde dit tot een correctie, van gemiddeld ruim *f* 3.600. In totaal werd ruim *f* 160 miljoen inkomen gecorrigeerd.

De aanpak van "katvangers[17]" is een actie die wordt uitgevoerd sinds 1 september 1997. De vier door de Ministerraad geaccordeerde maatregelen tegen katvangers (signalering in het kentekenregister, signalering on line bevraagbaar maken, weigering tenaamstelling op naam van een katvanger en verbetering controle op de weg) zijn vertaald in een masterplan voor de te volgen aanpak bij de implementatie. Het masterplan voorziet in een interdepartementale aanpak. Assistentie wordt in bepaalde gevallen verleend door de politie. Concreet hebben de activiteiten geleid tot inbeslagname van 1850 auto's en een daling van het katvangerbestand van 50.000 naar 30.000 kentekens. De actie blijft doorlopen totdat de wettelijke maatregelen volledig operationeel zijn.

---

[16] Renseignering wil zeggen het verstrekken van contra-informatie door derden aan de Belastingdienst

[17] Onder 'katvanger' wordt in dit verband verstaan een stroman die bereid is kentekens van voertuigen van derden op zijn naam te registreren, zonder over de voertuigen te kunnen beschikken, met het doel stelselmatig niet aan een of meer van de aan het houderschap van het kenteken verbonden verplichtingen te voldoen, terwijl verhaal niet of onvoldoende mogelijk is.

Intensivering corrigerend optreden
Uit onderzoek is gebleken dat het resultaat van het toezicht op particuliere aangiften Inkomstenbelasting verder kan worden verbeterd. Op langere termijn door het geautomatiseerde controle- en selectiesysteem uit te breiden zodat ook geautomatiseerd correcties worden aangebracht, op korte termijn door tijdelijke extra inzet van medewerkers. In 1998 is 62% van alle inkomsten/vermogensbelasting-aangiften automatisch afgedaan (in 1997 57%). De toename van het aantal positieve correcties in 1997 is in 1998 voortgezet en is uitgekomen op 7,5% (1997: 7,2%). Het totaalbedrag dat in het inkomen werd gecorrigeerd steeg van 2,35 miljard naar 2,39 miljard. Bij de beoordeling van deze cijfers moet worden bedacht dat correcties ook om andere redenen dan fraude worden aangebracht (bijv. als gevolg van boeken-onderzoeken, verkregen contra-informatie, onwetendheid van de belastingplichtige, fiscaal-technische redenen (interpretatie) etc.). In de administratie van de belastingdienst worden deze correcties en navorderingen/naheffingen niet onderscheiden in 'fraude' of 'geen fraude'.

Internationale uitwisseling van gegevens
De Belastingdienst streeft er naar om in EU en OESO-verband regelingen te treffen voor de intensivering van de inlichtingenuitwisseling. De informatie uit andere staten is vaak direct bruikbaar in de klantbehandeling voor heffings- en invorderingsdoeleinden. Daarnaast is deze informatie na analyse van belang voor het vroegtijdig ontdekken en beschrijven van fraudetrends. Vooruitlopend op multilaterale afspraken over de intensivering van de wederzijdse bijstand[18] onderhandelt Nederland met diverse staten over bilaterale regelingen. Zo is in 1998 in principe overeenstemming bereikt met Denemarken over een regeling ter intensivering van de wederzijdse bijstand. Met Spanje en het Verenigd Koninkrijk zijn besprekingen gaande. Tevens heeft Nederland in OESO-verband een model-overeenkomst ontwikkeld. Eind 1998 stemde Canada in met het opnemen van een invorderingsbepaling in het belastingverdrag. Deze bepaling is vooral van belang voor vorderingen op geëmigreerde agrariërs, die hun bedrijf in Nederland beëindigden zonder met de fiscus af te rekenen. Met diverse andere staten, waaronder Duitsland en Nieuw Zeeland, werd eveneens overeenstemming bereikt over nieuwe mogelijkheden tot invorderingsbijstand.

4.3.2.4 Ondernemingen

Selectie op belang en risico
Voor ondernemingen zijn geautomatiseerde selectiemechanismen ontwikkeld die het selectietraject in belangrijke mate geautomatiseerd ondersteunen.

Landelijke acties
In 1998 is de landelijke actie speelautomaten afgerond. De actie heeft in totaal fl 91 miljoen belastingopbrengsten gegenereerd. Daarnaast geeft de branche structureel bijna een half miljard gulden meeropbrengsten aan. Dit zal leiden tot een structureel hogere belastingopbrengst van fl 185 miljoen. Ook is de

[18] In 1996 en 1997 zijn al dergelijke regelingen met Frankrijk, België, Duitsland en Canada in de Staatscourant gepubliceerd.

1910803 02643

landelijke actie zitmeubelbranche die in 1997 was voorbereid, in 1998 tot uitvoering gekomen. De controles zullen naar verwachting leiden tot naheffings- en navorderingsaanslagen van fl 7 miljoen. Ook wanneer er onvoldoende verhaalsmogelijkheden zouden zijn, is besloten de onderzoeken door te zetten om vervolgens tot (dwang)invordering over te gaan. Gebleken is namelijk dat anders de frauderende bedrijven hun praktijk voortzetten en ernstige concurrentieverstoringen toebrengen aan die bedrijven die wel voldoen aan hun fiscale verplichtingen.

Bestrijding misbruik en oneigenlijk gebruik met internationale aspecten
Het Coördinatiepunt Internationale Beschikbaarstelling Arbeidskrachten (CIBA) is op 1 januari 1997 gestart met zijn werkzaamheden. Het CIBA heeft als doelstelling de bewaking van een juiste naleving van de fiscale verplichtingen van vanuit het buitenland opererende uitleenbedrijven. Een van de belangrijkste taken van het CIBA is het opbouwen van een informatiepositie over buitenlandse uitleenbedrijven. Het afgelopen jaar heeft een verdere uitbouw van het zogenaamde uitlenersbestand plaatsgevonden. In dit bestand bevinden zich namen van buitenlandse bedrijven die zich (waarschijnlijk) bezighouden met het uitlenen van personeel op de Nederlandse markt. Daarnaast ondersteunt het CIBA bij de controle van buitenlandse uitleenbedrijven. Dit heeft in 1998 tot aanzienlijke naheffings- en navorderings-aanslagen geleid. Verder verleent het CIBA technische bijstand bij onder meer het signaleren van (nieuwe) constructies.

Multilateraal controle-experiment
Begin 1998 is een multilaterale controle afgerond waarbij Nederland als voortrekker optrad. Het onderzoek is afgesloten met een rapportage ten behoeve van de Europese Unie. Naar aanleiding van de ervaring is besloten om actief deel te nemen aan multilaterale controles binnen EU-verband. Inmiddels is deelgenomen aan verschillende door andere landen geïnitieerde controles, en is een tweede Nederlandse multilaterale controle gestart.

Intensivering controles
Het in 1996 gestarte project heeft als opdracht te onderzoeken op welke wijze mensen en middelen zo efficiënt mogelijk kunnen worden ingezet bij een zo efficiënt mogelijke materiële beoordeling van zaken met een groot financieel belang bij de behandeling van grote ondernemingen. Dit heeft geleid tot verhoogde aandacht voor materiële controles en ook zijn er pilots gehouden die veel renseignementen hebben opgeleverd met een belang van ruim 7 miljoen.

Controle van in het buitenland aanwezige administraties
Er is een handreiking opgesteld voor de behandelfunctionaris hoe te handelen bij een in het buitenland aanwezige administratie.

Aanpak misbruik Intercompany pricing
Er is een coördinatiegroep Transfer Pricing opgericht die de komende jaren een raadpleegfunctie moet gaan vervullen. Verder is gewerkt aan opleiding op dit gebied.

4.3.3 Opsporing van professionele fraude

Subjectdetectie
Met regelmaat wordt de Belastingdienst geconfronteerd met natuurlijke personen en rechtspersonen die zich onttrekken aan hun fiscale verplichtingen. In 1997 en 1998 heeft de FIOD via zoekacties die gericht waren op het vergroten van het klantenbestand, circa 900 subjecten gedetecteerd. Met de nieuw gevonden belastingplichtigen is jaarlijks een fiscaal belang van ca f 75 miljoen gemoeid.

Digitaal rechercheren
De Belastingdienst is gestart met een programma "digitaal rechercheren". Doel van dit programma is de organisatie bewust te maken van de toenemende digitalisering van het fiscaal/economisch handelen, en de invloed daarvan op het opsporingsproces. In 1998 is een kennisgroep opgericht om gedurende enkele jaren de focus op de digitale ontwikkelingen te richten en te komen met adviezen over verbeteringen in ondersteuning en uitvoering van de opsporingspraktijk. In 1998 heeft dit geleid tot een opleidingsplan dat in 1999 wordt uitgevoerd. Ook is een pilot gestart waarin een onderzoek van begin tot eind "digitaal" wordt uitgevoerd.

Team Research en Analyse Financiële en Fiscale/Financiële Informatie (TRAFI)
Het TRAFI is een projectgroep die zich bezighoudt met de analyse van opmerkelijke en of ongebruikelijke transacties en transacties binnen buitengewoon complexe verschijningsvormen. Hiertoe wordt op grote schaal fiscale en financiële informatie verzameld en veredeld. Het doel is het verkrijgen van een beter inzicht en het in beeld brengen van netwerken. Het gaat dan om andere relaties dan in familieverhoudingen of bij aandelenbezit. Het team heeft een aantal onderzoeken lopen naar vermoedelijk grote fraudes met vennootschappen. Gezien de aard en de complexiteit van deze langlopende onderzoeken zijn op dit moment nog geen concrete resultaten te melden.

Mega-onderzoeken
De in 1998 gehouden mega-fraude onderzoeken[19] hebben betrekking op de BTW-caroussel-fraude. Naast het in de processen-verbaal vastgelegde bedrag aan opgespoord fiscaal strafrechtelijk nadeel (f 124 miljoen), is tevens aan derden voor vele (tientallen) miljoenen guldens aan fiscale naheffingen opgelegd. Ook is een criminele organisatie blootgelegd die zich had toegelegd op deze vorm van georganiseerde belastingfraude. Begin 1999 worden de gerechtelijke vooronderzoeken van diverse verdachten door de rechter-commissaris gesloten. De eerste terechtzittingen worden medio 1999 verwacht.

4.4 Horizontale samenwerking
De Belastingdienst hecht grote waarde aan projectmatige samenwerking met andere handhavings- en opsporingsorganisaties Deze horizontale

[19] Bij 'mega-onderzoeken' gaat het om fraudes die een groot financieel belang vertegenwoordigen en een gecoördineerde benadering rechtvaardigen.

1910803 02643

samenwerking in het kader van de fraudebestrijding is reeds bij de Fraudenota 1992 in gang gezet. Deze lijn heeft geleid tot samenwerkingsconvenanten met allerlei organisaties waaronder het Lisv/uitvoerings-instellingen, de Arbeidsinspectie, de politie en de Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams (RIF). Ook andere handhavings- en opsporingsinstanties hebben of wensen een verdergaande samenwerking met de Belastingdienst. Het beleid tot horizontale samenwerking in de toezichtsfunctie is in de Fraudenota 1998 verder versterkt.

Samenwerking met Lisv/uitvoeringinstellingen
In 1997 is een samenwerkingsconvenant tussen de Belastingdienst en het Lisv afgesloten op basis waarvan rapporten worden uitgewisseld van ingestelde onderzoeken. Op basis van dat convenant stuurt de Belastingdienst van ieder ingesteld onderzoek waarbij aandacht is besteed aan loonbelasting een afschrift van het controlerapport aan de desbetreffende uitvoeringsinstelling (uvi). Twee uvi's hebben informatie geleverd ten behoeve van de landelijke acties zoals bijvoorbeeld de zitmeubelbranche. De Belastingdienst en de uvi's hebben hun werkgeversbestanden vergeleken en de fiscale nummers zijn opgenomen in de bestanden van de uvi's. Verder is met het Lisv een rapport opgesteld over deblokkering van G-gelden met daarin een voorstel over de verkorting van termijnen voor het beoordelen van deblokkeringsverzoeken.

Samenwerking Belastingdienst /Arbeidsinspectie
Op basis van de evaluatie van de samenwerking in voorgaande jaren is besloten tot verbetering van de gegevensuitwisseling tussen Arbeidsinspectie en de Belastingdienst. Zo zullen meer gegevens uitgewisseld worden over de bij controle op werkplekken aangetroffen personen. Regelmatig zijn in het overleg tussen de Belastingdienst en de Arbeidsinspectie de gevolgen van de koppelingswet besproken. Ook spreken de Belastingdienst en de Arbeidsinspectie over intensivering van de samenwerking in het kader van de Kabinetnotitie Fraudebestrijding 1998-2002.

Samenwerking met Economische Controle Dienst
In 1998 is de samenwerking met de ECD geïntensiveerd in verband met de raakvlakken die tussen beider aandachts-gebieden (fiscale en financieel-ecomische fraude) bestaan. Vooral door het gezamenlijk optrekken in de beursonderzoeken en als uitvloeisel van de Nota Integriteit Financiële Sector is deze samenwerking geformaliseerd in een convenant. Dit moet ertoe leiden dat meer gezamenlijke onderzoeken worden ingesteld en dat optimaal gebruik wordt gemaakt van de bij beide partners beschikbare informatie. Zoals aangegeven in hoofdstuk 3 bestaat inmiddels het voornemen de ECD samen met de FIOD als één eenheid onder te brengen bij het ministerie van Financiën.

Programma Ondersteuning Wet- en Regelgeving (POWER)
Dit project is gericht op de mogelijkheden om de inrichting van uitvoeringsprocessen en de geautomatiseerde ondersteuning hiervan te ondersteunen met een vaste systematiek om wet- en regelgeving te vertalen in standaard-specificaties. Dit uitvoering van dit project is gepland in de jaren 1999 tot en met 2002.

5. SOCIALE ZEKERHEID

Fraudebestrijding in de sociale zekerheid is sedert jaren één van de hoofdpijlers van het kabinetsbeleid. Het beleid van SZW is gebaseerd op combinaties van preventieve, correctieve en repressieve elementen. Onderzoek naar de oorzaken en de omvang fraude staat ten dienste van de beleidsvorming (zie in dit verband ook de inleiding van paragraaf 10.2 over het 'randomized response-onderzoek'). Dit hoofdstuk is opgebouwd rond de vier centrale thema's die in de kabinetsnotitie "fraudebestrijding 1998-2002 zijn genoemd: kwaliteitsverbetering fraudebestrijding; verbetering van gegevensuitwisseling; verbetering samenwerking en bestrijding internationale fraude. Ingegaan wordt op de voortgang van maatregelen die voorafgaand aan 1998 in gang zijn gezet, alsmede op de intensiveringsmaatregelen die in voornoemde kabinetsnotitie zijn aangekondigd. Tevens zijn de intensiveringen opgenomen die worden gefinancierd uit de extra middelen die aan SZW beschikbaar zijn gesteld voor de versterking van BOD's, i.c. de Arbeids-inspectie (zie ook paragrafen 3.2 en 8.3.3). Gegevens over de omvang van fraudeconstateringen en de wijze waarop deze constateringen worden afgehandeld zijn opgenomen in hoofdstuk 10, waarin ook de cijfermatige gegevens van de overige departementen en het OM zijn opgenomen.

5.1 Kwaliteitsverbetering fraudebestrijding

In 1998 is de "kwaliteitsverbetering fraudebestrijding gemeenten" gestart als driejarig project. De kwaliteitsverbetering richt zich op de verbetering van het gehele bedrijfsproces. Binnen het project wordt een aantal deelprojecten onderscheiden waarover op vaste momenten (1-1-1999, 1-9-1999 en 1-5-2000) wordt gerapporteerd. In 1998 is onderzoek verricht naar de transparantie van de spreekkamer bij intakegesprekken. Belangrijke elementen daarin zijn fraude-alertheid en risico-analyse. Op basis van de onderzoeksresultaten wordt momenteel een methodisch handelingsconcept voor de gemeenten opgesteld. De toepassing van dit concept wordt in 1999 door middel van pilots getoetst.

De in de vorige rapportage gesignaleerde wenselijkheid de bevoegdheden van sociaal rechercheurs personen uit te breiden met de identificatie van personen wordt betrokken in de evaluatie van de Wet op de identificatieplicht. Deze evaluatie wordt in 1999 afgerond.

De vernieuwing van het ministerieel toezicht op de gemeentelijke handhavingsactiviteiten op het terrein van de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt staat in nauwe samenhang met de kwaliteitsverbetering fraudebestrijding gemeenten en betreft eveneens een driejarig project. Uitgangspunt hierbij is de centrale rol en verantwoordelijkheid van de gemeente voor zowel de uitvoering als het toezicht op de juiste wetsuitvoering. Dit uitgangspunt vindt haar basis in de Gemeentewet 1996. Belangrijke elementen zijn de uitvoering van verbetertrajecten, en de invoering van "single audit" als controle- methodiek en van het bestuurlijk verantwoordingsverslag. De IT-infra-structuur van het toezicht op gemeenten wordt door het ontwikkelen van specifieke toezichtapplicaties versterkt. Het

1910803 02643

project loopt tot 2001.

