DGB 2090

Postbus 20015
2500 EA Den Haag
Tel. 070-3424344 - Telefaxnummer 070-3424130

Algemene Rekenkamer

~~PERSOONLIJK~~
Staatssecretaris van Financiën
drs. W.J. Bos
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

→ DGBel ?

25 oktober 2000
Uw kenmerk 2000-41e.GA
Ons kenmerk 907 R

Betreft conceptrapport Opsporing en vervolging van fraude

Hierbij doen wij u toekomen het conceptrapport over een onderzoek naar de opsporing en vervolging van fiscale fraude, sociale zekerheidsfraude en horizontale fraude.

Het conceptrapport *Opsporing en vervolging van fraude* is opgesteld op basis van de nota van bevindingen waarover in augustus 2000 ambtelijke consultatie heeft plaatsgevonden met het Ministerie van Justitie, het Openbaar Ministerie, het Ministerie van Financiën (en de daaronder vallende Fiscale Inlichtingen- en Opsporings Dienst), het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het College van toezicht sociale verzekeringen (Ctsv), de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het Landelijk instituut voor de sociale verzekeringen (Lisv).

Na dit gebruikelijke hoor en wederhoor heeft het onderzoeksteam over de mogelijke aanbevelingen van gedachten gewisseld in een bijeenkomst met de meest betrokken directeuren-generaal van de ministeries van Justitie, Financiën, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de betrokken procureur-generaal van het Openbaar Ministerie.

Het conceptrapport is voor commentaar voorgelegd aan de minister van Justitie, de bewindspersonen van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de besturen van het Ctsv, de SVB en het Lisv.

Gaarne ontvangen wij uiterlijk 22 november 2000 uw commentaar op dit conceptrapport.

Algemene Rekenkamer

wnd. president

wnd. secretaris

1910762 02662

Directie I
Bureau Financiën
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
Tel. [redacted] - Telefaxnummer [redacted]
Email [redacted]@rekenkamer.nl

Algemene Rekenkamer

Ministerie van Financiën
Directoraat-generaal der Belastingen
[redacted]
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

25 oktober 2000
Ons kenmerk 2000-411.GA

Betreft Conceptrapport Opsporing en vervolging van fraude

Beste [redacted]

Hierbij krijg je een kopie van het conceptrapport *Opsporing en vervolging van fraude* [1] en de aanbiedingsbrief.

Het conceptrapport is voor commentaar voorgelegd aan de minister van Justitie, de bewindspersonen van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de besturen van het Ctsv, de SVB en het Lisv.

Gaarne ontvangen wij uiterlijk 22 november 2000 het commentaar op dit conceptrapport.

Met vriendelijke groet,

[redacted]

[1] Het conceptrapport is opgesteld op basis van de nota van bevindingen en bijbehorende deelnota's. Over het ontwerp van de nota van bevindingen heeft in augustus 2000 ambtelijke consultatie plaatsgevonden. De definitieve nota van bevindingen en bijbehorende deelnota(s) worden separaat ter kennisname opgestuurd.

M1953

Postbus 20015
2500 EA Den Haag
Tel. [ ] Telefaxnummer [ ]

Algemene Rekenkamer

PERSOONLIJK
Minister van Financiën
drs. G. Zalm
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

25 oktober 2000
Uw kenmerk 2000-41e.GA
Ons kenmerk 907 R

Betreft conceptrapport Opsporing en vervolging van fraude

Hierbij doen wij u toekomen het conceptrapport over een onderzoek naar de opsporing en vervolging van fiscale fraude, sociale zekerheidsfraude en horizontale fraude.

Het conceptrapport *Opsporing en vervolging van fraude* is opgesteld op basis van de nota van bevindingen waarover in augustus 2000 ambtelijke consultatie heeft plaatsgevonden met het Ministerie van Justitie, het Openbaar Ministerie, het Ministerie van Financiën (en de daaronder vallende Fiscale Inlichtingen- en Opsporings Dienst), het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het College van toezicht sociale verzekeringen (Ctsv), de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het Landelijk instituut voor de sociale verzekeringen (Lisv).

Na dit gebruikelijke hoor en wederhoor heeft het onderzoeksteam over de mogelijke aanbevelingen van gedachten gewisseld in een bijeenkomst met de meest betrokken directeuren-generaal van de ministeries van Justitie, Financiën, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de betrokken procureur-generaal van het Openbaar Ministerie.

Het conceptrapport is voor commentaar voorgelegd aan de minister van Justitie, de bewindspersonen van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de besturen van het Ctsv, de SVB en het Lisv.

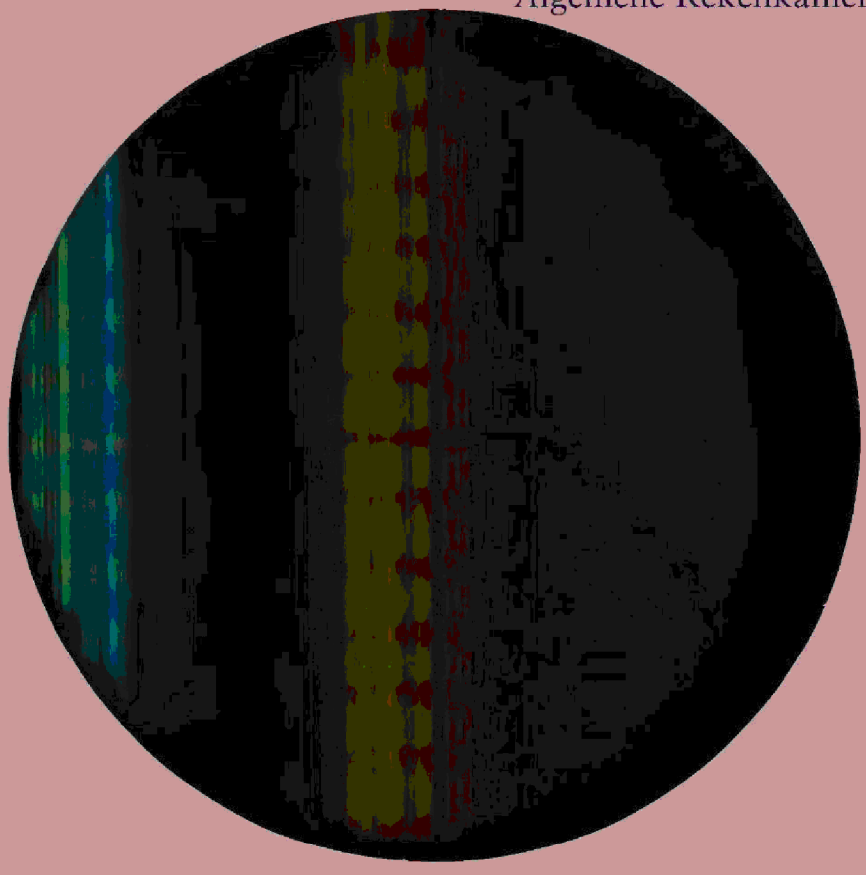
Gaarne ontvangen wij uiterlijk 22 november 2000 uw commentaar op dit conceptrapport.