In 1998 en 1999 is tevens een aantal specifieke maatregelen getroffen. Zo heeft SZW eind 1998 een meetinstrument ontwikkeld om de doeltreffendheid van de poortwachtersfunctie en het M&O-beleid van de gemeentelijke uitvoering Abw te kunnen meten. Het onderzoek is in maart 1999 bij ruim 70 gemeenten van start gegaan. De resultaten worden medio dit jaar aan de VNG en de gemeenten teruggekoppeld.

In 1998 is ook onderzoek verricht naar de wijze waarop gemeenten de uitvoering van het fraudebestrijdingsbeleid opnemen in het voorgeschreven beleidsverslag. Dit onderzoek is inmiddels afgerond. Uit het onderzoek blijkt dat de plancyclus bij gemeenten verbetering behoeft. Tekenen daarvan zijn het geringe gebruik van lokale analyses en van (kwantitatieve) doelstellingen en integratieproblemen met de begrotingscyclus. Gemeenten moeten worden gestimuleerd tot zelfanalyse en tot eigen verbeteracties in het verlengde daarvan. Daartoe zullen de resultaten van de gemeente zelf, voorzover zij bij het onderzoek waren betrokken, en van het landelijk beeld worden teruggekoppeld.

SZW is in 1999 gestart met een analyse van mogelijk fraudegevoelige aspecten in de Wsw (Wet sociale werkvoorziening) en Wiw (Wet inschakeling werkzoekenden), alsmede van de mogelijke maatregelen ter preventie en ondervanging van de risico's. Voorts is een analyse gestart naar de vraag in hoeverre de oordeelsvorming van de bij de gemeente fungerende accountant over het M&O-beleid van die gemeente meerwaarde oplevert bij de vaststelling van de rechtmatigheid van de rijksvergoeding. De uitkomsten van beide analyses worden medio 1999 verwacht.

Het landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) is verantwoordelijk voor de uitvoering van de sociale verzekeringen door uitvoeringsinstellingen (uvi's). De doelstellingen voor de kwaliteitsverbetering fraudebestrijding werknemersverzekeringen zijn vormgegeven door het Lisv in het handhavingsplan voor 1999. Daarbij gaat het vooral om verhoging van de fraude-alertheid, de ontwikkeling en toepassing van risico-analysemodellen en kwaliteitsverbetering van de verzekerdenadministraties (VZA). De verschillende aspecten van dit handhavingsplan zijn opgenomen in de contracten die voor 1999 met de verschillende uvi's zijn afgesloten. Onderdeel van de kwaliteitsverbetering VZA betreft het op geautomatiseerde wijze telefonisch melden door de werkgever aan de uvi van de in- en uitdiensttreding van werknemers. In mei 1999 start het Lisv daartoe met het experiment 'voice response'. De resultaten worden eind 1999 verwacht.

De Sociale Verzekeringsbank (SVb) heeft in 1998 het project kwaliteitsverbetering volksverzekeringen gestart. Dit project richt zich in eerste instantie op een analyse van de handhavingsrisico's die voortvloeien uit de verschillende bedrijfsprocessen, zoals het uitvoeringsproces, het verantwoordingsproces en de signaleringsfunctie van de districtskantoren. Een aantal van de voorgenomen maatregelen is reeds in 1998 in gang gezet. Zo is in 1998 specifiek aandacht besteed aan de (organisatorische) opzet van

de hand-havingsactiviteiten per vestiging en de wijze van terugkoppeling. Ook is in 1998 een kwantificering van de risico's in het uitvoeringsproces van de AOW, Anw en AKW gemaakt. Daarbij is ook een analyse gemaakt van het proces dat leidt tot vaststelling van uitkeringsrechten en de controle op voortduring daarvan. Uit deze analyse zijn geen andere dan reeds onderkende risico's vast komen te staan. Andere maatregelen zijn in 1999 van start gegaan of gaan in de loop van 1999 van start. Zo worden vanaf 1999 alle fraudegevallen geanalyseerd, onder andere om de fraude-alertheid van medewerkers te bevorderen. Tevens dienen vanaf 1999 alle SVb-kantoren periodiek te rapporteren over de activiteiten die ondernomen zijn om de fraude-alertheid te bevorderen.

De IT-infrastructuur van de Arbeidsinspectie wordt vanaf 1999 versterkt. Primair zal worden ingezet op een optimale telewerksituatie voor de inspecteurs belast met fraudebestrijding. Volgens planning zullen alle inspecteurs medio 2000 voorzien zijn van mobiele apparatuur voor invoer van gegevens en het raadplegen van relevante bestanden. De slagkracht bij de interventies en de efficiency in de uitvoering moeten hiermee omhoog worden gebracht. Daarnaast zal worden ingezet op verdere verbetering van de elektronische gegevensuitwisseling met andere diensten en optimalisering van de sturingsinformatie. Het project professionalisering Arbeidsinspectie start in 1999 en betreft vooral deskundigheidsbevordering op het gebied van financieel rechercheren en verbetering van de toerusting van de inspecteurs.

5.2 Verbetering (elektronisch) gegevensverkeer

Het elektronisch gegevensverkeer binnen de sociale zekerheid gaat uit van het RINIS-concept. RINIS staat voor routering (inter)nationale informatiestromen. Dit concept beoogt de communicatie te structureren binnen het publieke domein door koppeling via zogenaamde sectorloketten van databestanden als de gemeentelijke basisadministratie, de verzekerdenadministraties sociale verzekeringen, studiefinanciering, huursubsidie, ziekenfondsen, het FI-bestand van de Belastingdienst etc. Binnen dit concept vindt een aantal verbeteringen plaats, die hieronder worden beschreven.

Het Lisv was van plan om in samenwerking met de SVb in 1998 te starten met de structurering en standaardisatie van de informatieuitwisseling met behulp van de GVI (gemeenschappelijke verwijsindex voor de verzekerden-administraties). Dit vereist echter nog nader (juridisch) onderzoek en zal pas in de loop van 1999 worden opgepakt. Zoals reeds is aangekondigd in de reactie op het rapport Elektronisch Berichtenverkeer van de Algemene Rekenkamer zal het Lisv in de eerste helft van 1999, in samenwerking met de uvi's, een steekproef uitvoeren naar de kenmerken van de samenloopsignalen GVI, de uitvoering van de filtering en de verwerking door de uvi's. De (eerste) resultaten van dit onderzoek worden medio 1999 verwacht. SZW verstrekt een financiële bijdrage in dit onderzoek.

Voorts is het Lisv in samenwerking met de SVb in 1998 gestart met de structurering en standaardisatie van de informatievoorziening GVI (gemeenschappelijke verwijsindex voor de verzekerdenadministraties).

1910803 02643

Ook is het Lisv in 1998 gestart met een experiment met chipcards. Dit experiment heeft ten doel de toepasbaarheid en effecten van chipcards in de uitvoering van de sociale zekerheid na te gaan. Definitie van diensten die met de kaart ontsloten kunnen worden, zal zich concentreren op enkele diensten met potentieel veel impact voor de klant. Bij het realiseren van een daadwerkelijke proefopstelling kunnen dan gefaseerd eventuele volgende diensten (van arbeidsvoorziening, uvi, CWI of GSD) met de kaart worden ontsloten. Voor de coördinatie is begin 1999 de stuurgroep "project proefopstelling chipcard SZ" gevormd door Lisv-Arbvo-BZK; SZW is waarnemer. De eerste fase van het experiment wordt gefinancierd met EZ-gelden uit het nationaal actieprogramma elektronische snelweg (f 1 mln). Deze fase bestaat uit het opmaken van een haalbaar bestek voor het experiment en wordt afgerond in de tweede helft van 1999. Daarna zal in een nader te bepalen regio door verschillende uitvoerders, inclusief de gemeentelijke sociale dienst in die regio, gedurende tenminste een jaar op enige schaal gebruik worden gemaakt van de chipcard in diverse klantcontacten. Bedoeling is met dit experiment beter zicht te krijgen op wat de klant, de werkgever, en de uitvoeringsorganen kunnen winnen bij grootschalige inzet van de chipcard. Voor zowel uitvoerder als wetgever is de preventie van fraude daarbij een voornaam aandachtspunt. De proef beoogt gebruik te maken van het prototype van het door BZK te definiëren nieuwe generatie reisdocument, de Europese Identiteitskaart (zie hierover ook paragraaf 3.8). Daarbij zal reeds sprake zijn van proeftoepassing van biometrie. De noodzaak van complementair onderzoek naar de toepas-sing van biometrie dient in de loop van de 1e definiërende fase voor het huidige chipcardexperiment nog te worden bepaald.

Voor de verbetering van het gegevensverkeer bijstand wordt aangesloten bij het Cliënt-Volg-Communicatie-Stelsel (CVCS) dat ten behoeve van de toekomstige Centra voor Werk en Inkomen (CWI) in ontwikkeling is. Via dit systeem kan het dossier van een cliënt door in een CWI samenwerkende organisaties (arbeidsbureau-uvi-gemeente) worden geraadpleegd en bijgewerkt. In 1998 is met een vijftal combipilots CVCS/Inlichtingen-bureau gemeenten tevens een experiment gestart met het elektronisch uitwisselen van gegevens voor fraudebestrijding. Het testen van de gegevensuitwisseling vindt heeft in het eerste halfjaar 1999 plaats. Inmiddels is besloten het aantal pilots uit te breiden en de looptijd daarvan te verlengen tot eind 1999. Medio 1999 komen de evaluatieresultaten beschikbaar van een onderzoek naar de technische en bedrijfsmatige aspecten en van een onderzoek naar de kwaliteit van gegevens en de gemeentelijke werkprocessen. Op basis van deze evaluaties vindt besluitvorming plaats over het vervolg van het traject. Eind 1999 wordt bestuurlijke besluitvorming verwacht over landelijke implementatie. Op korte termijn wordt een studie verricht naar de privacyaspecten en eventuele tijdelijke regelgeving.

SZW heeft ter versterking van de regievoering op ICT-terrein besloten tot de inrichting van een aparte departementale voorziening. Het gaat hierbij voornamelijk om de coördinatie en ondersteuning van langlopende trajecten als het CVCS. Medio 1999 wordt - voorlopig voor een periode van een half jaar - gestart met kwartiermakers. In de tweede helft van 1999 wordt de definitieve

vormgeving van deze departementale voorziening bezien.

Bij de aanpak van vermogensfraude heeft SZW in 1998 advies gevraagd aan de Registratiekamer over een concept AMvB met betrekking tot de uitbreiding van informatieplichtige instanties uit artikel 122 Abw met de banken. De Registratiekamer heeft op 19 januari 1999 zijn advies uitgebracht. In dit advies wordt een informatieplicht voor banken ontraden, omdat er geen formele beletselen voor de Belastingdienst zijn om naast de inkomensgegevens die nu aan de gemeentelijke sociale diensten verstrekt worden, ook gegevens over ontvangen rente over spaartegoeden te verstrekken. Uitgaande van dit advies wordt momenteel met het ministerie van Financiën nagegaan of rente-informatie gelijktijdig met de belastingsignalen aan de gemeenten kunnen worden verstrekt (voor de eerste keer in november 1999).

Bij de sociale dienst van de gemeente Den Haag wordt door middel van een pilot nagegaan welke gevallen op grond van de informatie van de Belastingdienst verder onderzocht moeten worden. Ook wordt nagegaan of uit deze dossiers indicaties over rente-inkomensten bevatten en zo ja, waarom dat mogelijkerwijs niet is opgemerkt. De eerste resultaten worden in juli 1999 verwacht. De gemeente verwacht de pilot volgend jaar april te beëindigen.

De Arbeidsinspectie wordt in 1999 elektronisch gekoppeld aan een aantal voor haar werkzaamheden van belang zijnde informatiesystemen van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en de Immigratie en Naturalisatiedienst.

5.3 Versterking samenwerking fraudebestrijding

Westland Interventie Team (WIT)
SZW is in 1998 gestart met de voorbereidingen voor de oprichting van het Westland Interventieteam (WIT) ter bestrijding van illegale tewerkstelling, sociale zekerheids- en fiscale fraude binnen de tuinbouwsector in het Westland. In het WIT participeren het Lisv, het GAK, het GUO, de Belastingdienst, het Openbaar Ministerie en SZW. Het WIT is begin 1999 organisatorisch vormgegeven, een (concept) convenant is opgesteld. De activiteiten van het WIT voltrekken zich via een vijfsporen-aanpak: voorlichting, gegevensuitwisseling, toezicht op de branche, opsporing en signalering van knelpunten in wet- en regelgeving. De voorlichting wordt met name gericht op de risico's die zijn verbonden aan het inlenen van personeel via malafide loonbedrijven/uitzendbureau's. Ook worden in samenwerking met de branche voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd. De voorlichting wordt omstreeks juli 1999 afgerond. De gegevensuitwisseling betreft een aparte voorziening gericht op het combineren van gegevens van de participerende diensten. Intensivering van het toezicht op de branche betreft het verrichten van gezamenlijke controles bij inleners van personeel, ondermeer door de inzet van het instrument waarnemingen ter plaatse. Het Lisv heeft met de uvi's en de Belastingdienst nadere afspraken gemaakt over de inzet van dit instrument. Deze intensivering van het toezicht wordt in juli 1999 gestart. Voor het opsporingstraject dienen nog nadere afspraken te worden gemaakt met het Openbaar Ministerie.

1910803 02643

Aanpak georganiseerde illegale arbeid
De Arbeidsinspectie van SZW is belast met het toezicht op de naleving van de Wet Arbeid Vreemdelingen. De afgelopen jaren is uit onderzoeken een toename gebleken van de georganiseerde illegale tewerkstelling waarbij koppelbaasachtige constructies grote aantallen illegale vreemdelingen in opdracht arbeid laten verrichten. Bij illegale tewerkstelling is altijd sprake van sociale zekerheids- en fiscale fraude. SZW zal daarom de aanpak van georganiseerde illegale arbeid in de loop van 1999 intensiveren door een vergrote capaciteitsinzet, grotere aantallen onderzoeken en een verdere verdieping van de deskundigheid. In 1999 worden landelijk circa 6 grote onderzoeken uitgevoerd. In deze onderzoeken wordt samengewerkt met de Belastingdienst, de Vreemdelingendienst, de uvi's en het OM.

Aanpak misbruik arbeidsmarktverruimende subsidies
De bestrijding van misbruik arbeidsmarktverruimende nationale en EU-subsidies is een nieuwe taak van de Arbeidsinspectie vanaf 1999. Daarbij wordt een dubbele doelstelling nagestreefd. Enerzijds gaat het om de bestrijding van subsidiemisbruik, door middel van het door de subsidieverstrekkers intrekken en terugvorderen van ten onterecht betaalde subsidies en waar nodig door middel van een beroep op het strafrecht. Anderzijds gaat het om de preventie van subsidiemisbruik door middel van een hogere handhavingsdruk en terugkoppeling over de signalerings- en opsporings-activiteiten aan de uitvoering en het beleid. Momenteel wordt een plan van aanpak in samenwerking met de bij het beleid, de uitvoering, het toezicht en de strafrechtelijke handhaving betrokken actoren uitgewerkt. Naar verwachting kunnen in de tweede helft van 1999 de eerste concrete onderzoeken plaatsvinden. In deze onderzoeken wordt onder meer samengewerkt met de Arbeidsvoorzieningsorganisatie.

Signalering ondernemingen
De signalering en bestrijding van niet of gedeeltelijk geregistreerde ondernemingen is eveneens een nieuwe taak van de Arbeidsinspectie. Momenteel wordt in een samenwerkingsverband tussen de Belastingdienst, de Arbeidsinspectie en de Kamers van Koophandel een plan van aanpak uitgewerkt. Daarmee wordt een rechtmatige verstrekking van uitkeringen gewaarborgd, alsmede de handhaafbaarheid en gelijke behandeling van uitkeringsgerechtigden in binnen- en buitenland. De verwachting is dat in de tweede helft van 1999 de eerste projecten van start gaan.

5.4 Bestrijding internationale fraude
In 1998 is het wetsontwerp Beperking export uitkeringen door de Tweede Kamer aanvaard. De behandeling in de Eerste Kamer is nog gaande. De wet beoogt de export van uitkeringen te beperken tot die landen waarmee via een verdrag de mogelijkheden tot verificatie en controle van persoonsgegevens in die landen zijn zeker gesteld. Naar verwachting zal deze wet per 1 januari 2000 van kracht worden.

De SVb heeft in 1998 de handhavingsactiviteiten inzake de kinderbijslag (AKW) geïntensiveerd in een tweetal verdragslanden (Turkije en Marokko). Het overleg met de verbindingsorganen van de SVb in Finland, Griekenland,

Groot Brittannië, Italië, Portugal en Spanje is gaande. Het doel van dit overleg is tot afspraken te komen over concrete onderzoeken naar de betrouwbaarheid van rechtsgegevens en verbetering van de verificatiemogelijkheden. Daarbij zal de SVb de gebruiksmogelijkheden onderzoeken van het TESS-systeem, dat onder verantwoordelijkheid van de Europese Unie is ontwikkeld. De SVb geeft SZW periodiek inzicht in de kwalitatieve en kwantitatieve resultaten van de fraudebestrijding.

Het Lisv en de uvi's hebben in 1998 een projectvoorstel ontwikkeld voor een Internationaal Schakelpunt (ISP). Doel is het gecoördineerd tegengaan van internationale fraude door intensievere uitwisseling van gegevens en samenwerking te starten met Duitsland en België. Het IPS is vanaf 1 januari 1999 operationeel onder de naam Internationaal Bureau Fraudeuitwisseling SV. Het Lisv geeft SZW periodiek inzicht in de kwalitatieve en kwantitatieve resultaten van de fraudebestrijding.

In 1998 is door de gemeente Den Bosch een onderzoek uitgevoerd naar de aanwezigheid van inkomsten en/of vermogen van bijstandskliënten in Turkije. De resultaten van dit onderzoek zijn in juni 1998 aan de Kamer gezonden. Naar aanleiding van deze resultaten is SZW vervolgens verkenningen gestart naar de mogelijkheden om de controle op de aanwezigheid van vermogen en/of inkomen in het buitenland bij bijstandscliënten te structureren. Daarbij richt de aandacht zich op de juridische en uitvoeringstechnische implicaties. De verkenningen worden in het tweede kwartaal 1999 afgerond. Daarna zal op basis van de uitkomsten van de verkenningen een stappenplan worden opgesteld voor de ontwikkeling van een infrastructuur om onderzoeken naar de aanwezigheid van vermogen en/of inkomsten in het buitenland te kunnen uitvoeren. Gestart wordt met onderzoeken in enkele landen waaruit veel bijstandscliënten afkomstig zijn.

6. EU-FRAUDE

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de betekenis van het begrip EU-fraude (6.1) en op de systematiek van de melding van onregelmatigheden aan de Europese Commissie (6.2). Vervolgens komt de strafrechtelijke aanpak van EU-fraude aan de orde, waarbij aandacht wordt besteed aan het toepasselijk juridisch instrumentarium en aan de opsporing en vervolging in Nederland (6.3). Daarna wordt ingegaan op de voorgenomen oprichting van een Europees bureau voor fraudebestrijding (6.4). Daarna wordt ingegaan op de specifieke situatie binnen de meest betrokken vakdepartementen met betrekking tot de aanpak van EU-fraude (paragrafen 6.5 en volgende).

6.1 Begripsafbakening

EU-fraude is een begrip dat verduidelijking behoeft. Het is van belang een onderscheid te maken tussen de begrippen 'onregelmatigheid' en 'fraude'. Een onregelmatigheid is gedefinieerd als: "elke inbreuk op het Gemeenschapsrecht die bestaat in een handeling of een nalaten van een marktdeelnemer waardoor de algemene begroting van de Gemeenschappen of de door de Gemeenschappen beheerde begrotingen worden of zouden kunnen worden benadeeld, hetzij door de vermindering of het achterwege blijven van ontvangsten uit de eigen middelen, die rechtstreeks voor rekening

1910803 02643

van de Gemeenschappen worden geïnd, hetzij door een onverschuldigde uitgave"[20].

Bij fraude gaat het om het opzettelijk begaan van onregelmatigheden bij het opstellen van documenten, het achterhouden van informatie en het misbruiken van geldmiddelen voor andere doeleinden, teneinde financiële voordelen te verkrijgen ten koste van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen[21].

Het begrip 'onregelmatigheid' is dus ruimer dan het begrip 'fraude'. In beide gevallen gaat het evenwel om gedragingen die schade toebrengen aan de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen. Om een indruk te geven van de omvang van die financiële belangen van de EG is in tabel 6 van de bijlage een overzicht opgenomen van de verschillende Europese geldstromen.

6.2 Onregelmatigheidsmeldingen aan de Europese Commissie
Nederland is, net als elke lidstaat van de EU, verplicht geconstateerde onregelmatigheden met EU-gelden te melden aan de Europese Commissie. Deze meldingsplicht geldt zowel voor het terrein van de (traditionele) eigen middelen, de landbouwgarantie-uitgaven, als de structuurfondsuitgaven. Voorts is van belang dat, indien zich geen onregelmatigheden hebben voorgedaan, ook daarvan melding zal moeten plaatsvinden (zogenaamde nulmeldingen).

Niet alle onregelmatigheden hoeven gemeld te worden. Zo gelden ten aanzien van de melding bepaalde grensbedragen: voor eigen middelen geldt een ondergrens van 10.000 ecu en voor structuurfonds- en landbouwgarantiegelden van 4.000 ecu. Daarnaast hoeven onregelmatigheden die geen financieel nadeel tot gevolg hebben, niet te worden gemeld, voorzover er daarbij geen sprake is van administratieve of strafrechtelijke sancties. Het betreft hier onregelmatigheden die reeds zijn gecorrigeerd met de aanvraag of het voorschot. Het aantal door Nederland aan de Europese Commissie gemelde onregelmatigheden en de daarmee gemoeide bedragen worden door de Europese Commissie gepubliceerd in het jaarverslag van UCLAF (de fraudebestrijdingsdienst van de Commissie[22]). Dit jaarverslag verschijnt elk jaar in mei.

[20] Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen
[21] Artikel 1, Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (Trb. 1995, 289)
[22] UCLAF is de afkorting van: Unité de Coordination de la Lutte Anti-Fraude.

Tabel: onregelmatigheidsmeldingen Nederland 1996-1998

Melding onregelmatigheden	1996		1997		1998	
	Aantal	bedrag in 1.000 ECU	aantal	bedrag in 1.000 ECU	aantal	bedrag in 1.000 ECU
EOGFL-Garantie	128	10.130	130	7.666	78	9.221
Eigen middelen[23]	643	57.091	454	31.389	333	16.096
Structuur-fondsgelden	0	0	0	0	0	0

Bron: Jaarverslagen UCLAF 1996-1998 (m.b.t. EOGFL-Garantie en Structuurfondsen) en Douane Informatie Centrum (m.b.t. eigen middelen)

Wat opvalt in de tabel is het verschil tussen het aantal gemelde onregelmatigheden inzake landbouwgarantie-uitgaven enerzijds en die inzake structuurfondsuitgaven anderzijds. Dit verschil wordt in belangrijke mate veroorzaakt doordat structuurfondsprojecten meerdere betalingsmomenten kennen, in tegenstelling tot landbouwgarantie-uitgaven. Onregelmatigheden die worden geconstateerd vóór het definitieve betalingsmoment aan het einde van het project kunnen bij structuurfondsgelden worden gecorrigeerd met de vervolgbetaling of de uiteindelijke definitieve afrekening. Deze definitieve afrekening wordt pas opgesteld als een accountantsverklaring is ontvangen. Voor de melding van onregelmatigheden bij structuurfondsuitgaven betekent dit dat onregelmatigheden die tussen het voorschot en de betaling op declaratiebasis of tussen de aanvraag van de eindbegunstigde en de betaling op declaratiebasis zijn gecorrigeerd door Nederland niet worden gemeld (tenzij deze onregelmatigheden hebben geleid tot administratieve of gerechtelijke sancties). Onregelmatigheden opgetreden ná een betaling op declaratiebasis die gecorrigeerd worden met een volgende betaling aan de eindbegunstigde of die worden teruggevorderd van de eindbegunstigde, dienen wél te worden gemeld. De oorspronkelijke betaling heeft dan immers inmiddels plaatsgehad.

Bij de landbouwgarantie-uitgaven vinden zowel controles vooraf als controles achteraf plaats. Onregelmatigheden die worden geconstateerd bij controles vooraf (tussen de voorschotbetaling en de definitieve betaling) en die niet leiden tot een administratieve of gerechtelijke sanctie, worden niet gemeld. Onregelmatigheden die aan het licht komen bij de administratieve nacontroles (controles die per definitie na de betaling plaatsvinden) worden - mits is voldaan aan de overige criteria - gemeld. Dit leidt tot relatief veel meldingen op grond van administratieve nacontroles.

[23] M.b.t. eigen middelen zijn de meldingen weergegeven in het jaar waarin de onregelmatigheid is geconstateerd. Dat wil bijv. zeggen dat onregelmatigheden die zijn geconstateerd in het vierde kwartaal van 1997, maar die pas zijn gemeld in het eerste kwartaal van 1998, zijn meegenomen in de cijfers van 1997. M.b.t. 1998 kan worden opgemerkt dat de cijfers nog niet definitief zijn, omdat nog niet alle gegevens van de districten verwerkt zijn.

6.3 De strafrechtelijke aanpak van EU-fraude

6.3.1 Strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen

Sinds 1995 zijn in EU-kader verschillende instrumenten totstandgekomen die tot doel hebben de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen strafrechtelijk te beschermen. Het gaat om de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen van 26 juli 1995 (Trb. 1995, 289) en twee daarbij behorende protocollen van respectievelijk 27 september 1996 (Trb. 1996, 330) en 19 juni 1997 (Trb. 1997, 251). De Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, ook wel het fraudeverdrag genoemd, beoogt een grotere compatibiliteit te bereiken tussen de strafrechtelijke bepalingen van de lidstaten, om fraude ten nadele van de financiële belangen van de Gemeenschappen doeltreffender te bestrijden en de samenwerking tussen de lidstaten te versterken. Daartoe wordt een gemeenschappelijke definitie geïntroduceerd van het begrip EG-fraude. De lidstaten zijn verplicht de daaronder vallende gedragingen te bedreigen met strafrechtelijke sancties, behalve in gevallen van geringe fraude. Op de als fraude aangeduide gedragingen zullen de lidstaten doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties moeten stellen.

Het protocol van 27 september 1996 betreft een aanvulling op het fraude-verdrag, in het bijzonder met het oog op de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen tegen corrumptieve gedragingen door of jegens ambtenaren van de Europese Gemeenschappen of van de lidstaten van de Europese Unie. Volgens de systematiek van het fraudeverdrag worden de lidstaten verplicht de door het protocol omschreven vormen van actieve en passieve corruptie strafbaar te stellen. In het protocol van 19 juni 1997 tenslotte staan de strafbaarstelling van het witwassen van de opbrengsten van EG-fraude en corruptie, de aansprakelijkheid van rechtspersonen en de samenwerking tussen de lidstaten en de Europese Commissie op het gebied van de fraude- en corruptiebestrijding centraal.

Nederland hecht, net als de overige lidstaten van de Europese Unie, grote waarde aan een spoedige inwerkingtreding van voornoemde verdragen. Daarvoor is benodigd dat alle lidstaten hun nationale ratificatie-procedures hebben voltooid. De goedkeuring en uitvoering van het fraudeverdrag en het protocol van 26 september 1996 voor Nederland geschiedt door respectievelijk het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van enkele verdragen inzake de bestrijding van fraude en corruptie [24]en het wetsvoorstel herziening corruptie-wetgeving[25]. Laatstgenoemd wetsvoorstel wijzigt met name de titels VIII 'misdrijven tegen het openbaar gezag' en XXVIII 'ambtsmisdrijven' van het Wetboek van Strafrecht, mede in verband met het protocol van 27 september 1997. Voorstellen tot aanpassing van het Wetboek van Strafrecht om te voldoen aan de verplichtingen van het fraudeverdrag bleken niet nodig,

[24] Kamerstukken II, 1998-1999, 26 468, (R 1637), nrs. 1,2
[25] Kamerstukken II, 1998-1999, 26 469, nrs. 1,2

behoudens de invoeging van een nieuw artikel 323a Sr. Dit artikel beoogt strafbaarstelling van een specifieke vorm van EG-fraude, namelijk het misbruiken van subsidies die door of vanwege de Europese Unie zijn verstrekt.

Het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van enkele verdragen inzake de bestrijding van fraude en corruptie en het wetsvoorstel herziening corruptie-wetgeving zijn op 10 april 1999 bij de Tweede Kamer ingediend. Tot slot zij hier opgemerkt dat ook voor de goedkeuring van het meest recente protocol (van 19 juni 1997) betreffende de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen reeds een concept-wets-voorstel is voorbereid. Het streven is erop gericht dit wetsvoorstel nog dit najaar bij de Tweede Kamer in te dienen.

6.3.2. opsporing en vervolging in Nederland
De aanpak van EU-fraude in Nederland kan plaatsvinden via administratieve en via strafrechtelijke weg. In geval van administratieve afdoening vindt terugvordering plaats van ten onrechte uitbetaalde bedragen of navordering van ten onrechte achterwege gebleven heffingen. In sommige gevallen zijn ook administratieve boetes mogelijk. Strafrechtelijke afdoening vindt plaats indien een geconstateerde onregelmatigheid tevens een strafbaar feit is en het Openbaar Ministerie strafrechtelijke afdoening opportuun acht. Het kan gaan om de volgende strafbare feiten: valsheid in geschrift (art. 225 Sr. en volgende), overtreding van de Douanewet of de Wet op de economische delicten.

De opsporing van EU-fraudezaken vindt plaats door de met opsporing belaste diensten binnen de Belastingdienst, de ECD en de AID. Binnen het Openbaar Ministerie ligt de coördinatie van de strafrechtelijke aanpak van EU-fraude bij het arrondissementsparket Rotterdam. Onder verantwoordelijkheid van dit parket vindt ook het zogenaamde EU-fraudeberaad plaats, waar alle betrokken handhavingsdiensten aan deelnemen. Doel daarvan is de samenwerking tussen de verschillende diensten te bevorderen en de activiteiten op elkaar af te stemmen. Die coördinatie-functie zal nog worden versterkt door de opbouw van een interregionaal fraudeteam (IFT) in Rotterdam, dat als taakaccenten EU-fraude en maritieme fraude krijgt. Bij het IFT hoort ook een expertisecentrum EU-fraude. Voor een uitvoerige beschrijving van taken en achtergrond van de verschillende IFT's wordt verwezen naar paragraaf 8.2. Per 1 januari 2000 zal het IFT Rotterdam volledig operationeel zijn; tot dat moment zal sprake zijn van een geleidelijke opbouw.

6.4 De oprichting van een Europees Bureau voor fraude-onderzoek (OLAF[26])
De Europese Commissie heeft verschillende taken op het terrein van de fraudebestrijding. Daartoe fungeert binnen de Commissie de fraude-bestrijdingseenheid UCLAF. Dit bureau is bevoegd tot het verrichten van administratieve controles en onderzoeken binnen de lidstaten (aangeduid als "extern onderzoek") en binnen de Commissie (aangeduid als "intern onderzoek"). Het huidige UCLAF kan géén onderzoek doen bij andere communautaire instellingen of organen. UCLAF is niet bevoegd tot het verrichten van strafrechtelijke onderzoeken: dat behoort tot de uitsluitende

[26] OLAF is de afkorting van: Office de lutte antifraude

competentie van de bevoegde autoriteiten in de lidstaten.

In juni 1998 bracht de Europese Rekenkamer een speciaal verslag uit over het functioneren van UCLAF. Zij stelde onder meer dat het een tekortkoming is dat UCLAF niet bevoegd is om onderzoeken te verrichten bij andere EU-instellingen. Vervolgens nam het Europees Parlement in oktober 1998 een resolutie aan over de onafhankelijkheid, rol en status van UCLAF. Het Europees Parlement verzocht de Commissie om met een voorstel te komen voor de oprichting van een onafhankelijk fraudebureau. Ook de Ecofin-Raad concludeerde op 23 november 1998 dat er spoedig verbeteringen moeten worden aangebracht, die in de eerste plaats gericht zouden moeten zijn op een adequate bestrijding van fraude binnen de instellingen. In reactie daarop diende de Commissie in december 1998 een voorstel in voor een verordening van de Raad tot oprichting van een Europees Bureau voor fraude-onderzoek. Dit nieuwe bureau, OLAF genaamd, zou tevens onderzoek moeten kunnen doen bij alle instellingen en organen van de Gemeenschappen.

Over dit door de Commissie ingediende voorstel vond op uitnodiging van het Duitse voorzitterschap overleg plaats tussen de Raad, het Europees Parlement en de Commissie in een interinstitutionele groep op hoog niveau. De door de Ecofin-Raad op 15 maart 1999 vastgestelde conclusies hielden rekening met de uitkomsten van de besprekingen van deze 'Schröder-groep' en gaven aan hoe een versterking van de fraudebestrijding tot stand zou moeten komen. De Ecofin-conclusies vormden vervolgens het uitgangspunt voor de Commissie om met een herzien voorstel te komen, dat zij kort na de Ecofin-vergadering van 15 maart 1999 uitbracht. Op dit moment vinden daarover in Raadskader nog onderhandelingen plaats. Het is de bedoeling dat de Ecofin-Raad deze verordening op 25 mei 1999 vaststelt, zodat OLAF zijn werkzaamheden kan beginnen op 1 juni 1999.