Algemene Rekenkamer

wnd. president

wnd. secretaris

Algemene Rekenkamer



Algemene Rekenkamer

Opsporing en vervolging van fraude

Conceptrapport

CONCEPT RAPPORT: VERTROUWELIJK

25 oktober 2000
Directie I
Bureau Financiën

Dit stuk is vertrouwelijk. De Rekenkamer moet haar definitieve standpunt nog bepalen

Inhoud

1	**Inleiding**	5
1.1	Aanleiding onderzoek	5
1.2	Onderzoeksaanpak	6
1.3	Begrippen	7
1.4	Opbouw rapport	9
2	**Organisatie van fraudebestrijding**	10
2.1	Handhavingsketen	10
2.2	Organisaties in de keten	12
2.2.1	Fiscale fraude	12
2.2.2	Sociale zekerheidsfraude	12
2.2.3	Horizontale fraude	13
2.3	Verantwoordelijkheden	15
2.4	Richtlijnen en afspraken	17
3	**Prestaties van opsporing**	21
3.1	Beoordelingskader	21
3.2	Fiscale fraude	22
3.3	Sociale zekerheidsfraude	26
3.3.1	Volksverzekeringen	26
3.3.2	Werknemersverzekeringen	30
3.3.3	Sociale voorzieningen	34
3.4	Horizontale fraude	37
3.5	Conclusies	39
4	**Afdoening van opgespoorde fraude**	42
4.1	Beoordelingskader	42
4.2	Fiscale fraude	43
4.3	Sociale zekerheidsfraude	49
4.4	Horizontale fraude	51
4.5	Conclusies	51
5	**Aanbevelingen**	53

Samenvatting

Algemene Rekenkamer

De Rekenkamer heeft een onderzoek gedaan naar opsporing en vervolging van fraude. De aanleiding voor het onderzoek is het streven van het kabinet om te komen tot een meer op opsporing en vervolging gerichte benadering van de fraudebestrijding, naast de gebruikelijke inspanningen ter verbetering van de controle.
Met het onderzoek wil de Rekenkamer duidelijkheid verschaffen over het inzicht van het Rijk in de prestaties van opsporing van fraude en de afdoening van opgespoorde fraude. De Rekenkamer heeft zich beperkt tot drie belangrijke fraudeterreinen, te weten: fiscale fraude, sociale zekerheidsfraude en horizontale fraude – dat is fraude waarvan bedrijven en instellingen het slachtoffer worden en niet de overheid.

De belangrijkste conclusie van het onderzoek is dat op het terrein van de fiscale fraude en de sociale zekerheidsfraude het risico bestaat dat veel 'zware' fraude onbestraft blijft.
Uit de bestaande beleidsinformatie kan worden opgemaakt dat tussen de 50% en 65% van de vervolgingswaardige zaken na opsporingsonderzoek leidt tot een dagvaarding bij de strafrechter. De overige zaken leiden tot een transactie (10% tot 25%) of een sepot (10% tot 35%). Geseponeerde zaken dienen zo mogelijk alsnog met een bestuurlijke boete of maatregel te worden afgedaan. Maar of dit daadwerkelijk gebeurt is niet duidelijk.
Bij de conclusie van de Rekenkamer dient wel te worden aangetekend dat de kwaliteit van deze beleidsinformatie door het Openbaar Ministerie (OM) zelf discutabel wordt geacht.

De percentages kunnen worden afgezet tegen de afspraak tussen het OM en de fiscus om 90 procent van de fraudezaken die de FIOD indient ook daadwerkelijk te dagvaarden.

1910762 02662

Voor de andere fraudeterreinen bestaan dergelijke afspraken niet.

Voor premiefraude (werkgeversfraude) en uitkeringsfraude (werknemersfraude) met werknemersverzekeringen bestaan voorts indicaties dat meer dan een kwart van de opgespoorde fraudezaken noch bestuurlijk noch strafrechtelijk wordt afgedaan met een sanctie. Dit deel wordt in de beleidsinformatie namelijk gerubriceerd onder de noemer 'geen sanctie' of 'restgroep'. Voor deze opgespoorde fraudezaken is geen proces-verbaal naar het OM gestuurd en heeft geen bestuurlijke sanctie plaatsgevonden. Deze informatie wekt de indruk dat een deel van de opgespoorde fraude tussen wal en schip valt.