De essentie van de Ecofin-conclusies van 15 maart 1999 en het daarop gebaseerde herziene Commissie-voorstel is dat er een versterkt fraudebestrijdingsbureau zal komen binnen de Commissie, dat zowel interne administratieve onderzoeken bij de Europese instellingen en organen als externe administratieve onderzoeken in de lidstaten zal kunnen verrichten. Het bureau zal de taken van UCLAF overnemen (het volgt UCLAF op). De leiding van het bureau komt te liggen bij een onafhankelijke directeur. Hij zal worden benoemd door de Commissie op advies van een comité van toezicht, waarvan de leden worden benoemd door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie. OLAF functioneert dus binnen de Europese Commissie, maar door de gekozen constructie is sprake van een grotere onafhankelijkheid dan het huidige bureau (UCLAF) kent.

6.5 aanpak op het terrein van Financiën (Douane)
Begin 1999 is binnen het ministerie van Financiën een projectgroep opgericht, die moet bezien hoe in Nederland één centraal aanspreekpunt kan worden gecreëerd voor UCLAF/OLAF (een zogenaamde één-loket situatie). Op basis van de resultaten van de projectgroep, die medio 1999 worden verwacht, zal overleg gestart worden met de andere partners (naast de Douane, zijn dat de FIOD, de AID en de ECD, maar ook UCLAF/OLAF). Waar nodig zullen ook de

ministeries van EZ en LNV worden betrokken. Zie over de rol van de douane bij de aanpak van EU-fraude ook onder 4.3.2.2.

6.6 aanpak op het terrein van SZW

Het Europees Sociaal Fonds (ESF) draagt - ter bestrijding van de werkloosheid - bij tot de vergemakkelijking van de toegang tot de arbeidsmarkt, de bevordering van gelijke kansen op de arbeidsmarkt, de ontwikkeling van deskundigheid, geschiktheid en beroepsbekwaamheid en de bevordering van de groei van de werkgelegenheid[27]. Nederland ontvangt van het ESF bijdragen voor de realisatie van een aantal ESF-doelstellingen en communautaire initiatieven. Het ministerie van SZW is verantwoordelijk voor de aansturing en de coördinatie van het beleid (inclusief de beheersstructuur) waaraan het ESF (mede) bijdraagt. Jaarlijks rapporteert de minister van SZW in de zogenaamde "30 juni-rapportage" aan de Europese Commissie over de resultaten van het onderzoek door de Accountantsdienst van SZW, gericht op het vormen van een oordeel over de toereikendheid van inrichting en werking van het controle- en beheerssysteem met betrekking tot het ESF.

Het Bureau Uitvoering Europese Subsidie Instrumenten (BUESI) van SZW is belast met de feitelijke uitvoering en het financieel beheer van één van de doelstellingen[28] van de communautaire initiatieven "Adapt" en "Employment". BUESI beoordeelt en accordeert de project-voorstellen. De landelijke Comités van Toezicht zien vervolgens toe op de uitvoering van de projecten. In deze comités participeren ook SZW en de Europese Commissie. De betalingsaanvragen worden door SZW doorgezonden naar de Europese Commissie, voorzien van een verklaring (attest) waarbij de in de betalingsaanvraag verstrekte gegevens worden bevestigd[29]. De projecten worden gecontroleerd door externe accountants, die standaardverklaringen afgeven bij de einddeclaraties van projecten. De accountantsdienst van SZW controleert het interne traject binnen SZW en kan voorts zowel de werkzaamheden van de externe accountants reviewen als de project-administraties beoordelen. Door BUESI wordt bij de beoordeling van de eindafrekening van de ESF-subsidie vastgesteld of er al dan niet sprake is van een (vermoedelijke) onregelmatigheid. Bij een vermoeden van een onregelmatigheid wordt een onregelmatigheidsrapport opgesteld. Als uit dit rapport blijkt dat de omvang van de melding meer dan 4000 ECU bedraagt en/of naar het oordeel van BUESI 'schade wordt toegebracht aan de financiële belangen van de Gemeenschap', die niet op correcte wijze wordt gecorrigeerd, dan meldt BUESI dit aan de Europese Commissie. Dit betekent dat gecorrigeerde onregelmatigheden niet worden gemeld. De laatste jaren zijn geen onregelmatigheden door BUESI gemeld.

SZW heeft de Arbeidsvoorzieningsorganisatie belast met de uitvoering van de

[27] Verordening 2084/93 (EEG), de zogenoemde ESF-verordening, houdende wijziging van verordening 4255/88 (EEG), tot vaststelling van bepalingen voor de uitvoering van de Kaderverordening met betrekking tot het ESF

[28] ESF-doelstelling 4: vergemakkelijking van de aanpassing van werknemers aan de gewijzigde omstandigheden in het bedrijfsleven

[29] Als bedoeld in Verordening (EEG) nr. 2082/93, art. 21, lid 4

programma's voor vier andere ESF- doelstellingen[30] en een aantal communautaire initiatieven inzake arbeidsvoorzieningsmaatregelen middels een bestuursovereenkomst[31]. De Regionale Bureaus voor de Arbeidsvoorziening (RBA's) zijn onder verantwoordelijkheid van het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (CBA) in hun regio's belast met de feitelijke uitvoering en het financieel beheer hiervan. De RBA's (regionale ESF-coördinatoren) toetsen, beoordelen en accorderen de projectvoorstellen binnen de kaders van de door het CBA opgestelde Regeling ESF. De regionale en landelijke Comités van Toezicht zien vervolgens toe op de uitvoering van de projecten. In deze comités participeren ook SZW en de Europese Commissie. Ook deze betalingsaanvragen worden door SZW doorgezonden naar de Europese Commissie, voorzien van een verklaring (attest) als eerder genoemd (zie ook voetnoot 26). De organisatie-eenheid Interne Controle/Operational Audit (IC/OA) van de arbeidsvoorzieningsorganisatie is verantwoordelijk voor het eerstelijnstoezicht op de besteding van ESF-projecten. De projecten worden, onder verantwoordelijkheid van IC/OA, gecontroleerd door een door het CBA aangewezen (extern) accountantskantoor. Deze controle resulteert ieder jaar in een rapport van bevindingen en aan het eind van de programmaperiode in een verklaring over het programma. De directie van Toezicht van SZW is belast met het tweedelijns toezicht op de arbeidsvoorzieningsorganisatie. De accountantsdienst van SZW reviewt de werkzaamheden van de externe accountant van het CBA in het kader van de jaarrekeningcontrole. Deze review richt zich tevens op de controle die onder verantwoordelijkheid van IC/AO is uitgevoerd. Door de arbeidsvoorzieningsorganisatie wordt bij de beoordeling van de eindafrekening van de ESF-subsidie vastgesteld of er al dan niet sprake is van een (vermoedelijke) onregelmatigheid. De arbeidsvoorzieningsorganisatie is bij bestuursovereenkomst gehouden aan de meldingsplicht (per kwartaal) over onregelmatigheden. Gecorrigeerde onregelmatigheden worden door de organisatie niet gemeld. SZW ziet erop toe dat deze organisatie op de juiste wijze aan de overeenkomst invulling geeft. De laatste jaren zijn geen onregelmatigheden door de arbeids-voorzieningsorganisatie gemeld.

6.7 Economische Zaken

In het kader van de verantwoordelijkheid die EZ heeft voor een juiste besteding en een goed financieel beheer van de gelden die in gedeeld beheer tussen de Europese Commissie en Nederland worden besteed zijn twee ontwikkelingen te melden. Wat de structuurfondsen betreft is in 1998 overleg gevoerd met de provinciale accountants over de uitvoering van EU verordening 2064/97. Met deze verordening stelt de EU minimum eisen aan het beheer en controle systeem. Jaarlijks wordt een zogenaamde "30 juni rapportage" opgesteld op basis van rapportages van de provincies, waarin wordt gerapporteerd over het financieel beheer en geconstateerde onregel-matigheden. In het nieuwe controleprotocol voor de provinciale accountants

[30] ESF-doelstellingen 1,2,3, en 5b: bevordering ontwikkeling regio's met ontwikkelingsachterstanden (incl. achteruitgang industrie en kwetsbare plattelandsgebieden), bestrijding langdurige werkloosheid en inschakeling jongeren en achterstandsgroepen

[31] Overeenkomst tussen de Staat en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie inzake ESF, laatstelijk gewijzigd op 1 mei 1996 (Stcrt. 1996, 84)

is de toepassing van verordening 2064/97 alsook 1681/94 (melding onregelmatigheden) opgenomen. Op basis van de gegevens van de desbetreffende doelstellingsregio's rapporteert EZ driemaandelijks aan de UCLAF. In het kader van de Trans-Europese Netwerken (TEN) is EZ bezig met de opzet van een controle- en beheerssysteem voor de subsidies die in dit kader mogelijkerwijs aan Nederlandse bedrijven worden verstrekt. Er is thans aan één project subsidie verleend.

De ECD werkt bij de bestrijding van EU-fraude samen met de FIOD, onderdelen van de Douane, met de UCLAF en soms ook met douanediensten van andere EU-landen (zoals Duitsland). Recente voorbeelden zijn samenwerking bij het in beeld brengen van mogelijke fraude bij textielimporten, een anti-dumpingonderzoek met betrekking tot de invoer van schoenen en een fenomeenonderzoek naar de handel in invoervergunningen.

6.8 LNV

algemeen
De uitgaven uit het EOGFL[32], afdeling Garantie, worden in alle lidstaten verricht door zogenaamde betaalorganen. In Nederland zijn dit de Dienst landelijke service (bij regelingen van het Ministerie van LNV) en een aantal productschappen. Om fraude en onregelmatigheden met deze communautaire gelden tegen te gaan zijn de lidstaten verplicht controles uit te voeren. In Nederland worden deze controles bij bedrijven die productie-, verwerkings- en/of exportsubsidies ontvangen dan wel productieheffingen en/of invoerrechten moeten betalen uitgevoerd door de vakgroepen TAB (technisch administratieve bedrijfscontrole) van de AID en/of door de Douane. De controles zijn te onderscheiden in controles vooraf en administratieve controles achteraf op grond van Verordening (EEG) nr. 4045/89 (PbEG L 388/18). De directe inkomenssteunregelingen aan producenten (de Mac Sharryregelingen) worden door de AID gecontroleerd.

Ten behoeve van de coördinatie van de controles achteraf is in 1998 de Controle Coördinatie Unit (CCU) opgericht. De CCU is onderdeel van de AID en heeft tot voornaamste taak het opstellen van risicoanalyses ten behoeve van de selectie van bedrijven die gecontroleerd moeten worden en de selectie van de te controleren bedrijven. De uitvoering van de controles geschiedt niet door de CCU, maar door de vakgroepen TAB van de AID en door de Douane.

Gegevens over gemelde onregelmatigheden 1998

Eigen middelen
In 1998 zijn door het Ministerie van LNV vooralsnog 3 onregelmatigheidsmeldingen op het terrein van de eigen middelen aan de Europese Commissie gestuurd, met een totaal bedrag van ruim fl. 3.6 mln. Twee onregelmatigheden zijn door de AID geconstateerd, de andere is door de marktdeelnemer zelf aan het betrokken betaalorgaan gemeld.

[32] Europees Oriëntatie-en Garantie Fonds voor de Landbouw

EOGFL, afdeling garantie
De meldingsprocedure van verordening 595/91, op grond waarvan de lidstaten ieder kwartaal een overzicht van ontdekt onregelmatigheden aan de Europese Commissie moeten zenden, voorziet niet in een onderscheid tussen fraude en andere onregelmatigheden. Uit het aantal onregelmatigheids-meldingen valt derhalve niet af te leiden in hoeveel gevallen het om fraude gaat.

Op het terrein van de landbouwgarantie-uitgaven zijn in 1998 door het Ministerie van LNV 78 onregelmatigheidsmeldingen aan de Europese Commissie gestuurd. Deze onregelmatigheden zijn ontdekt na de betaling. Voorzover er onregelmatigheden zijn ontdekt vóór de uitbetaling, zijn deze, conform de bepalingen van verordening 595/91, niet aan de Europese Commissie gemeld indien er geen administratieve of strafrechtelijke sanctie werd opgelegd. Ook onregelmatigheden die minder dan 4000 ecu bedragen zijn conform de bepalingen van verordening 595/91 niet aan de Europese Commissie gemeld.

Met de door Nederland gemelde onregelmatigheden is een bedrag van ruim 9.2 mln. euro gemoeid. Het aantal door alle lidstaten gemelde onregelmatig-heden bedraagt in 1998 2426, met een totaal bedrag van 289 mln. euro. Van alle onregelmatigheden is 3,2% door Nederland gemeld. Het in Nederland met de onregelmatigheden gemoeide bedrag bedraagt ook 3,2% van het totaalbedrag. In vergelijking met 1997 is het aantal onregelmatigheidsmeldingen van Nederland gedaald (van 130 naar 78), terwijl het totaal aantal meldingen van alle lidstaten is gestegen (van 2058 in 1997 naar 2464 in 1998).

7. NATIONALE SUBSIDIES

7.1 algemeen
In de voortgangsrapportage fraudebestrijding van 30 januari 1998 is aangegeven dat, mede als gevolg van de inspanningen in het kader van de operatie Comptabel bestel, in het voorjaar van 1994 aan de Kamer kon worden gerapporteerd dat het beleid ten aanzien van M&O- gevoelige subsidies nagenoeg op orde was. Daarbij werd ook aangekondigd dat het ministerie van Financiën in samenwerking met andere ministeries een handleiding M&O zou ontwikkelen. Deze handleiding is bij brief van 12 maart 1998 aan de Tweede Kamer en aan de ministers aangeboden. In de Handleiding M&O wordt ervan uitgegaan dat er sprake is van M&O-gevoeligheid zodra de aanspraak op een uitkering of subsidie, de verplichting om een heffing te betalen en/of de hoogte van de uitkering, subsidie of heffing afhankelijk is van gegevens die door een derde of andere belanghebbende zelf verstrekt moeten worden.

Voor een uitvoerige rapportage over het M&O-beleid op subsidiegebied wordt verwezen naar de afzonderlijke departementale verantwoordingen aan de Kamer. Voorts is van belang dat ook in het kader van doorlichting van speci fieke uitkeringen (een traject dat wordt gecoördineerd door het ministerie van BZK), in het kader van het integriteitsbeleid en van de MDW-accountancy

subsidieregelingen en specifieke uitkeringen tegen het licht worden gehouden. Dit hoofdstuk strekt er niet toe een uitputtende, geïntegreerde rapportage te geven van het rijksbrede M&O-beleid op het gebied van subsidies, maar beperkt zich tot het schetsen van een aantal hoofdlijnen van de stand van zaken op dat terrein. Daarbij wordt de aandacht in het bijzonder gericht op de kwantitatief meest belangrijke regelingen, waarbij als criterium is gehanteerd regelingen met een budgettair beslag van fl 100 mln. of meer. Omdat in het kader van deze voortgangsrapportage thans voor het eerst uitgebreider wordt ingegaan op het onderwerp subsidies, is de ideale opzet daarvoor nog niet geheel gevonden, wat verklaart dat onderstaande bijdragen van de diverse departementen zijn thans nog wat divers van aard en opzet zijn. In overleg met de betrokken departementen zal worden bezien hoe ten behoeve van de eerstvolgende voortgangsrapportage gekomen kan worden tot een meer uniforme presentatie.

7.2 Buitenlandse Zaken (BZ)

regelgeving

Met ingang van 1 januari 1999 is de Kaderwet subsidies van het ministerie van BZ van kracht geworden (Stb. 1998, 740). In deze wet wordt onder meer op hoofdlijnen geregeld op welke beleidsterreinen subsidie wordt verleend. Ook is een Algemene maatregel van bestuur in voorbereiding, die nadere regels zal bevatten voor de subsidieverstrekking door BZ. Zolang de AMvB-procedure nog niet is afgerond geldt de ministeriële regeling van 24 december 1998 (Stcrt. 1998, 249).

Het Medefinancieringsprogramma (MFP)

Vanaf 1999 vindt het MFP zijn grondslag in de Subsidieregeling Ministerie van BZ. Het MFP betreft de medefinanciering van de programma's van de organisaties Bilance, Hivos, Icco en Novib. Bij de controle van deze vier organisaties wordt gebruik gemaakt van een accountantsverklaring. Het financieel reglement vormt de basis voor de accountantsverklaring. In dit reglement is opgenomen dat naast rechtmatigheid ook de naleving van de subsidievoorwaarden (waaronder M&O-aspecten) door de accountant worden gecontroleerd. Alle vier genoemde organisaties ontvingen in 1996 en 1997 een goedkeurende accountantsverklaring. De accountantsverklaringen over 1998 zijn nog niet ontvangen. Voorzover tot nu toe bekend hebben zich in 1997 en 1998 geen gevallen van subsidiefraude voorgedaan binnen het MFP-programma. Er zijn dus ook geen sancties toegepast.

Tot slot is van belang dat in 1998 een instrument is ontwikkeld om de beheerscapaciteit van subsidieaanvragers vooraf te toetsen. Ook is in 1998 het sanctiebeleid verder ontwikkeld.

7.3 Economische Zaken (EZ)

Jaarlijks wordt het subsidie-instrumentarium van EZ doorgelicht op M&O-gevoeligheid. Uitgangspunt hierbij vormt het overzicht financiële stimulansen dat als bijlage is opgenomen in de begroting van EZ. Het resultaat van deze doorlichting wordt vastgelegd in een M&O-matrix. Deze matrix geeft per subsidie-instrument voor een aantal M&O-aspecten het risico en de mate van afdekking van het risico weer. De toetsingsaspecten van deze matrix worden

eveneens betrokken bij de opzet van nieuwe, of de wijziging van bestaande, subsidie-instrumenten. Voorts worden ten aanzien van alle door of namens EZ verstrekte subsidies specifieke eisen gesteld voor oplevering van accountantsverklaringen ten behoeve van de subsidievaststelling.

Er zijn in 1999 zes AMvB's met een verplichtingenbudget van *f* 100 mln. of meer. In principe hebben deze AMvB's een laag "M&O-risico", met dien verstande dat het Besluit Subsidies Exportfinancierings-arrangementen specifieke eisen stelt op het gebied van concurrentiestelling en daarmee een wat grotere mate van afhankelijkheid kent van derdengegevens.

7.4 Justitie
Wat de regelingen met een budgettair beslag van fl 100 mln. en meer betreft, gaat het bij het Ministerie van Justitie met name om regelingen op het gebied van gefinancierde rechtsbijstand, particuliere TBS-en jeugdinrichtingen en de opvang van asielzoekers. De subsidies aan particuliere TBS- en Jeugd-inrichtingen betreffen niet-inkomensafhankelijke subsidies, waarvan de doelmatigheid in het kader van de planning & controlcyclus jaarlijks wordt geëvalueerd. Controle op de uitgaven vindt plaats door een public-accountant, waarbij een namens de minister van Justitie opgesteld controle-protocol wordt gehanteerd. Hier is geen sprake van M&O-gevoeligheid.

Gefinancierde rechtsbijstand
De M&O-gevoeligheid van dit stelsel ligt vooral bij de toegang tot het stelsel, en beperkt zich tot die verzoeken om rechtsbijstand, waarbij de draagkracht van de rechtzoekende bepalend is voor het al dan niet in aanmerking komen voor een toegevoegd advocaat. Voorts is de hoogte van de eigen bijdrage eveneens inkomensafhankelijk, en daarmee M&O-gevoelig.

De jaarrekeningen 1997 van de Raden voor rechtsbijstand zijn alle voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring. Voorts is vastgesteld dat alle raden hebben voldaan aan de voor 1997 afgesproken tolerantiegrenzen met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven. Op basis van een representatieve steekproef in 1998, waarbij de draagkrachtgegevens van inkomens-afhankelijke 'toevoegdossiers' zijn vergeleken met gegevens van de Belastingdienst, wordt verwacht dat van de uitgaven van de inkomensafhankelijke toevoegingen 0,7% als fout en 2,4% als onzeker moet worden aangemerkt. In 1997 ging het hierbij om respectievelijk 2,1% en 3,5%.

In 1999 zal in samenhang met de bepalingen van de Algemene Wet bestuursrecht wetgeving worden voorbereid om in geval van misbruik adequater te kunnen optreden door middel van het intrekken van een reeds verstrekte toevoeging of het terugvorderen van het genoten voordeel. Voorts is in 1999 een pilot gestart bij één van de raden, waarbinnen zal worden geëxperimenteerd met het hanteren van een nieuwe maatstaf voor draagkrachtbepaling: indien in plaats van het netto-maandinkomen het belastbaar jaarinkomen als maatstaf wordt gehanteerd, zou de controleeerbaarheid van de toegang tot gesubsidieerde rechtsbijstand in belangrijke mate kunnen worden verbeterd. Tenslotte is een ontwerp voor een nieuw vergoedingen-besluit rechtsbijstand opgesteld, waarin een aantal

factoren in de huidige regelgeving die oorzaak zijn van M&O-gevoeligheid, worden weggenomen.

Opvang asielzoekers
Subsidiëring van het Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (COA) vindt plaats op grond van de Wet COA en het hieronder liggende subsidiebesluit. Ten aanzien van deze subsidierelatie zijn geen knelpunten op M&O-gebied bekend. Binnen het bestek van de opvang voert het COA voorts een aantal regelingen uit, waarbij wel sprake is van een bepaalde inherente onzekerheid. Daarbij gaat het om regelingen die vereisen dat asielzoekers een verklaring afleggen omtrent het eigen vermogen en de inkomsten, terwijl de Wet COA geen concrete bevoegdheden geeft om verregaande controle op inkomsten en vermogen mogelijk te maken. In de regelingen zijn zoveel mogelijk bepalingen opgenomen om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan. In 1999 zal voorts het bestaande controleprotocol voor de accountantscontrole worden aangepast, in verband met het in 1998 van kracht worden van een aantal nieuwe regelingen.

7.5 Landbouw, Visserij en Natuurbeheer (LNV)

De subsidieregelingen van het Ministerie van LNV die ten laste komen van de eigen begroting worden, in vergelijking met financiële regelingen van andere departementen, gekenmerkt door relatief lage subsidieplafonds. Nagenoeg alle subsidieregelingen hadden in 1998 een subsidieplafond lager dan fl. 50 mln.

In 1998 is op het Ministerie van LNV onder leiding van de directie Financieel Economische Zaken gestart met het opstellen van een nieuw Handboek Financiële Regelingen. Een van de impulsen om dit project te starten was versterking van het M&O-beleid binnen het ministerie. Het nieuwe handboek moet de huidige Handleiding Subsidie Instrument vervangen. Bij het opstellen van het handboek heeft onder andere overleg plaatsgevonden met de Departementale Accountantsdienst. Het handboek gaat uit van een achttal aandachtspunten die in acht moeten worden genomen bij het opstellen van een financiële regeling. Deze aandachtspunten zijn ex-ante evaluatie, regelgeving, uitvoering, communicatie, financieel beheer, controle, sancties en ex-post evaluatie.

Tot slot wordt opgemerkt dat de AID niet alleen nationale en communautaire subsidieregelingen controleert, maar ook regelingen op het gebied van bijvoorbeeld dierenwelzijn, gewasbeschermingsmiddelen, visserij en meststoffen. In tabel 7 (bijlage) is een overzicht opgenomen van het aantal controles dat de AID in 1998 heeft uitgevoerd met betrekking tot subsidie-regelingen.

7.6 Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OC&W)
OC&W is voor het bekostigen van instellingen en het verstrekken van beurzen etc. afhankelijk van gegevens van derden. Daarbij is per definitie sprake van gevoeligheid voor M&O. Een goed voorlichtings-, controle- en sanctiebeleid kan de aanwezige risico's evenwel sterk verminderen. Daartoe is in het najaar van 1998 binnen het departement een gedragslijn M&O uitgebracht. In 1997 is

1910803 02643

geïnventariseerd welke regelingen nog gevoelig zijn voor misbruik en oneigenlijk gebruik. De belangrijkste daarvan is de Wet Studiefinanciering. Probleem daarbij is dat de mogelijkheden om de woonomstandigheden van studenten te controleren, beperkt zijn[33]. Op basis van de uitkomsten van een steekproef wordt de minimale omvang van het percentage M&O over 1997 geschat op 0,8 % (fl 6,4 mln). De gegevens over 1998 zijn nog niet beschikbaar. Tenslotte is van belang dat begin 1999 een projectorganisatie is gestart die tot doel heeft het M&O-beleid bij de IB-groep te intensiveren.

7.7 Verkeer en Waterstaat (V&W)
Een substantieel deel van de begroting van V&W wordt uitgegeven in de vorm van subsidies. Het rechtmatigheids- en doelmatigheidsaspect is daarom zowel bij het opstellen, verstrekken als controleren van een subsidie een continu aandachtspunt. Wat V&W betreft gaat het om bijdragen in het kader van de infrastructuur aan gemeenten en provincies en exploitatiebijdragen openbaar vervoer. Bij de uitvoering van projecten op dit gebied is steeds een accountantsverklaring vereist. Het M&O risico van deze regelingen wordt als laag ingeschat.

7.8 Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)
VWS hanteert als algemeen uitgangspunt dat zo min mogelijk regelingen gecreëerd moeten worden die gebaseerd zijn op (inkomensafhankelijke) gegevens van derden. In de organisatie en de subsidieregelingen worden standaard maatregelen getroffen om M&O te voorkomen. Voor regelingen die wel zijn gebaseerd op (inkomensafhankelijke) derdengegevens wordt, voor zover nodig, gewerkt aan een sluitend geheel aan (wettelijke) maatregelen om een juiste en eenduidige manier bijvoorbeeld eigen bijdragen vast te stellen.

Veel van de subsidies van VWS zijn gericht op het in stand houden van infrastructuur of het uitvoeren van onderzoeksprogramma. Omdat het zorg- en welzijnsveld erg vervlochten en samenhangend is, en de organisaties en instellingen waarmee subsidierelaties bestaan goed bekend zijn, wordt de kans klein geacht dat subsidierelaties worden aangegaan met organisaties die er op uit zijn misbruik van een regeling te maken.

De subsidies en regelingen van VWS met een budgettair beslag van meer dan fl 100 mln worden alle aangemerkt als niet M&O-gevoelig.

Tot slot is van belang dat de Inspecties op de terreinen van VWS bedrijfsvoeringaspecten (inclusief het tegengaan van fraude) meenemen in hun rapportage, voor zover sprake is van een gevaar voor de kwaliteit van de hulpverlening en de gezondheidszorg. In de overige gevallen hebben de Inspecties in principe geen bevoegdheden in de sfeer van controle, handhaving en rapportage aan de Minister.

7.9 Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM)

[33] Zie evenwel paragraaf 3.7 over de maatregelen die in voorbereiding zijn inzake koppeling van overheidsprestaties aan een juiste inschrijving in de GBA en inzake het voorkómen van 'spookbewoning'

Met betrekking tot de Indivuele huursubsidie zal het M&O-beleid binnen VROM in 1999 een kwalitatieve impuls krijgen. Voorts zal, naast de individuele onderzoeken door de Dienst Recherchezaken (DRz), een aantal thema-onderzoeken (GBA en sofinumers) worden uitgevoerd. Tenslotte zullen maatregelen worden getroffen om meer structuur aan te brengen in de samenwerking en communicatie tussen de DRz en de afdeling Controle en Toekenning. Bij de individuele huursubsidie is uiteraard sprake van afhankelijkheid van derdengegevens, in het bijzonder gegevens over het inkomen van de aanvrager. Vergelijking van deze gegevens met die van de Belastingdienst vormt evenwel een effectief controle-instrument (zie onder 4.3.1: "inkomensverklaring huursubsidie"). Hoewel de getroffen controlemaatregelen geen zekerheid geven over de volledigheid van het opgegeven belastbare inkomen, wordt de werking van het controlebeleid wordt als afdoende beoordeeld.

8. INTENSIVERING AANPAK HORIZONTALE EN VERTICALE FRAUDE: POLITIE, OPENBAAR MINISTERIE EN BIJZONDERE OPSPORINGSDIENSTEN

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op een aantal belangrijke ontwikkelingen op het gebied van opsporing en vervolging van horizontale en verticale fraude. Concreet gaat het hierbij om extra inzet ten behoeve van de aanpak van fiscale fraude, de voortzetting en verdere uitbouw van de interregionale fraudeteams (IFT's) van politie en OM, de betekenis van het financieel rechercheren daarbij, de versterking van een aantal BOD's en de samenwerking tussen de verschillende partners in de handhavingsketen.

8.1 extra inzet OM en ZM t.b.v. aanpak fiscale fraude

De in hoofdstuk 4 beschreven intensiveringen op het gebied van de aanpak van fiscale fraude vereisen extra inzet van het Openbaar Ministerie en de zittende magistratuur. Daartoe heeft het kabinet een bedrag fl 5 mnl. ter beschikking gesteld (fl 2,5 mln. voor OM en fl 2,5 mln. voor ZM). Deze middelen worden wat het OM betreft in de eerste plaats aangewend voor een versterking van de OM-component van het IFT Noord (zie onder 8.2) en het bijbehorende expertise-centrum op het gebied van fiscaliteit. Vanuit het IFT Noord zal in het bijzonder inzet worden gepleegd ten aanzien van 'mega-zaken' (grote, langlopende onderzoeken), maar ook de 'reguliere' fiscale fraude blijft de nodige aandacht krijgen. Voorts wordt het OM te Rotterdam formatief versterkt voor de aanpak van fiscale fraude op EU-terrein (zie paragraaf 6.3.2). Wat de ZM betreft worden de extra middelen aangewend voor de benodigde uitbreiding van de zittingscapaciteit.

8.2 andere organisatie van opsporing en vervolging: financieel rechercheren en interregionale fraudeteams

eindrapport financieel rechercheren

Een succesvolle opsporing en vervolging van de diverse vormen van financieel-economische criminaliteit vergt de inzet van kwantitief maar ook kwalitatief voldoende geoutilleerd personeel. Het gaat om een kennis-intensieve bezigheid, die bovendien een nauwe samenwerking tussen de verschillende actoren in de handhavingsketen vereist. De organisaties van

1910803 02643

politie en justitie zijn al enige tijd geleden tot de conclusies gekomen dat een effectieve aanpak van financieel-economische criminaliteit vraagt om een andere organisatie van de opsporing en vervolging. Bundeling van kennis en expertise, en het organiseren van de werkzaamheden op een andere schaalgrootte werden nodig geacht. In dit kader moet het project financieel rechercheren genoemd worden, dat in 1996 is gestart onder gezamenlijke verant-woordelijkheid van politie en Openbaar Ministerie. Het eindrapport van de stuurgroep Financieel Rechercheren is begin 1998 aangeboden aan de ministers van Justitie en van BZK[34]. Dit rapport bevat een groot aantal aanbevelingen op het gebied van onder meer deskundigheidsbevordering, van organisatievorm en -grootte waarmee bestrijding van financieel-economische criminaliteit het meest effectief aangepakt kan worden, van research en developement ten behoeve van het verkennende onderzoek, de ontwikkeling van nieuwe op het financieel rechercheren gerichte methodieken en van wetgeving. De aanbevelingen van de stuurgroep zijn door de politieministers op hoofdlijnen onderschreven. De uitvoering ervan is thans in volle gang.

Deskundigheidsbevordering financieel rechercheren
Zoals gezegd vereist een adequate aanpak van financieel-economische vormen van criminaliteit veelal specifieke deskundigheid. Het financieel rechercheren is daarbij een essentieel instrument, reden waarom politie en Justitie eraan werken dit tot een integraal onderdeel van de handhavings-keten te maken. Dit vereist niet alleen een andere organisatie van het rechercheproces (namelijk: kijken met een "financiële bril"), maar ook het bijbrengen van specifieke deskundigheid. Daartoe zijn (en worden nog) opleidingen ontwikkeld op verschillende niveaus. Voor de afdoening van zaken die relatief eenvoudig van aard zijn en dus qua kennisniveau geen grote diepgang vereisen, is de opleiding financieel rechercheren ontwikkeld, voor de basispolitiefunctionarissen. Complexere zaken dienen op een ander niveau te worden afgedaan. Bij de politie gaat het dan om het niveau van algemeen rechercheur (opleidingsniveau 2) en in het verlengde daarvan dat van 'financieel rechercheur', die zich alleen bezighoudt met financieel rechercheren (opleidingsniveau 3). Bij het OM gaat het om de officier van justitie met een breed taakgebied, respectievelijk de gespecialiseerde officier van justitie ('taakaccenthouder'). Als sluitstuk moet worden voorzien in specialisten die zich uitsluitend bezighouden met de financiële aspecten van criminaliteit; hierbij gaat het om academisch geschoold personeel (opleidingsniveau 4). De opleidingen op niveau 1 en 4 lopen reeds; voor de niveaus 2 en 3 zijn de opleidingen thans in ontwikkeling.

Interregionale fraudeteams (IFT's)
Zoals aangegeven in de kabinetsnotitie "Fraudebestrijding 1998-2002" is in 1998 in de vorm van een pilot gestart met de vorming van vier interregionale fraudeteams ("clusters" of IFT's) van politie en OM, ter versterking van de opsporing en vervolging van de horizontale fraude. Inmiddels is besloten tot het voortzetting van de bestaande IFT's en vorming van drie nieuwe IFT's (zie hieronder). Groot voordeel van de IFT-formule is dat sprake is van

[34] Zie hierover ook de brief van de minister van Justitie van 27 oktober 1998 inzake de WODC-evaluatie van de ontnemingswetgeving (Kamerstukken II, 1997-1998, 26 268, nr.1, pagina 3 e.v.)

samenwerkingsverbanden waarin opsporing (politie) en vervolging (OM) in één team zijn samengebracht. Bovendien betreft het een samenwerkingsvorm waaraan meerdere politieregio's en arrondissementsparketten deelnemen. Door deze schaalvergroting is een efficiëntere aanpak mogelijk. Niet elke politieregio of arrondissement hoeft dan immers zijn eigen expertisevorming en deskundigheidsbevordering te organiseren. Het IFT staat borg voor een bundeling van kennis en expertise, waarmee niet alleen het eigen 'gebied' bediend wordt, maar waarvan ook IFT's elders in het land kunnen profiteren. Elk IFT heeft namelijk een of meer taakaccenten toebedeeld gekregen, waarop in het bijzonder expertise wordt ontwikkeld. Daartoe wordt ook aan elk IFT een expertisecentrum gekoppeld.