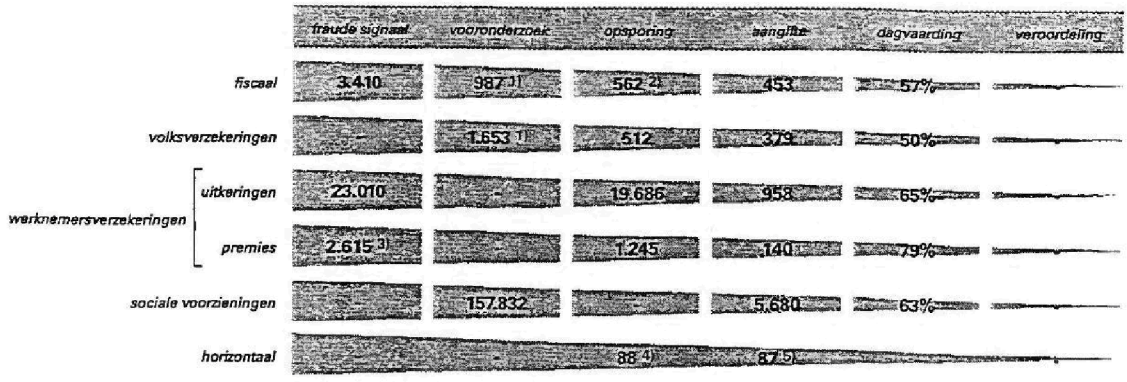
Betere en meer precieze beleidsinformatie zou de omvang en ernst van dit risico volgens de Rekenkamer inzichtelijker kunnen maken. Deze informatie kan worden opgenomen in de jaarlijkse verantwoordingsrapportage van de ministeriële commissie voor fraude aan de Tweede Kamer. Betere beleidsinformatie zal bovendien kunnen bijdragen aan zorgvuldige afwegingen van de handhavingspartners op landelijk niveau bij de inzet van opsporings- en vervolgingscapaciteit op de verschillende fraudeterreinen.

De Rekenkamer beveelt de handhavingspartners (Ministerie van Justitie, OM, organisaties die zich met opsporing bezig houden en vakdepartementen) aan door middel van aanvullend onderzoek meer inzicht te krijgen in de jaarlijkse stroom aan fraudezaken (van fraudesignaal via proces-verbaal tot veroordeling).

In de volgende figuur word vergelijkenderwijs een beeld gegeven van de stroom aan fraudezaken op de drie fraudeterreinen.

1910762 02662

volumegegevens vergelijkenderwijs opsporing fraude



De cijfers hebben betrekking op 1999, tenzij een ander jaar is vermeld.

1) Door Selectie-overleg geaccepteerde zaken die zijn aangeboden aan het Tripartite-overleg.

2) In het Tripartite-overleg voor opsporingsonderzoek geaccepteerde zaken.

3) De cijfers hebben betrekking op 1998.

4) Door IFT's in behandeling genomen zaken.

5) Door IFT's afgedane zaken.

De Rekenkamer hecht veel belang aan de in de fiscale fraudeketen bestaande praktijk om tussen de FIOD en het OM prestatie-afspraken te maken. Dergelijke afspraken dragen bij aan een betere afstemming in de keten tussen de opsporing en vervolging.

De Rekenkamer dringt ook aan op spoedige totstandkoming van dergelijke afspraken in de keten voor sociale zekerheidsfraude. Zij beseft dat dit vooral lastig is in het geval van de sociale voorzieningen, waar de uitvoering van de opsporing gebeurt door de gemeenten.

De Rekenkamer is van mening dat de ervaringen in de fiscale fraudeketen en de eerste ervaringen met de IFT's voor horizontale fraude ook van nut kunnen zijn voor de keten bij sociale zekerheidsfraude. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan goede samenwerking met het recentelijk gestarte expertisecentrum van het OM voor sociale zekerheidsfraude.

Het gebrekkige inzicht in de afdoening van opgespoorde sociale zekerheidsfraude hangt voor een belangrijk deel samen met de (versnipperde) organisatiestructuur in de sociale zekerheid. Anders is dat bij de fiscale fraude. Daar is het OM alleen afhankelijk van de Belastingdienst.
Bij de opsporing en vervolging van sociale zekerheidsfraude is het OM afhankelijk van de gemeenten, de Sociale Verzeke-

1910762 02662

ringsbank, het Landelijk instituut sociale verzekeringen en de vijf uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid en van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
De Rekenkamer wijst op de noodzaak van een sterkere centrale regie van het OM bij de opsporing en vervolging van de zware sociale zekerheidsfraude. Naar de mening van de Rekenkamer doet zich bij de thans lopende besluitvorming over de (re)organisatie van de opsporing van zware fraude in de sociale zekerheid een goed moment voor om de centrale regiefunctie van het OM beter te waarborgen en tegelijkertijd één coördinerende instantie bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid te creëren.

1910762 02662

1 Inleiding

In de kern tast alle fraude integriteit aan. Integriteit van mensen, overheden en markten. Daardoor bedreigt fraude op den duur de grondslag van de verzorgingsstaat: de verdeling van lasten en publieke middelen die op democratische besluitvorming is gebaseerd. Zo ondermijnt fraude de effectiviteit van het overheidshandelen. Fraude knaagt aan vertrouwen, de grondslag van alle rechtsverkeer, maatschappelijk verkeer en geldverkeer. Door te frauderen verwerft een ondernemer zich een onrechtmatig concurrentievoordeel ten opzichte van andere ondernemers. Fraude ontwricht de arbeidsmoraal en het economisch verkeer. Fraude kost de samenleving geld. (kabinetsnotitie Fraudebestrijding 1998-2002)

1.1 Aanleiding onderzoek

In de kabinetsnotitie Fraudebestrijding 1998-2002 wordt aangenomen dat de inspanningen van de afgelopen jaren ertoe hebben geleid dat de 'kleine' fraudeurs zijn gepakt of gestopt met frauderen. De 'zwaardere' fraudeurs zijn overgebleven. Om deze problemen aan te pakken acht het kabinet een meer op opsporing en vervolging gerichte benadering nodig, naast de gebruikelijke inspanningen ter verbetering van de controle, die op dezelfde voet moeten worden voortgezet. Dit geldt volgens het kabinet niet alleen voor fiscale fraude en sociale zekerheidsfraude, maar ook voor de bestrijding van horizontale fraude.[1] Daarmee wordt fraude bedoeld waarvan niet de overheid maar bedrijven en (financiële) instellingen het slachtoffer worden.

Het streven van het kabinet naar een meer op opsporing en vervolging gerichte benadering was voor de Rekenkamer aanleiding om een onderzoek uit te voeren naar de opsporing en vervolging van fraude. Dit gebeurde in de periode van december 1999 tot en met juli 2000. De inspanningen op het

[1] Tweede kamer,1997-1998, 17 050, nr. 203.

1910762 02662

terrein van preventie en controle hebben centraal gestaan in eerdere onderzoeken van de Rekenkamer naar het beleid gericht op voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik.[2]

Daarnaast had de Rekenkamer nog enkele andere aanknopingspunten om onderzoek te doen naar opsporing en vervolging van fraude:

- het nog beperkte inzicht in de prestaties en effecten van de fraudebestrijding, hetgeen in maart 2000 nog onderwerp van discussie was in de Tweede Kamer[3];
- de aansluiting van het onderzoek bij de in de regeringsnota 'Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording' verwoorde ambitie naar een duidelijker koppeling tussen beleid, prestaties en geld;
- het streven van het Openbaar Ministerie (OM) naar afspraken over benodigde opsporings- en vervolgingscapaciteit met vakministeries en opsporingsdiensten.

1.2 Onderzoeksaanpak

Met dit onderzoek wil de Rekenkamer voor een aantal belangrijke fraudeterreinen duidelijkheid verschaffen over inzicht bij het Rijk in de prestaties van de opsporing en de afdoening van de opgespoorde fraude.

Het onderzoek richtte zich op fiscale fraude, sociale zekerheidsfraude en horizontale fraude (fraude waarvan bedrijven en (financiële) instellingen het slachtoffer worden). Fiscale fraude en sociale zekerheidsfraude zijn (naast subsidiefraude) van oudsher de klassieke fraudeterreinen.[4] Een vergelijking tussen de (strafrechtelijke) ketens voor de bestrijding van fiscale fraude en sociale zekerheidsfraude kan volgens de

---

[2] Voorbeelden daarvan zijn het rapport *M en O-beleid Vennootschapsbelasting* (Tweede Kamer, 1998-1999, 26 267), het rapport *Voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik* (Tweede Kamer, 1998-1999, 26 625) en het rapport *M en O-beleid Particulieren* (Tweede Kamer, 1998-1999, 26 710).

[3] Algemeen Overleg in de Tweede Kamer (16 maart 2000) tussen de vaste commissies voor Financiën en SZW en de commissie voor de Rijksuitgaven met de ministers van Justitie en van Financiën en de staatssecretarissen van Financiën en SZW.

[4] Subsidiefraude is uit capaciteitsoverwegingen niet in het onderzoek betrokken.

1910762 02662

Rekenkamer nuttige inzichten opleveren, die kunnen bijdragen aan het verder verbeteren van het functioneren van de beide (strafrechtelijke) ketens. Daarnaast acht de Rekenkamer een vergelijking met horizontale fraude van belang, omdat bij de bestrijding van horizontale fraude de eerste ervaringen zijn opgedaan met een nieuwe wijze van samenwerken in interregionale fraudeteams (IFT's). Ook voor de bestrijding van fiscale fraude en sociale zekerheidsfraude verwacht het kabinet (op termijn) een meerwaarde van deze samenwerkingsverbanden.

Het onderzoek richtte zich op de beleidsinformatie over de jaren 1997, 1998 en 1999.

Na het gebruikelijke hoor en wederhoor over de bevindingen heeft het onderzoeksteam over de mogelijke aanbevelingen van gedachten gewisseld in een bijeenkomst met de meest betrokken directeuren-generaal van de ministeries van Justitie, Financiën en SZW en de betrokken procureur-generaal van het OM.

1.3 Begrippen

In het rapport wordt een aantal begrippen gehanteerd die hier kort worden toegelicht.

Fraude

Fraude kent vele verschijningsvormen. De essentie ervan is echter steeds dezelfde: mensen eigenen zich geld of vermogensbestandsdelen toe waar ze geen recht op hebben en tasten daardoor de rechten van anderen aan. Ze doen dat door bijvoorbeeld over genoten inkomsten geen belasting te betalen (fiscale fraude) of onterecht uitkeringen te ontvangen (sociale zekerheidsfraude). Daardoor benadelen ze de overheid en beperken ze anderen in hun aanspraak. Anderen frauderen bijvoorbeeld door bij de verzekeringsmaatschappij opgave te doen van goederen die niet gestolen zijn, waardoor de premies omhoog worden gedreven.

Het begrip *fraude* is als zodanig niet gedefinieerd in het Wetboek van Strafrecht. Vervolging van zaken die door-

1910762 02662

gaans worden aangeduid met fraude vindt veelal plaats op grond van artikel 225 (valsheid in geschrifte), artikel 416 (heling) uit het Wetboek van Strafrecht of op grond van bepalingen uit de bijzondere wetgeving.[5] In het onderzoek is geen keuze gemaakt voor één definitie van het begrip fraude, maar zijn de interpretaties en toepassingen gevolgd van de ministeries, het OM en de organisaties die zich met opsporing bezig houden.

Beleidsinformatie

Onder *beleidsinformatie* verstaat de Rekenkamer meer in het algemeen informatie over de aard van het (maatschappelijk) probleem, de doelen van het beleid, de prestaties en effecten, en de middelen die moeten worden ingezet om het beleid uit te voeren. In dit rapport gaat het daarbij om informatie die van belang is voor de verantwoording over en de (bij)sturing van het fraudebestrijdingbeleid, in het bijzonder het beleid over de opsporing en vervolging, door de minister van Justitie, het College van procureurs-generaal en de betrokken vakministers.

Prestaties van opsporing

Onder *prestaties van opsporing* verstaat de Rekenkamer in dit rapport het aantal verrichte opsporingsonderzoeken naar fraude. Deze kunnen resulteren in een aangifte bij het OM (proces-verbaal) of in een rapport voor bestuurlijke afdoening. Het strafrechtelijk traject is het sluitstuk van de fraudebestrijding. Het OM dient derhalve als top van de handhavingspiramide de zwaarste fraudezaken aangeleverd te krijgen.[6] De mate waarin opsporingsdiensten daarin slagen maakt deel uit van het begrip prestaties bij de opsporing.