Elk IFT behandelt in beginsel de zaken die binnen de geografische grenzen van het eigen team vallen, ongeacht welke vorm van fraude het betreft. Daarnaast heeft het IFT een landelijke functie met betrekking tot het eigen taakaccent, die erin bestaat dat desgevraagd ondersteuning wordt geboden aan de rest van het land. De IFT's werken nauw samen met branche-organisaties uit de private sector, en met de BOD's. De IFT's overleggen maandelijks in het voorbereidend prioriteitenoverleg over de toedeling van aangebrachte zaken.

Inmiddels heeft het OM besloten ook de aanpak van verticale fraude vanuit de IFT's te gaan vormgeven. Een IFT bestaat gemiddeld uit 20 fte politiepersoneel en 7 fte OM-personeel (officieren, parketsecretarissen, administratief medewerkers etc.).

De verdeling van de taakaccenten over de diverse teams is als volgt:

- IFT Noord (politieregio's Groningen, Drenthe en Friesland en arrondissementsparketten Assen, Leeuwarden en Groningen): telecomfraude en fiscale fraude;
- IFT Noordwest (politieregio's Noord-Holland-Noord, Zaanstreek-Waterland en Kennemerland en arrondissementsparketten Alkmaar en Haarlem): bancaire en creditcard fraude
- IFT Zuid (politieregio's Zeeland, Midden en West-Brabant, Brabant-Noord, Brabant-Zuid-Oost, Limburg-Noord en Limburg-Zuid en arrondissementsparketten Breda, Middelburg, Den Bosch, Maastricht en Roermond): faillissementsfraude; landelijke aspecten sociale zekerheids-fraude
- IFT Oost (politieregio's Overijssel, Twente, Flevoland, Noord- en Oost-Gelderland en Gelderland-Midden en arrondissementsparketten Almelo, Zutphen en Zwolle): assurantie-, merken- en namaakfraude

De IFT's zijn verantwoordelijk voor de aanpak van middelzware en zware zaken. Daarnaast is in 1998 tevens extra capaciteit voor de aanpak van financieel-economische criminaliteit ondergebracht bij het Landelijk Recherche Team (LRT), dat zich in het bijzonder richt op zware zaken met een landelijke of internationale dimensie.

Bovengenoemde IFT's zijn thans operationeel en nagenoeg op de gewenste

sterkte. De pilotfase is inmiddels afgerond, en besloten is om voort te gaan op de ingeslagen weg. Ook is voorzien in uitbreiding van het aantal IFT's met de volgende drie randstedelijke teams:

- IFT West (politieregio's Haaglanden en Hollands Midden, arrondissementsparket Den Haag): alle overdrachtsuitgaven van de centrale overheid (subsidies en andere regelingen)
- IFT Rotterdam Rijnmond/Zuid-Holland Zuid (politieregio's Rotterdam Rijnmond en Zuid-Holland-Zuid en arrondissementsparket Rotterdam): maritieme fraude, EU-fraude
- IFT Amsterdam Amstelland (politieregio's Amsterdam-Amstelland en Gooi en Vechtstreek en arrondissementsparket Amsterdam): integriteit financiële sector.

Met de opbouw van de IFT's Den Haag en Rotterdam is inmiddels een aanvang gemaakt. Het IFT Amsterdam (dat uiteraard nauwe contacten zal onderhouden met het Financieel expertise Centrum) volgt naar verwachting in 2000. Alsdan is een landelijk dekkend netwerk gecreëerd voor een op andere leest geschoeide opsporing en vervolging van financieel-economische criminaliteit.

Tot slot verdient de ontwikkeling van het Fraude Registratie en Informatie Systeem (FRIS) vermelding. Het FRIS is een geautomatiseerd systeem, ontwikkeld door het project financieel rechercheren, in nauwe samenwerking met het Parket-Generaal van het OM. In dit systeem zullen op termijn alle fraudesignalen (d.w.z.: meldingen van fraudegevallen vanuit opsporingsdiensten en private sector) worden geregistreerd onder beheer van het OM. Het FRIS dient drie doelen, te weten: operationele ondersteuning bij de selectie en toedeling van zaken aan de IFT's, het tot stand brengen van een 'criminele fraudekaart' en het genereren van managementinformatie. De opbouw van het FRIS zal in drie fasen plaatsvinden. In de eerste fase (augustus 1999) zal het beschikbaar zijn voor de IFT's en zal het behulpzaam zijn bij de voorbereiding van zaken en de toekenning van prioriteiten. In de tweede fase (januari 2000) zullen fraudesignalen van politie, BOD's en private sector geautomatiseerd kunnen worden aangeleverd aan het FRIS. In de derde fase (januari 2001) kan het FRIS ook gebruikt worden om managementinformatie te genereren.

8.3 Versterking c.q. uitbreiding Bijzondere Opsporingsdiensten

De samenwerking en afstemming met de BOD's zal de komende tijd worden geïntensiveerd en verbeterd. De in hoofdstuk 3 vermelde handhavings-arrangementen die het OM zal afsluiten binnen de 'driehoek per BOD' (OM, BOD en vakdepartement) bieden daartoe een duidelijk handvat. Het ligt in de bedoeling de activiteiten van de BOD's -voorzover zij betrekking hebben op bovenvermelde taakaccenten- zoveel mogelijk te koppelen aan de verschillende IFT's. Hieronder zullen de hoofdlijnen worden beschreven van de plannen van aanpak die door de betrokken departementen zijn opgesteld met betrekking tot onder hen ressorterende BOD's. Deze plannen dienen als basis voor de handhavingsarrangementen tussen OM, BOD en betrokken departement, waarin ook aandacht zal worden besteed aan de relatie met de

IFT's en de daarbij behorende expertisecentra. Ook zullen afspraken gemaakt worden over de omvang en de kwaliteit van de opsporingsactiviteiten, en over de aard en omvang van de aan te leveren (extra) zaken. Immers, extra inzet van BOD's zal leiden tot een groter zaaksaanbod voor het OM en daar dient het OM zijn organisatie op af te stemmen. Zoals gezegd zijn de betrokken partijen hierover reeds in gesprek en zullen de handhavingsarrangementen naar verwachting in het laatste kwartaal van 1999 kunnen worden afgesloten.

ECD (EZ)

Extra middelen in het kader van de kabinetsnotitie Fraudebestrijding 1998-2002
Aan de ECD is voor 1999 f. 2,2 mln en vanaf 2000 4,8 mln toegekend ten behoeve van de intensivering van de horizontale fraudebestrijding. Deze middelen zullen worden ingezet ten behoeve uitbreiding van bestaande opsporingscapaciteit voor de aanpak van merkenfraude, assurantiefraude en faillissementsfraude. In totaal gaat het daarbij om ca. 30 personeelsleden, verdeeld over de drie genoemde aandachtsgebieden. Daarnaast zal een nieuw kennis- en inlichtingencentrum horizontale fraudebestrijding worden opgericht, waar niet alleen de ECD zelf maar ook politie en justitie gebruik van kunnen maken. Dit zal naar verwachting leiden tot een impuls voor zowel de preventie als de opsporing van horizontale fraude. Daarbij wordt opgemerkt dat dit kenniscentrum zich nog in een ontwikkelingfase bevindt en er pas over enkele jaren resultaten te verwachten zijn. Daarnaast wordt fors geïnvesteerd in het kennisniveau van bestaande opsporingsambtenaren door het volgen van branchgerichte opleidingen op het gebied van assurantie, en rechts- en wetkennis. Het gebied van assurantie- en merkenfraude is nl. een snel veranderend terrein waar het bijhouden van vakkennis onontbeerlijk is. Van het uitbreiden van de capaciteit zal naar verwachting ook een preventieve werking uitgaan, omdat de pakkans toeneemt.

Extra middelen in het kader van de Nota Integriteit Financiële sector
Als gevolg van de nota integriteit financiële sector[35] is de opsporingscapaciteit bij de ECD versterkt ten behoeve van informatievoorziening, gebruik voorwetenschap, Wet Toezicht Kredietwezen en Anti-witwaswetgeving. De werving van deze financieel-economische opsporings-ambtenaren loopt moeizaam als gevolg van een gespannen arbeidsmarkt. Medio 1999 is slechts de helft van het aantal rechercheurs gestart bij de ECD, ultimo 1999 zal naar verwachting de formatie volledig bezet zijn. De eerste maanden wordt besteed aan een intensief opleidingstraject, gericht op zowel het verkrijgen van de vereiste opsporingsbevoegdheid als de noodzakelijke branche-gerichte opleidingen.

8.3.2 AID (LNV)
Het kabinet heeft aan het ministerie van LNV ten behoeve van de uitbreiding c.q. versterking van de AID voor 1999 een bedrag van fl 1,4 mln. ter beschikking gesteld, en vanaf het jaar 2000 een bedrag van fl 3 mln. Deze middelen zullen worden ingezet voor de aanpak van horizontale fraude, met name op het gebied van concurrentievervalsing, beschadiging van

[35] zie paragraaf 3.5

exportbelangen en EU-fraude waar banken en verzekeringsmaatschappijen bij betrokken zijn. De afdeling recherche van de AID geeft ondersteuning aan de regio-inspecties op het gebied van opsporing in het algemeen en grootschalige opsporingsonderzoeken in het bijzonder. Deze afdeling zal versterkt worden door uitbreiding van het aantal tactische rechercheurs en specialisten, en door het ontwikkelen van de functie strategische analyse (o.a.: opstellen 'criminaliteitskaarten'). De extra capaciteit zal worden ingezet via de zogenaamde fraudepool van de AID, waar de capaciteit voor grootschalige fraude-onderzoek gebundeld is. Ook zal de capaciteit voor EU-fraude-onderzoeken uitgebreid worden. Voorts zal extra AID-capaciteit beschikbaar worden gesteld voor de ondersteuning van onder meer de Interregionale Fraudeteams (IFT's) van politie en OM. Tenslotte wordt geïnvesteerd in deskundigheidsbevordering van het personeel. Deze investeringen zullen moeten leiden tot een verhoogde kwaliteit van het huidige personeel, extra grootschalige (horizontale) fraude-onderzoeken, fenomeenonderzoek, financiële rapportages ten behoeve van ontnemingszaken (zie hoofdstuk 9) en een betere afstemming met andere opsporingsdiensten en het OM. De AID is eind 1998 begonnen met de uitvoering van het plan van aanpak: de werving van deskundigen is gestart, het scholingsprogramma is vastgesteld en een aantal fenomeen-onderzoeken is gestart.

8.3.3 AI (SZW)

Aan de Arbeidsinspectie (AI) is voor 1999 een bedrag toegekend van fl 2,8 mln., en vanaf 2000 een bedrag van fl 6 mln. De hiermee beoogde intensiveringen worden gerealiseerd binnen het bredere kader van intensiverings-maatregelen zoals dat is beschreven in hoofdstuk 5. Op het gebied van de 'kwaliteitsverbetering fraudebestrijding' gaat het om versterking van de IT-infrastructuur van het toezicht op de uitvoering. Ook worden extra middelen ingezet voor verdere professionalisering van de AI (zie verder onder 5.1). Een tweede thema is 'verbetering elektronisch gegevensverkeer (zie onder 5.2), en voorts krijgt de intensivering gestalte in een bredere inzet van de AID in samenwerkingsverbanden als de RIF's (zie onder 3.6) en het WIT (zie onder 5.3). Ten slotte wordt de taak van de AI uitgebreid met het signaleren van illegale ondernemingen en de aanpak van misbruik van EU-subsidies (zie onder 5.3).

8.3.4 DRz (VROM)

Aan de Dienst Recherchezaken is voor 1999 een bedrag van fl 0,5 mln. en vanaf het jaar 2000 een bedrag van fl 1 mln toegekend ten behoeve van de intensivering van de bestrijding van financieel-economische criminaliteit. Deze intensivering wordt gerealiseerd in de vorm van twee projecten, één op het terrein van de volkshuisvesting (het project 'beleggers') en één op het terrein van de bodemsanering (het project 'bodemsanering'). Doel van het 'project beleggers' is het weren van malafide kopers, zich vaak voordoend als beleggers, van de volkshuisvestingsmarkt. Het project is dus allereerst gericht op preventie en beoogt de belanghebbenden (bestuursorganen en mogelijk ook instellingen die zich bezig houden met de verkoop van woningen) beter in staat stellen malafide, particuliere beleggers te herkennen. Daartoe zullen de onroerend goed transacties met marktpartijen in kaart gebracht worden en zal de wijze waarop transacties plaatsvinden geanalyseerd worden, inclusief

fenomenen die zich daarbij kunnen voordoen zoals witwassen. Indien tijdens het project aanwijzingen ontstaan van concrete 'malversaties', kan die informatie als basis dienen voor gerichte onderzoeken naar specifieke partijen, personen of ondernemingen. Dit zal in nauwe samenwerking met het OM plaatsvinden. Het project 'bodemsanering' richt zich op misbruik c.q. fraude bij gesubsidieerde bodemsaneringsprojecten. Bij dergelijke saneringsprojecten gaat het zowel om "budgetgevallen" (budgetfinanciering minder dan fl. 10 mln.) als om "omvangrijke gevallen" (projectfinanciering meer dan fl 10 mln.). Beide projecten zijn thans in ontwikkeling, in nauw overleg met het OM. De extra middelen zullen worden aangewend voor een kwalitatieve en kwantitatieve versterking van de projecten (inzet extra capaciteit en expertise, software).

9. ONTNEMINGSWETGEVING

Over dit onderwerp is in de afgelopen periode uitvoerig gerapporteerd aan de Kamer, reden waarom thans wordt volstaan met een korte weergave van de stand van zaken. Het instrument van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel maakt deel uit van een bredere aanpak van financieel-economische criminaliteit, met als uitgangspunt dat 'misdaad niet mag lonen'. Deze 'buitgerichte' aanpak is erop gericht de dader 'in de portemonnee' te treffen. Voor een dergelijke aanpak zijn het ontwikkelen van specifieke expertise bij politie en Openbaar Ministerie en het gebruik van financieel rechercheren belangrijke randvoorwaarden. De ontnemingswetgeving is per 1 maart 1993 ingrijpend gewijzigd, met als doel de effectiviteit van het instrument te vergroten. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC) van het ministerie van Justitie heeft een evaluatie-onderzoek verricht naar de toepassing van de ontnemingswetgeving. Over de resultaten van dit onderzoek en de reactie van ondergetekende en de overige betrokken bewindslieden informeerde ik uw Kamer reeds uitvoerig[36]. De antwoorden op de nadere vragen die naar aanleiding van voornoemd schrijven zijn gesteld vanuit de vaste commissie voor Justitie zijn u onlangs toegegaan[37]. De strekking van genoemde brieven aan de Kamer is dat verbeteringen in de uitvoeringspraktijk, verhoging van het deskundigheidsniveau (financieel rechercheren op verschillende niveaus) en een aantal aanpassingen in de regelgeving zullen moeten zorgen voor een effectievere benutting van het ontnemingsinstrument. In dit kader is ook van belang dat in januari 1999 een concept-wetsvoorstel in consultatie is gegaan, strekkende tot een aparte strafbaarstelling van witwassen. Daarmee komt er een beter handvat voor de bestrijding van witwassen en wordt de internationale rechtshulp met landen die reeds zo'n apart witwasdelict kennen, vergemakkelijkt.

10. CIJFERMATIGE RESULTATEN

Dit hoofdstuk bevat cijfermatige gegevens op het gebied van sociale zekerheid en fiscaliteit en van de instroom en afdoening door Justitie op deze gebieden. Ook zijn cijfers opgenomen van de zaken die in 1998 door de IFT's in

[36] Brief minister van Justitie van 27 oktober 1998, Kamerstukken II, 1998-1999, 26 268, nr. 1
[37] Brief van de minister van Justitie van 25 maart 1999, Kamerstukken II, 1998-1999, 26 268, nr. 2

behandeling zijn genomen. De beschikbare cijfers over gemelde onregelmatigheden op het gebied van EU-fraude zijn reeds gepresenteerd in hoofdstuk 6.

10.1 Cijfers belastingfraude

Medio 1998 is een nacalculatie over de opbrengsten van de fraudebestrijdingsmaatregelen over het jaar 1997 afgerond. Hieruit blijkt onder meer dat de indicatief geraamde opbrengst van f 299 miljoen is gerealiseerd.

Fiscale fraude over 1997 en 1998

Hierna worden de cijfers weergegeven van het aantal aangiften en het uiteindelijk aantal opgespoorde en bij het OM aangebrachte fraudezaken in 1997 en 1998. Het is niet zo dat de uiteindelijk bij het OM aangegeven fraudezaken hun basis vinden in de in het zelfde jaar gecontroleerde aangiften, omdat het tijdsverloop tussen het doen van de aangifte en de uiteindelijke eventuele vervolgingsbeslissing van het OM vaak langer is dan één jaar. Wel geven de cijfers een indruk van de verhouding tussen het aantal aangiften en het aantal vervolgde fraudezaken en alle tussenstadia.

Correcties en navorderingen in vergelijking met aantal belastingaanslagen en aangiften.

De Belastingdienst voert verschillende belastingwetten uit. Hierbij worden aangifteformulieren beoordeeld en belastingaanslagen geproduceerd. De bijlage (tabellen 3 t/m 5) bevat een overzicht van het aantal definitieve aanslagen en aangiften vermeld in de verschillende jaren. Indien de Belastingdienst afwijkt van de aangegeven inkomens-/ winstgegevens worden correcties aangebracht. Deze correcties zijn begrepen in de definitieve aanslagen of worden afzonderlijk bij een navorderingsaanslag of naheffingsaanslag opgelegd. De reden om een correctie aan te brengen is verschillend en kan na een boekenonderzoek of n.a.v. nadere informatie plaatsvinden. Ook kan om fiscaal-technische reden worden afgeweken van een aangifte. In de administratie van de Belastingdienst worden correcties en navorderingen/ naheffingen niet onderscheiden in fraude c.q. geen fraude. Voor bijna 783 duizend in 1997 en 802 duizend in 1998 belastingplichtigen in de inkomstenbelasting, vermogensbelasting en vennootschapsbelasting zijn correcties aangebracht en navorderingsaanslagen opgelegd. In de bijlage zijn de cijfers opgenomen over correcties en navorderingsaanslagen in 1997 en 1998.

Aantal fraudevermoedens dat wordt aangemeld.

Bij een vermoeden van fraude wordt de zaak door de behandelend ambtenaar aangemeld bij de fraudecoördinator, waarna in overleg met vertegenwoordigers van de Belastingdienst, Douane, FIOD en Openbaar Ministerie besloten wordt op welke wijze de fraude-aanmelding zal worden afgehandeld. Een fraudezaak kan betrekking hebben op meerdere belastingplichtigen, zowel natuurlijke als niet-natuurlijke personen. De FIOD heeft in 1997 2.934 en in 1998 2.606 aanmeldingen ontvangen van zaken met fraudevermoedens.

interne afdoening zonder onderzoek
Van de 2.934 in 1997 en 2.606 in 1998 aangemelde fraudezaken is in het Tripartite Overleg (TPO)[38] besloten om in respectievelijk 2.304 zaken (in 1997) en 1.890 zaken (in 1998) geen onderzoek in te stellen. De redenen hiervoor kunnen zijn: geen of onvoldoende bewijs, geen strafbaar feit, te gering belang of onvoldoende opsporingscapaciteit. Deze zaken zijn administratiefrechtelijk afgedaan door de Belastingdienst. Hierbij zijn zonodig correcties aangebracht of navorderings/naheffingsaanslagen opgelegd.

onderzoek van fraudevermoedens
In het TPO zijn in 1997, 630 en in 1998, 716 aanmeldingen geaccepteerd en door de FIOD in onderzoek genomen.

Geconstateerde fraude na onderzoek
De FIOD heeft in 1997 in 481 onderzoeken en in 1998 in 604 onderzoeken fraude geconstateerd. Hierbij zijn respectievelijk 394 en 570 onderzoeken afgewerkt met een procesverbaal en respectievelijk 87 en 34 onderzoeken afgewerkt met een fiscaal rapport. Daarbij heeft de afhandeling door de Belastingdienst geleid tot correcties of navorderings/naheffingsaanslagen met verhoging/boeten. In respectievelijk 149 onderzoeken (in 1997) en 112 onderzoeken (in 1998) is besloten om geen rapport of procesverbaal op te maken omdat geen fraude was geconstateerd of een strafbaar feit niet kon worden bewezen. Deze zaken zijn administratiefrechtelijk afgedaan door de Belastingdienst. Hierbij zijn zo nodig correcties aangebracht of navorderings/naheffingsaanslagen opgelegd.

Het opgespoorde nadeel bedroeg in 1997 in totaal fl 606 mln. en in 1998 in totaal fl 1.057 mln. Daarvan werd in 1997, 286 mln. en in 1998, 528 mln. langs strafrechtelijke weg opgespoord en respectievelijk 320 mln. en 529 mln. langs fiscaalrechtelijke weg opgespoord.

Aangifte bij OM
In 1997 heeft de FIOD 365 zaken aangemeld bij het OM; in 1998 betrof het 454 zaken. Voor de cijfers van het OM wordt verwezen naar paragraaf 10.3 Daarbij is van belang dat de FIOD 'zaken' registreert, en het OM 'verdachten'. Aangezien in één zaak meerdere verdachten kunnen zijn, komen de cijfers van FIOD en OM niet geheel overeen.

10.2 Cijfers sociale zekerheid

inleidende opmerkingen
De volledige omvang van uitkeringsfraude is niet inzichtelijk. Wel is in 1998 een beperkt (proef)onderzoek verricht naar de oorzaken en omvang van fraude in de Werkloosheidswet. Het doel van dit onderzoek betrof het testen van de onderzoeksmethode 'randomized respons'. De resultaten van dit onderzoek zijn in december 1998 aangeboden aan de Kamer. In 1999 wordt het hoofdonderzoek uitgevoerd. Dit onderzoek is gericht op de oorzaken en omvang van fraude in de Algemene bijstandswet, de Wet op de

[38] Overleg tussen Belastingdienst, Openbaar Ministerie en FIOD

arbeidsongeschiktheid en de Werkloosheidswet. De resultaten worden in het 4e kwartaal 1999 verwacht. Het is bedoeling dit onderzoek tweejaarlijks te herhalen.

Gegevens over fraudeconstateringen verkrijgt SZW van de SVb (volksverzekeringen), het Lisv (werknemersverzekeringen) en het CBS (sociale voorzieningen). Over 1998 zijn nog maar beperkt gegevens beschikbaar. Definitieve cijfers alsmede een nadere analyse over fraude met sociale verzekeringen komt eerst beschikbaar in de "Augustusrapportage Handhaving 1999" van het Ctsv.

Tendensen in de omvang van de opgespoorde fraude, de fraudeduur en het gemiddeld schadebedrag worden hieronder per categorie gegeven.

algemene trends
Het aantal opgespoorde fraudegevallen in de sociale zekerheid heeft in recente jaren een piek bereikt, waarna een daling is ingezet. De pieken waren het gevolg van de inhaal in de verwerking van achterstanden bij fraudesignalen over oudere jaren die via (geautomatiseerde) gegevensuitwisseling waren gegenereerd, i.c. de belastingsignalen bij de sociale diensten en de GVI-signalen bij de uvi's. Hierbij gaat het vooral om fraude in de vorm van (witte) betaalde werkzaamheden naast de uitkering. Vergroting van de opsporingscapaciteit heeft in alle domeinen meer opgespoorde fraudegevallen opgeleverd, zij het dat de bijdrage beperkter was dan die van intensievere gegevens-uitwisseling. Het gemiddelde fraudebedrag geeft de laatste jaren een dalende trend te zien. Belangrijkste oorzaak daarvoor is de toename van het uitwis-selen van gegevens, waardoor met name samenloop van een uitkering naast een arbeidsinkomen sneller wordt opgespoord.

omvang opgespoorde fraude sociale voorzieningen
Hieronder worden enkele trends in de ontwikkeling van opgespoorde fraude geschetst, aan de hand van gegevens uit de fraudestatistieken. Deze statistieken bevatten op dit moment gegevens tot en met 1997 en (een deel van) 1998, zodat daarmee alleen ontwikkelingen geschetst kunnen worden uit de periode vóór de totstandkoming van het regeerakkoord 1998. De intensiveringen van de fraudebestrijding die in het regeerakkoord zijn opgenomen, komen dus nog niet tot uitdrukking in de cijfers, omdat deze op zijn vroegst eind 1998 maar veelal pas in de loop van 1999 zijn c.q. worden ingevoerd. De effecten van deze intensiveringen zullen daarmee pas in het jaar 2000 (deels) uit de statistische gegevens over 1999 kunnen worden afgeleid. Voorts is van belang dat de statistieken alleen gegevens bevatten over opgespoorde fraudegevallen, terwijl een belangrijk deel van de intensiveringsmaatregelen is gericht op preventie van fraude. Correctieve en preventieve effecten, die wel tot besparingen in de uitgaven leiden, zijn evenwel niet terug te vinden in de statistieken van opgespoorde fraude.

De door gemeenten opgespoorde uitkeringsfraude is de afgelopen jaren sterk gedaald naar bijna 15.000 in 1997. De categorie belastingsignalen is vooral bepalend geweest voor deze ontwikkeling. In 1994 werd een piek bereikt in

het aantal opgespoorde fraudegevallen. Deze piek werd veroorzaakt door de inhaal van achterstanden in de verwerking van de belastingsignalen. Nu deze achterstand grotendeels door de gemeenten is weggewerkt, is de verwachting dat de omvang van de opgespoorde fraude in 1998 zich enigszins zal stabiliseren. Sinds 1995 is het gemiddeld fraudebedrag licht gestegen naar ruim *f* 10.000. Dit is veroorzaakt door de daling van het aantal fraudegevallen dat via belastingsignalen werd opgespoord. Belastingsignalen brengen vooral witte fraude aan het licht met een relatief laag gemiddeld fraudebedrag.

omvang opgespoorde werkgeversfraude werknemersverzekeringen
Op basis van gegevens over het eerste half jaar van 1998 wordt geschat dat het totaal aantal opgespoorde gevallen van werkgeversfraude licht zal dalen van ruim 440 in 1997 naar circa mogelijk zo'n 410 in 1998. Deze daling is een breuk met de ontwikkeling in voorafgaande jaren waarin het aantal gevallen van opgespoorde werkgeversfraude jaarlijks toenam. De dalende trend in het gemiddelde fraudebedrag zet zich naar verwachting in 1998 voort. De invloed van enkele grote of kleine fraudezaken in het totaal kan overigens aanzienlijk zijn en daarmee fluctueert het gemiddeld fraudebedrag van jaar tot jaar soms sterk.

omvang opgespoorde werknemersfraude werknemersverzekeringen
Op basis van gegevens over het eerste half jaar van 1998 wordt geschat dat het totaal aantal opgespoorde gevallen van door uvi's opgespoorde werknemersfraude enigszins zal dalen van ruim 15.000 in 1997 naar circa 14.000 in 1998. In 1996 en 1997 steeg de opgespoorde fraude met WW-uitkeringen door toenemend gebruik van de Gemeenschappelijke Verwijsindex (GVI) en de verwerking van GVI-signalen over eerdere jaren. GVI-signalen duiden op samenloop van een uitkering met arbeidsinkomsten. Deze vorm van gegevensuitwisseling is in 1994 van start gegaan en is sedert 1996 effectief. De daling van het gemiddelde fraudebedrag zet zich in 1998 voort. Dit duidt erop dat fraude sneller wordt opgespoord en/of korter duurt.

omvang opgespoorde fraude volksverzekeringen
Voor de volksverzekeringen wordt op basis van de gegevens over het eerste halfjaar verwacht dat het totaal aantal in 1998 door de SVb opgespoorde fraudegevallen zich stabiliseert tussen 500-600 gevallen. In de onderzoeks-cyclus van de SVb is in 1997 periodiek onderzoek naar samenwonen in de AOW uitgevoerd, en in 1998 naar samenwonen in de Anw. Hierdoor fluctueren de gegevens per wet per jaar sterk. Hetzelfde geldt voor het gemiddelde opgespoorde fraudebedrag.

10.3 Cijfers Justitie
Het begrip 'fraude' is als zodanig niet gedefinieerd in het Wetboek van Strafrecht. Vervolging van zaken die doorgaans worden aangeduid met fraude vindt veelal plaats op grond van artikel 225 Sr. e.v. (valsheid in geschrift) of artikel 416 Sr. (heling). Lang niet alle zaken die op basis van deze artikelen worden vervolgd, hebben echter betrekking op 'fraude'. Op dit moment bestaat er geen sluitend registratiesysteem op grond waarvan het OM van alle in het kader van deze rapportage behandelde vormen van fraude cijfers over instroom en afdoening ter beschikking kan stellen. De hieronder

1910803 02643

gepresenteerde gegevens zijn afkomstig van arrondissementsparketten en IFT's. Het betreft gegevens over instroom en afdoening door het OM (op grond van de toepasselijke 'frauderichtlijnen') inzake fraude op het gebied van sociale zekerheid en fiscaliteit in 1997 en 1998 en van de in 1998 door de IFT's in behandeling genomen zaken op het gebied van horizontale fraude. Afzonderlijke gegevens over EU-fraude en subsidiefraude zijn thans niet beschikbaar.

Fiscale fraude
De selectie van strafrechtelijk af te handelen belastingfraudezaken vindt plaats op basis van de zogenaamde Aanmeldings-vervolgings-en transactierichtlijn van het OM (ATV-richtlijn). Aan de hand van diverse kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren wordt de opportuniteit van strafrechtelijke vervolging beoordeeld. In paragraaf 10.1 is reeds beschreven op welke wijze afstemming hierover tussen OM, Belastingdienst en FIOD plaatsvindt. Wat die afstemming betreft is voorts van belang dat al sinds 1993 afspraken worden gemaakt tussen de Belastingdienst en het OM over onder andere het aantal door de Belastingdienst/ FIOD aan te leveren zaken, de wederzijdse verplichtingen ten aanzien van de afhandeling van die zaken en de registratie en rapportage. Deze afspraken worden jaarlijks neergelegd in een convenant. Voor 1999 is afgesproken dat de FIOD 450 zaken aan het OM ter behandeling zal aanleveren.

De instroom van belastingfraudezaken bij het OM bedroeg over 1997: 406 en voor 1998: 477 (aantal verdachten).

De afdoeningspercentages over deze jaren zijn als volgt:

tabel 4: belastingfraude

	dagvaarding	transactie	sepot
1997	64%	16%	20%
1998	55%	11%	34%

De tabel laat een daling zien van het aantal transacties. Ook is het sepot-percentage hoog, hetgeen in de jaren daarvoor ook al het geval was. Deels is dat te verklaren doordat, vooral in grotere onderzoeken met meerdere verdachten, het OM prioriteit geeft aan het vervolgen van de hoofdverdachten. De zaken van de medeverdachten worden dan vaak geseponeerd en administratief (fiscaal) afgedaan.

Sociale zekerheidsfraude
Uitvoeringsorganisaties (uvi's) kunnen bij het constateren van fraude allereerst de onrechtmatig verkregen gelden terugvorderen. Daarnaast staan administratieve dan wel strafrechtelijke sancties ter beschikking. Strafrechtelijke afdoening vindt plaats door aangifte bij het Openbaar Ministerie (OM). Hiervoor geldt de frauderichtlijn sociale zekerheid van het OM. Op basis van deze richtlijn vindt altijd strafrechtelijke afdoening plaats indien de door fraude geleden schade (schadebedrag) hoger is dan fl 12.000. Administratieve afdoening kan plaats vinden tot een schadebedrag van fl 6.000. Hiervoor is de bestuurlijke boete als sanctie geïntroduceerd met de Wet

boeten, maatregelen, terug- en invordering sociale zekerheid. Tussen de fl 6.000 en fl 12.000 wordt in beginsel niet strafrechtelijk vervolgd, tenzij dat gewenst wordt door de aan-gevers of indien administratieve afdoening niet mogelijk is. Een en ander gebeurt in overleg tussen de uitvoeringsorganisatie en de fraudeofficier van het OM.

Harmonisatie van de frauderichtlijn sociale zekerheid met de fiscale frauderichtlijn die geldt voor particulieren, is afhankelijk gesteld van de resultaten van de evaluatie van de Wet boeten en maatregelen, zoals meegedeeld aan de Kamer in de brief van de minister van Justitie van 13 mei 1998[39]. Het laatste onderdeel van deze evaluatie wordt medio 1999 afgerond. Op basis van deze evaluatie wordt door de bewindspersonen van Justitie en SZW een standpunt geformuleerd.