---

[5] Dit jaar is het wetsvoorstel Concentratie strafbaarstelling frauduleuze gedragingen door de Eerste Kamer aanvaard. De concentratie van de fraudebepalingen uit met name de sociale zekerheidswetgeving in het Wetboek van Strafrecht en de vermindering van hun aantal (zo'n 50 strafbepalingen worden geschrapt) beoogt de toegankelijkheid van de materie te bevorderen, doordat de noodzaak om tientallen verschillende wetten te raadplegen komt te vervallen. Tweede Kamer, 1994-1995, nr. 3.

[6] De zwaarte van een zaak wordt niet alleen bepaald aan de hand van het financieel belang van de zaak. Bij fiscale fraude en fraude van werkgevers met premies sociale verzekeringen

1910762 02662

Afdoening van opgespoorde fraude

De *strafrechtelijke afdoening* van opgespoorde fraude is de afdoening door het OM van processen-verbaal (dagvaarding, transactie of sepot) en de afdoening door de strafrechter van gedagvaarde zaken (veroordeling, vrijspraak, ontslag van rechtsvervolging, niet ontvankelijk verklaring).[7] De *bestuurlijke afdoening* van opgespoorde fraude is de wijze waarop bestuurlijke afhandeling plaatsvindt van opsporingsonderzoeken die niet resulteren in een aangifte bij het OM en aangiften die hebben geleid tot seponering door het OM.

Effecten

Bij effecten van fraudebestrijdingbeleid gaat het om de invloed die uitgaat van het beleid op de omvang van fraude. In dit rapport blijven de uiteindelijke effecten van fraudebestrijdingbeleid op de omvang van fraude buiten beschouwing.

1.4 Opbouw rapport

Voordat in het rapport wordt ingegaan op de prestaties van opsporing (hoofdstuk 3) en de afdoening van opgespoorde fraude (hoofdstuk 4) wordt in hoofdstuk 2 eerst de organisatie van de fraudebestrijding in kaart gebracht. Daarmee wil de Rekenkamer duidelijkheid verschaffen over de verantwoordelijkheden van de bij opsporing en vervolging van fraude betrokken organisaties, vooral daar wat het gaat om de verantwoordelijkheid voor het verschaffen van inzicht.

---

is bijvoorbeeld ook de status van de verdachte van belang (voorbeeldfunctie) en of sprake is van recidive.

[7] Uiteindelijk gaat het om de executie van de uitspraak van de rechter. Het OM is verantwoordelijk voor de executie van hetgeen de rechter heeft opgelegd.

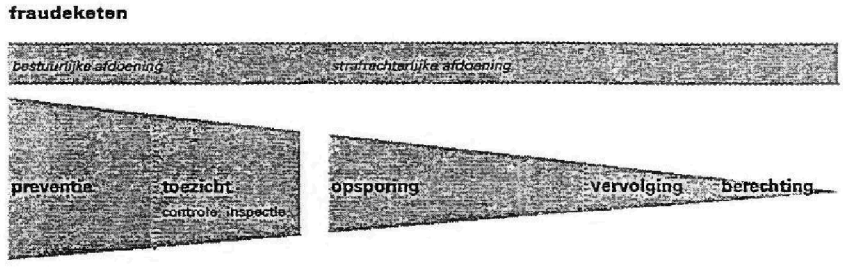
1910762 02662

2 Organisatie van fraudebestrijding

2.1 Handhavingsketen

Bij preventie, toezicht, opsporing, vervolging en berechting van fraude zijn verschillende organisaties betrokken. Ze maken deel uit van wat kan worden aangeduid als een handhavingsketen. Voor een succesvolle bestrijding van fraude is afstemming tussen deze organisaties noodzakelijk.

Aan de hand van de volgende figuur wordt de betekenis van de keten verder toegelicht.



De handhavingsketen bestaat uit opeenvolgende fasen. In elke opeenvolgende fase in de keten is de fraudebestrijding gericht op minder, maar zwaardere, zaken. Daarom heeft de figuur de vorm van een trechter.[8]

Hierna worden deze fasen in de keten kort beschreven.

preventie
Fraudebestrijding begint met preventie. Het voorkómen van fraude of onregelmatigheden heeft de voorkeur boven de

[8] In de praktijk kunnen fraudezaken na de start van een opsporingsonderzoek weer voor bestuurlijke afdoening terugstromen naar het bestuurlijk traject. Verder is niet de berechting, maar de executie het sluitstuk van de keten. Het OM is verantwoordelijk voor de executie van hetgeen de rechter heeft opgelegd.

1910762 02662

bestrijding van fraude als deze eenmaal heeft plaatsgevonden. Als fraude wordt voorkomen dan treedt geen benadeling op voor de overheid en de private sector. Bovendien kan preventie een uitwerking hebben op het gedrag van een bredere doelgroep potentiële fraudeurs.

toezicht
Instrumenten in het kader van toezicht zijn inspecties en controles. Als fraude, ondanks de preventieve maatregelen, toch heeft plaatsgevonden moet deze zo snel mogelijk worden onderkend om de benadeling die door fraude ontstaat zo klein mogelijk te houden.

opsporing
Na ontdekking van (potentiële) fraude moet beoordeeld worden of de zaak in aanmerking komt voor bestuurlijke dan wel strafrechtelijke afdoening. Komt de zaak in aanmerking voor strafrechtelijke afdoening, dan moet opsporingsonderzoek er voor zorgen dat bewezen wordt dat de verdachte fraude heeft gepleegd.[9]

vervolging
Het opsporingsonderzoek mondt uit in een aangifte bij het OM (proces-verbaal) of in een rapport voor bestuurlijke afdoening.[10] In het geval van een aangifte gaat het OM over tot 1) dagvaarding voor de strafrechter, 2) transactie (het komen tot een schikking) of 3) het seponeren van de zaak.

berechting
Wanneer het OM overgaat tot dagvaarding besluit de strafrechter vervolgens tot veroordeling, vrijspraak, niet ontvankelijk verklaring of ontslag van rechtsvervolging.

De Wet Bestuurlijke Boeten (januari 1998) bepaalt dat zodra een bestuurlijke boete is opgelegd, strafvervolging niet meer mogelijk is. Omgekeerd geldt dat een bestuurlijke boete niet

---

[9] Overigens zal ook in het bestuurlijke traject een adequaat bewijs moeten worden geleverd.