De instroom van zaken bij het OM met betrekking tot bijstandfraude bedroeg in 1997: 8009 en in 1998: 6365 gevallen. De afdoening door het OM laat een redelijk constant beeld zien. Uitgesplitst naar soort afdoening ziet dit beeld er als volgt uit:

tabel 1: bijstandsfraude

	Dagvaarding	transactie	sepot
1997	58%	20%	22%
1998	57%	22%	21%

Van de geseponeerde zaken werd een derde deel geseponeerd op technische gronden (bijv. onvoldoende bewijs), een derde deel op beleidsmatige gronden (bijv. ander dan strafrechtelijk ingrijpen prevaleert) en een derde deel werd voorwaardelijk geseponeerd met een proeftijd.

fraude met volksverzekeringen
De instroom van zaken betreffende fraude met volksverzekeringen bedroeg in 1997: 240 en in 1998: 311. De afdoeningscijfers zien er als volgt uit:

tabel 2: fraude volksverzekeringen

	dagvaarding	transactie	sepot
1997	55%	10%	35%
1998	56%	18%	26%

De instroom van zaken met betrekking tot uitkeringsfraude werknemersverzekeringen vertoont een opvallende daling. In 1997 bedroeg de instroom ruim 1800 zaken, tegen 1303 zaken in 1998. De oorzaak daarvan is op dit moment nog niet duidelijk.

De afdoeningscijfers zijn als volgt:

[39] Kamerstukken II, 17 050, nr. 204

1910803 02643

Tabel 3: uitkeringsfraude werknemersverzekeringen

	dagvaarding	transactie	sepot
1997	65%	20%	15%
1998	64%	16%	20%

Cijfers horizontale fraude
De Interregionale Fraudeteams (IFT's) zijn in 1998 als pilots van start gegaan, zodat uiteraard pas vanaf dat jaar cijfers beschikbaar zijn. Door het Landelijk Loket Horizontale Fraude zijn in totaal 98 zaken voor voorbereidend of operationeel onderzoek toegewezen aan de bestaande IFT's, het LRT en de grote steden (waar IFT's in oprichting zijn). Enkele zaken zijn nog in voorbereiding bij het Landelijk Loket zelf.

De vier IFT's die in 1998 als pilot zijn gestart, hebben van het totaal aantal door het Landelijk Loket toegewezen zaken 62 zaken in behandeling genomen. Daarmee is men het afgelopen jaar iets onder de doelstelling gebleven dat per IFT gemiddeld 15 middelzware en 2 zware zaken per jaar behandeld moeten zijn[40]. Echter, naast de behandeling van de eigen zaken, hebben de teams ook onderling samengewerkt aan verschillende zaken. Deze zaken worden in het totaaloverzicht slechts aan één fraudeteam toegerekend, terwijl een ander team er ook inspanningen voor heeft geleverd. Zo heeft IFT Noord-Nederland samen met IFT Zuid-Nederland een telecomfraude behandeld en heeft IFT Zuid-Nederland samen met het LRT een zaak omtrent brandstichting voorbereid. Tevens zijn enkele zaken in samenwerking met het Landelijk Loket voorbereid.

De verdeling van de zaken in zwaarte en soort fraude ziet er als volgt uit:

Tabel 4: overzicht fraudezaken IFT's 1998

Soort fraude	Middelzwaar	Zwaar	Totaal
Creditcardfraude	7	2	9
Chequefraude	4	1	5
Telecomfraude	6	0	6
Hypothecaire fraudezaken	4	1	5
Verzekeringsfraude (incl. brandstichting)	9	3	12
Merkvervalsing	2	1	3
Bancaire fraudezaken	35	0	35
Faillissementsfraude	12	1	13
Overige fraudezaken	8	2	10
Totaal	**87**	**11**	**98**

11. TOT SLOT

Zoals uit de voorgaande hoofdstukken blijkt, is de implementatie van de intensiveringsmaatregelen die door het vorige kabinet zijn aangekondigd, thans in volle gang. Een deel van de maatregelen en initiatieven is reeds operationeel, een deel verkeert nog in de voorbereidende fase. Dat heeft

[40] De 15 middelzware en 2 zware zaken komen boven op het aantal fraudezaken dat al door de afzonderlijke politieregio's onderzocht wordt.

onder meer te maken met het feit dat de extra middelen die het kabinet heeft toegekend, eerst met ingang van 1 januari 1999 beschikbaar zijn gesteld. Dat betekent dat in veel gevallen de werving van extra personeel ten behoeve van de benodigde intensiveringen nog gaande is, waardoor op dit moment nog geen concrete resultaten kunnen worden gemeld.

Juist omdat lang niet alle financieel-economische criminaliteit wordt ontdekt of wordt aangegeven, moet erop gewezen worden dat het lastig vast te stellen is of de omvang ervan is afgenomen of juist toegenomen. Concrete indicatoren daarvoor zijn thans niet voorhanden. In dit verband kunnen twee initiatieven genoemd worden die in de toekomst wellicht meer zicht kunnen geven op het vraagstuk van omvang van fraude en het 'meten' van resultaten van handhavinginspanningen. In de eerste plaats betreft het het 'randomized response-onderzoek' naar oorzaken en omvang van fraude in de Abw, de WAO en de WW (zie paragraaf 10.2). In de tweede plaats wordt gewezen op de 'handhavingsmonitor' die de ECD thans ontwikkelt. Deze monitor bestaat uit een periodiek op te leveren rapport waarin diverse, clustergerelateerde kengetallen worden weergegeven die, samen met een toelichting, een beeld geven van de 'handhavingswerkelijkheid'.

In aansluiting op het voorgaande zij er wel op gewezen dat het resultaat van de gepleegde extra handhavingsinspanningen niet uitsluitend kan worden afgemeten aan het aantal (extra) zaken dat wordt opgespoord door de politie, sociale recherche of de BOD's, of aan het aantal zaken dat wordt aangebracht bij en afgehandeld door het OM. De beschreven intensiveringsmaatregelen hebben immers niet alléén betrekking op controle en repressie, maar ook op preventie (o.a.: ontwikkeling van 'fraudebestendige' wet- en regelgeving; terugdringen M&O-gevoeligheid bij verstrekking van overheidsvoorzieningen; in kaart brengen van gelegen-heidsstructuren) en kwaliteitsverbetering (o.a.: verbetering gegevensuitwisseling, verhoging deskundigheid bij opsporingsambtenaren en OM).

Ondanks deze beperkingen zal de komende jaren nadrukkelijk worden gevolgd of de in deze rapportage beschreven beleidsintensiveringen daadwerkelijk tot het beoogde resultaat leiden. Daartoe zal 'monitoring' plaatsvinden door te bezien in hoevere de vooraf door de betrokken departementen, diensten en organisaties geformuleerde doelstellingen zijn gerealiseerd. In het verlengde daarvan zal worden beoordeeld in welke mate de bij het Regeerakkoord ingeboekte besparingen als gevolg van de maatregelen ter bestrijding van financieel-economische criminaliteit, zijn gerealiseerd en in welke mate dat tegen van tevoren ingeboekte kosten is gerealiseerd. Daarbij kunnen de beschikbare cijfermatige gegevens over de preventieve, correctieve en repressieve elementen van de beleidsintensiveringen een beeld geven van de handhavingsinspanningen van de betrokken departementen, diensten en organisaties. Los van de (huidige en komende) voortgangsrapportages kan overigens voor een meer gedetailleerd overzicht van kosten en opbrengsten verwezen worden naar de verantwoordingen en begrotingen van de desbetreffende ministeries.

1910803 02643

BIJLAGE

TABEL 1: kosten en geraamde opbrengsten intensiveringsmaatregelen 1999-2003[41]

Kosten (mln gld)	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**
Fiscaliteit	204	318	358	382	382
Sociale Zekerheid	57,6	63,7	104,2	72,7	74,8
Horizontale fraudebestrijding, waarvan:	33,1	60	62	62	62
SZW/AI	*2,8*	*6*	*6*	*6*	*6*
Justitie	*16,8*	*26,5*	*28,5*	*28,5*	*28,5*
BZK/Politie	*9,4*	*18,7*	*18,7*	*18,7*	*18,7*
EZ/ECD	*2,2*	*4,8*	*4,8*	*4,8*	*4,8*
VROM/DRZ	*0,5*	*1*	*1*	*1*	*1*
LNV/AID	*1,4*	*3*	*3*	*3*	*3*
Totaal	**294,7**	**441,7**	**524,2**	**516,7**	**518,8**

Opbrengsten (mln gld)	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**
Fiscaliteit	224	373	479	545	548
Sociale zekerheid	46,9	100,7	166,9	240,6	234
Horizontale fraudebestrijding	0	12	24	24	24
Totaal	**270,9**	**485,7**	**669,9**	**809,6**	**806**

Saldo (mln gld) "+" is een besparing	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**
Fiscaliteit	20	55	121	163	166
Sociale Zekerheid	-10,7	37	62,7	167,9	159,2
Horizontale fraudebestrijding	-33,1	-48	-38	-38	-38
Totaal	**-23,8**	**44**	**145,7**	**292,9**	**287,2**

TABEL 2: kosten versterking c.q. uitbreiding BOD's (in miljoenen guldens)

	1999	2000	2001	2002 ev.
AI (SZW)	2,8	6	6	6
ECD (EZ)	2,2	4,8	4,8	4,8
AID (LNV)	1,4	3	3	3
DRz (VROM)	0,5	1	1	1
Totaal	6,9 mln.	14,8 mln	14,8 mln	14,8 mln

[41] De cijfers in deze tabel wijken hier en daar af van de cijfers die zijn gepresenteerd in de kabinetsnotitie fraudebestrijding 1998-2002 van 9 april 1998. De verklaring hiervoor is dat over de inzet van financiële middelen eerst een besluit is genomen in het kader van het regeerakkoord 1998 en de verwerking daarvan in de begroting voor het jaar 1999 en de meerjarenramingen. De in dat kader beschikbaar gesteide middelen vormen het financiële kader voor de uitvoering van de intensiveringsmaatregelen. Wat 'fiscaliteit' betreft is van de geprognotiseerde kosten een bedrag van fl 50 mln. reeds in 1998 gerealiseerd. De kosten voor 1999 zijn met dit bedrag verlaagd. Wat 'sociale zekerheid' betreft geldt nog dat bij voorjaarsnota 1998 reeds een deel van de aangekondigde maatregelen uit de kabinetsnotitie zijn ingeboekt. Wat de meeruitgaven m.b.t. de aanpak van horizontale fraude betreft geldt dat deze worden gedekt door ingeboekte besparingen, waarmee in de kabinetsnotitie nog geen rekening was gehouden.

TABELLEN 3, 4 EN 5: FISCALITEIT

TABEL 3A: aantal aanslagen (x 1000)

	1997	1998
Inkomstenbelasting	7000	7200
Vermogensbelasting	720	662
Vennootschapsbelasting	287	300
Successierechten	99	113
Totaal	8100	8300

TABEL 3 B: aantal aangiften (x1000)

	1997	1998
Loonbelasting	2900	3000
Omzetbelasting	4700	5000
Overige belastingen (dividend, rechtsverkeer)	107	75
Totaal	7700	8100

TABEL 4: netto-opbrengsten 1997 en 1998 (f x miljard):

	1997	1998
Inkomstenbelasting	4,9	2,8
Vermogensbelasting	1,7	1,5
Vennootschapsbelasting	32,3	33,7
Loonbelasting	39,8	41,0
Omzetbelasting	49,5	53,7
Overig (o.a. Dividendbelasting, Belasting van Rechtsverkeer)	9,1	11,0
Premies Volksverzekeringen	78	69,1

TABEL 5A: correcties (f x miljard) in 1997 en 1998

	1997	1998
Inkomstenbelasting	3,5	3,4
Vennootschapsbelasting	9,5	12,1

TABEL 5B: navorderingsaanslagen (f x miljoen)

	1997	1998
Inkomstenbelasting	396	231
Vennootschapsbelasting	674	631

Voor de loonbelasting (incl. premieheffing volksverzekeringen), omzetbelasting en dividendbelasting zijn in 1997 1,0 en in 1998 1,1 miljoen naheffingen opgelegd.

TABEL 5C: naheffingsaanslagen (f x miljard) 1997 en 1998

	1997	1998
Loonbelasting	7,6	6,5
Omzetbelasting	9,5	8,5

TABEL 6: Europese geldstromen
In de onderstaande tabel wordt de financiële omvang van de belangrijkste Europese geldstromen weergeven. Daarbij worden zowel de uitgaven als de ontvangsten van de Europese Unie aangeduid. Tevens is in de tabel het gedeelte weergegeven dat Nederland ontvangt van, respectievelijk afdraagt aan de Europese Unie.

Europese geldstromen, 1997	**In miljoenen ECU**	**In miljoenen ECU**
	Uitgaven Europese Unie:	**Ontvangst Nederland:**
Landbouwgarantie-uitgaven	40.623,2	1.757,3
Structuurfondsuitgaven	26.298,5	458,4
Onderzoek	3.065,6	182,8
Externe maatregelen	3.967,4	6,2
Overige betalingen	2.152,5	84,3
Totale uitgaven	**76.107,2**	**2.488,9**
	Ontvangsten Europese Unie:	**Afdracht Nederland:**
Traditionele Eigen Middelen, waaronder:	**14.172,3**	**1.728,5**
- Douanerechten	13.607,7	1.664,6
- Landbouwheffingen	1.025,2	182,2
Eigen Middelen op basis van BTW en BNP, waaronder	**61.120,7**	**3.109,1**
- Eigen Middelen BTW	34.919	1.598,8
- Eigen Middelen BNP	27.436,6	1.270,2
Totaal Eigen Middelen	**75.293**	**4.837,6**

Bron: Europese Rekenkamerverslag 1997

TABEL 7: controle AID in 1998 m.b.t. subsidieregelingen

Onderwerp	controles	overtredingen	waarschuwing	procesverbaal	rapport aan derden
Veehouderij + akkerbouw	5023	31	1	29	1809
Sierteelt	111	0	0	0	16
TAB	7885	14	8	6	6439

TABEL 8: Verdeling middelen t.b.v. IFT's over politie en Justitie 1999

	1999	**2000 e.v.**
Openbaar Ministerie	5.750.000	11.500.000
Regionale politie	9.350.000	18.700.000
Gerechtskosten	2.000.000	4.000.000
Totaal	17.100.000	34.200.000

Deze kosten hebben betrekking op het politiedeel en het OM-deel van de

IFT's (personeel en materieel), op kosten van de ressortsparketten en op kosten van het Landelijk Loket, het projectbureau financieel rechercheren, de opbouw van het FRIS en extra capaciteit voor het Bureau Ontnemings-wetgeving OM (BOOM).

Lijst van afkortingen

Abw	Algemene bijstandswet
AI	Arbeids Inspectie (SZW)
AID	Algemene Inspectie Dienst (LNV)
AKW	Algemene Kinderbijslagwet
Amvb	Algemene maatregel van bestuur
Anw	Algemene nabestaandenwet
AOW	Algemene Ouderdoms Wet
BOD	Bijzondere Opsporings Dienst
BUESI	Bureau Uitvoering Europese Subsidie Instrumenten
BZ	(ministerie van) Buitenlandse zaken
BZK	(ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBA	Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening
CIBA	Coördinatiepunt Internationale Beschikbaarstelling Arbeidskrachten
CRI	Centrale Recherche Informatie
CVCS	Cliënt-volg communicatie systeem
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
Drz	Dienst Recherchezaken (VROM)
ECD	Economische Controle Dienst (EZ)
EG	Europese Gemeenschappen
EOGFL	Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw
EU	Europese Unie
EZ	(ministerie van) Economische Zaken
FEC	Financieel Expertise Centrum
FIOD	Fiscale Inlichtingen en Opsporings Dienst
FRIS	Fraude Registratie en Informatie Systeem
GAK	Gemeentelijk Administratie Kantoor
GBA	Gemeentelijke Basis Administratie
GSD	Gemeentelijke Sociale Dienst
GUO	Gemeenschappelijk Uitvoerings Orgaan
GVI	Gemeenschappelijke Verwijs Index
IB	Inkomstenbelasting
IFT	Interregionaal Fraude Team
ISP	Internationaal Schakel Punt
Lisv	Landelijk instituut sociale verzekeringen
KIR	Kenniscentrum Identificatie Renseigneringsstromen
LNV	(ministerie van) Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
M&O	misbruik en oneigenlijk gebruik
MFP	Mede Financierings Programma
MDW	Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit
MOU	Memorandum of Understanding
NCTS	New Computerized Transit System
NFD	Niet-fiscale douanetaken
OC&W	(ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OLAF	Office de lutte antifraude
OM	Openbaar Ministerie

RBA	Regionaal Bureau voor de Arbeidsvoorziening
RINIS	Routering Internationale Informatiestromen
SVb	Sociale Verzekeringsbank
SZW	(ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TAB	Technische Administratieve Bedrijfscontrole
TPO	Tripartite Overleg (OM, FIOD, Belastingdienst)
TRAFI	Team research en Analyse Financiële en Fiscale/Financiële Informatie
UCLAF	Unité de Coordination de la Lutte Anti-Fraude
uvi	uitvoeringsinstelling
V&W	(ministerie van) Verkeer en Waterstaat
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VWS	(ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
VZA	Verzekerdenadministratie
WIT	Westland Interventie Team
Wiw	Wet inschakeling werkzoekenden
Wsw	Wet sociale werkvoorziening
WOZ	Wet Onroerende Zaakbelasting
ZM	Zittende Magistratuur