[10] Bestuurlijke afdoening bestaat uit 1) de terug- of invordering van teveel door uitkeringsgerechtigden ontvangen uitkeringsgelden of te weinig door belastingplichtigen betaalde belastingen en/of premies en 2) het opleggen van een bestuurlijke sanctie in de vorm van een bestuurlijke boete of maatregel.

1910762 02662

meer opgelegd kan worden als strafvervolging is ingesteld en het onderzoek ter terechtzitting is gestart of als het recht tot strafvervolging is vervallen omdat de belanghebbende aan de hem gestelde voorwaarden heeft voldaan (transactie). Indien het OM besluit de zaak te seponeren - dus geen dagvaarding of transactie - dan kan nog steeds een bestuurlijke boete worden opgelegd.
Door de introductie van dit zogenoemde 'una-via-beginsel' is de samenloop tussen een bestuurlijke boete en een strafrechtelijke reactie uitgesloten. Om te waarborgen dat hierdoor geen zaken tussen wal en schip vallen is een goede samenwerking tussen de opsporingsdiensten en het OM onontbeerlijk.[11]

2.2 Organisaties in de keten

2.2.1 Fiscale fraude

Voor de uitvoering van de fiscale wet- en regelgeving is de Belastingdienst van het Ministerie van Financiën verantwoordelijk. De opsporing vindt onder het gezag van het OM plaats door de Fiscale Inlichtingen- en Informatie Dienst (FIOD) van de Belastingdienst. Het OM is belast met de vervolging, de strafrechter met de berechting van fraudeurs.

2.2.2 Sociale zekerheidsfraude

De uitvoering van de wet- en regelgeving in de sociale zekerheid is opgedragen aan een aantal organisaties die vallen onder de eindverantwoordelijkheid van het Ministerie van SZW, te weten:

- het College van toezicht sociale verzekeringen (Ctsv) dat toezicht houdt op de uitvoering van de volksverzekeringen en de werknemersverzekeringen;
- de Sociale Verzekeringsbank (SVB), die de volksverzekeringen uitvoert;
- het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv), dat de werknemersverzekeringen uitvoert;

[11] Tweede Kamer, 1998-1999, 26 411, nr. 5, pag. 12.

1910762 02662

- vijf uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid[12] waaraan het Lisv de uitvoering van de werknemersverzekeringen heeft uitbesteed.

De uitvoering van wet- en regelgeving op het terrein van de sociale voorzieningen (waaronder de Algemene Bijstandswet) is de verantwoordelijkheid van de gemeenten.[13]

Op het terrein van de sociale zekerheid werken het OM, de Belastingdienst, de Arbeidsinspectie (AI) van het Ministerie van SZW, de politie en de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid bovendien samen in regionale interdisciplinaire fraudeteams (RIF's). Deze RIF's werken in de sfeer van preventie en controle/inspectie.

De opsporing vindt onder het gezag van het OM plaats door (bijzondere) opsporingsambtenaren bij de SVB (voor fraude met volksverzekeringen), bij de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid (voor fraude met werknemersverzekeringen) en bij de gemeenten (voor fraude met sociale voorzieningen).

Het OM is belast met de vervolging, de strafrechter met de berechting van fraudeurs.

2.2.3 Horizontale fraude

In de kabinetsnotitie Fraudebestrijding 1998-2002 wordt gesteld dat politie en justitie voor de aanpak van horizontale fraude een bundeling van kennis en expertise nodig achten. Politie en OM zijn georganiseerd in 25 regiokorpsen en 19 arrondissementsparketten.[14] Om bundeling van kennis te bereiken zijn politie en OM in 1998 gestart met het werken in vier clusters voor de aanpak van horizontale fraude. Die clusters heten interregionale fraudeteams (IFT's). Deze IFT's (samenwerkingsverbanden van politie en OM) dienen samen

---

[12] De vijf uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid zijn: 1) GAK Nederland BV; 2) Cadans uitvoeringsinstelling BV; 3) GUO uitvoeringsinstelling BV; 4) SFB uitvoeringsorganisatie sociale verzekering NV en 5) Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en Onderwijs BV.

[13] Zie bijlage .. voor een schema van de organisatie van de sociale zekerheid.

[14] Zie ook het eindrapport Financieel Rechercheren van het project Financieel Rechercheren van de Raad van Hoofdcommissarissen en het College van procureurs-generaal, 1997.

1910762 02662

te werken met brancheorganisaties uit de private sector en met de betrokken bijzondere opsporingsdiensten. In de kabinetsnotitie Fraudebestrijding 1998-2002 wordt verder gesteld dat het OM, ter versterking van de eigen organisatie, heeft besloten toe te willen naar een verdergaande clustering, waarin ook verticale fraude wordt betrokken.[15] Sindsdien is sprake van clusters (IFT's) op 7 plaatsen in Nederland: de drie grote steden (Rotterdam, Amsterdam en Den Haag), Groningen, Zutphen, Breda en Alkmaar. Bij elk cluster wordt een zogenoemd taakaccent/zwaartepunt neergelegd. Aan elk cluster wordt een expertisecentrum gekoppeld, waar voor het hele land kennis en expertise beschikbaar is. De officier van Justitie die hoofd is van het cluster, fungeert als centraal aanspreekpunt voor de betrokken bijzondere opsporingsdiensten en de particuliere sector die primair aan het betreffende taakaccent gekoppeld zijn. In 1999 zijn vijf clusters operationeel geworden.[16]

Voor preventie van en toezicht op horizontale fraude is de private sector (waaronder banken en verzekeringsmaatschappijen) zelf verantwoordelijk. Voor de opsporing van horizontale fraude werken politie en OM sinds 1998 samen in de hiervoor genoemde clusters (IFT's). Het OM is belast met de vervolging, de strafrechter met de berechting van fraudeurs.

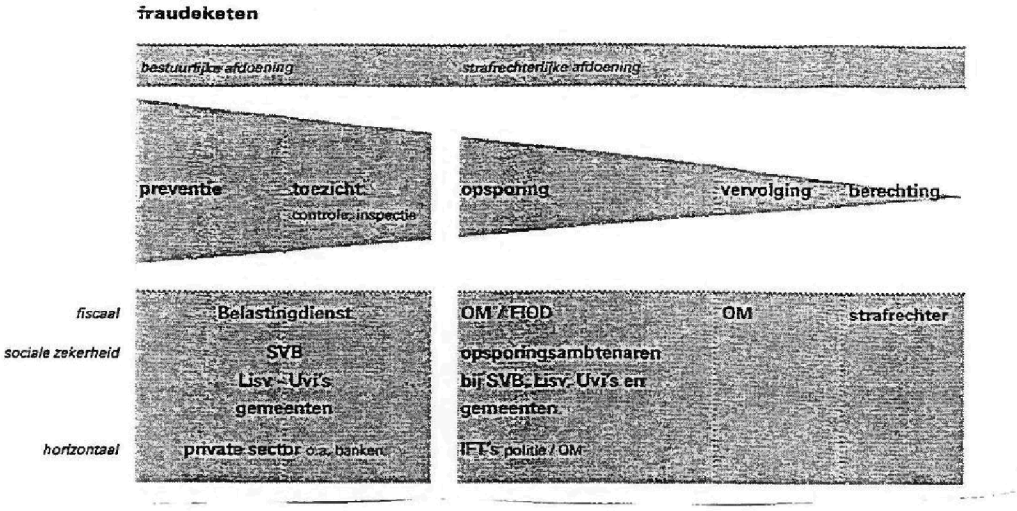
Overzicht van organisaties in drie fraudeketens

In de volgende figuur zijn de hiervoor genoemde organisaties in de handhavingsketen geplaatst.

[15] Zie ook het rapport Zicht op fraude van het OM ontwikkelteam Fraude, november 1997.

[16] Het betreft de clusters Noord voor fiscale en telecomfraude, Oost voor assurantie-, merken- en auteursrechtenfraude; Midden/West voor credit card- en daaraan gerelateerde bancaire fraude, Zuid voor faillissementsfraude en Den Haag voor huursubsidie- en sociale zekerheids(uitkeringen en premies) fraude. Rotterdam voor vervoers-, haven- en EU-fraude en Amsterdam voor beursfraude en overige banciare fraude zouden naar verwachting in respectievelijk 2000 en 2001 van start gaan.

1910762 02662



2.3 Verantwoordelijkheden

Elke vakminister is (politiek) verantwoordelijk voor zijn eigen opsporingsdienst en de minister van Justitie is politiek verantwoordelijk voor het functioneren van het OM. Van elke vakminister mag worden verwacht dat hij op zijn eigen beleidsterrein inzicht geeft in prestaties en effecten van fraudebestrijdingsmaatregelen. De minister van Justitie heeft daarbij als coördinerend bewindspersoon een bijzondere rol: hij informeert jaarlijks namens het kabinet de Tweede Kamer over de voortgang, de kosten en de opbrengsten van de bestrijding van financieel-economische criminaliteit (waaronder fiscale fraude, sociale zekerheidsfraude en horizontale fraude).

Vanaf 1992 bestaat de *Ministeriële Commissie* Fraudebestrijding, die een coördinerende rol vervult bij de bestrijding van ondermeer fiscale fraude en sociale zekerheidsfraude.[17] De naam van de ministeriële commissie is in 1998 veranderd in Ministeriële Commissie Bestrijding Fraude en Financieel-economische Criminaliteit (BFFEC), onder meer omdat het

[17] Participanten in deze commissie zijn vanaf 1992 de bewindspersonen van Algemene Zaken, Justitie, Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In een latere fase is ook de bewindspersoon van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties toegetreden, recentenlijk gevolgd door de bewindspersonen van Economische Zaken en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

1910762 02662

aandachtsgebied is verbreed met horizontale fraude. Het ambtelijk voorportaal van de ministeriële commissie is een interdepartementale stuurgroep met daarin de meest betrokken directeuren-generaal en de betrokken procureur-generaal van het OM. De stuurgroep staat onder voorzitterschap van [redacted] van het Ministerie van Justitie.

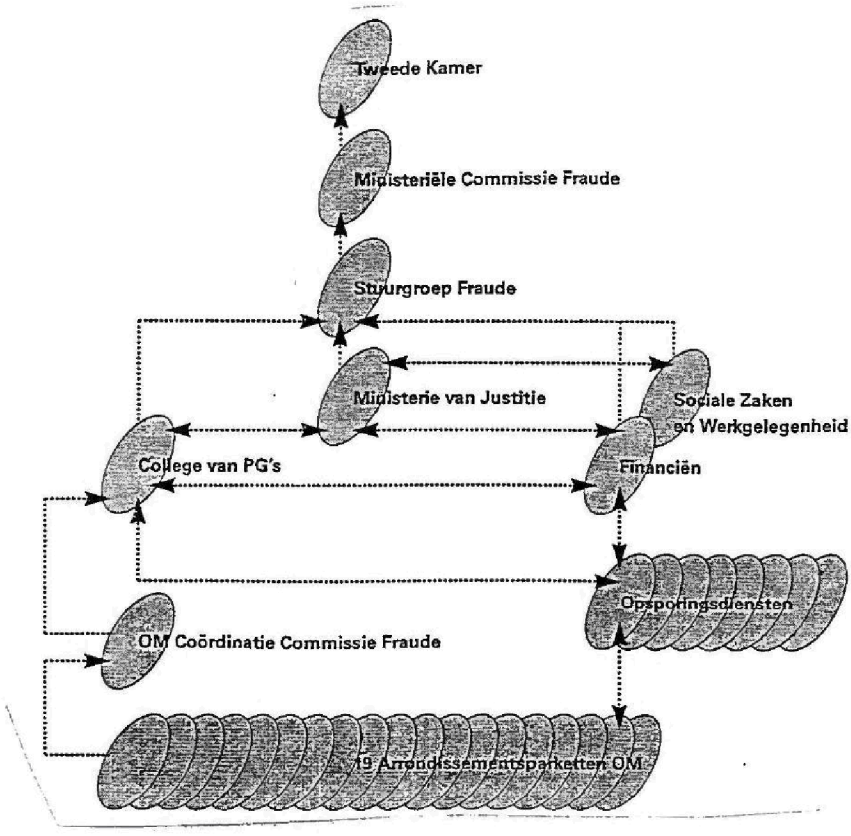
Het *College van procureurs-generaal* van het OM legt in het kader van de planning en control cyclus in viermaandsrapportages verantwoording af aan de minister van Justitie. Het parketgeneraal van het College van procureurs-generaal zet de jaarlijkse prioriteitenbrief van de minister van Justitie om in een planningsbrief, maakt managementafspraken met de parketten, maakt analyses van de periodieke verantwoordingen van de parketten en koppelt de uitkomsten daarvan terug naar het ministerie.

De landelijke coördinatie van de fraudebestrijding binnen het OM ligt bij de *Coördinatiecommissie Fraude*, onder voorzitterschap van de portefeuillehouder fraude van het College van procureurs-generaal. In deze commissie participeert tevens een vertegenwoordiger van het Ministerie van Justitie. De commissie beoogt binnen het OM te fungeren als scharnier tussen beleid en uitvoering van de fraudebestrijding.

Het OM is bovendien landelijk en regionaal vertegenwoordigd in de specifiek voor fiscale fraude, sociale zekerheidsfraude en horizontale fraude bestaande overlegstructuren tussen het OM, ministeries en organisaties die zich bezig houden met opsporing. In deze overlegstructuren vindt afstemming plaats met de betrokken vakministeries en organisaties met opsporingsambtenaren.

In de volgende figuur zijn de belangrijkste informatiestromen tussen actoren bij de fraudebestrijding op landelijk niveau weergegeven.

1910762 02662



2.4 Richtlijnen en afspraken

Het OM heeft het gezag over de opsporing. Het OM heeft daarbij een eigen wettelijk taak, vastgelegd in de Wet op de Rechterlijke Organisatie. Het OM dient te waarborgen dat het aanbod van zaken de eigen verwerkingscapaciteit niet te boven gaat en dat het OM de juiste soort zaken krijgt aangeleverd, van de juiste kwaliteit ('vervolgingswaardig'). Daar is een zo goed mogelijke afstemming voor nodig tussen het OM en de organisaties met opsporingsambtenaren.

Een instrument van het OM om het gezag over de opsporing uit te voeren is het vaststellen van *richtlijnen voor aangifte van fraudezaken* door de organisaties met opsporingsambtenaren. Een ander instrument van het OM is het met deze organisaties maken van *afspraken over het maximaal aantal bij het OM in te dienen zaken*. Beide instrumenten worden hierna toegelicht.[18]

[18] Daarnaast zijn van belang: de eerder genoemde planningsbrief van het College van procureurs-generaal, de managementafspraken met de parketten en de analyses van de periodieke verantwoordingen van de parketten.

1910762 02662

Richtlijnen

In de richtlijnen van het OM is het traject omschreven waarin afweging en overgang plaatsvindt van een bestuurlijke aanpak naar een strafrechtelijke aanpak van fraude. In de richtlijnen is onder meer vastgelegd welke zaken voor een bestuurlijke aanpak dan wel een strafrechtelijke aanpak in aanmerking komen.

Voor fiscale fraude bestaan sinds 1993 de *Aanmeldings-, transactie- en vervolgingsrichtlijnen* (ATV-richtlijnen) van OM en Minister van Financiën gezamenlijk.[19] De geconstateerde fraude wordt strafrechtelijk aangepakt indien wordt voldaan aan twee criteria: 1) er is sprake van opzet en 2) het fiscaal nadeel is f 12.000 en hoger voor particulieren en f 25.000 en hoger voor ondernemingen. Indien niet aan één of beide criteria wordt voldaan, vindt bestuurlijke afhandeling plaats. Van deze zaken kan - aan de hand van een puntenlijst uit de richtlijnen - de prioriteit worden bepaald. In de richtlijnen zijn criteria opgenomen voor de besluitvorming in selectie-overleggen (Belastingdienst-FIOD) en tripartiete-overleggen (Belastingdienst-FIOD-OM). Een beschrijving van deze overleggen is opgenomen in de bijlage.

Voor sociale zekerheidsfraude bestaan twee landelijke richtlijnen. Sinds 1997 bestaat de *Richtlijn voor het doen van aangifte, het opmaken van proces-verbaal, de vervolging en het strafvorderingsbeleid inzake fraude met sociale uitkeringen.*[20] Sinds 1994 bestaat de *Richtlijn premiefraude werkgevers.*[21] In deze beide richtlijnen wordt bepaald welke gevallen van fraude bestuurlijk worden afgedaan door de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid (werknemersverzekeringen), de SVB (volksverzekeringen) en de gemeenten (sociale voorzieningen) en welke gevallen voor opsporing en vervol-

[19] Staatscourant 1993, 75. Deze richtlijnen hebben betrekking op fiscale delicten van artikel 68 van de AWR en artikel 64 van de Invorderingswet 1990 en de douanedelicten van de Wet inzake de douane. In het vervolg van de nota wordt over fiscale delicten gesproken.

[20] Staatscourant 1997, 12 en voor de verhoging van de aangiftegrens: Tweede Kamer, 1999-2000, 26 411, nr. 7

[21] Vastgesteld door de procureurs-generaal op 26 oktober 1994.

1910762 02662

ging in aanmerking komen. Geconstateerde uitkeringsfraude (fraude door ontvangers van een uitkering) werd in de jaren 1997-1999 in elk geval strafrechtelijk afgedaan indien het benadelingsbedrag[22] meer was dan f 12.000. Bij de afdoening van de categorie van zaken tussen f 6.000 en f 12.000 konden afspraken gemaakt worden tussen de uitvoeringsorganisaties en het OM. Zaken beneden de f 6.000 werden bestuursrechtelijk afgedaan.[23]
Geconstateerde fraude met premies werknemersverzekeringen (fraude door werkgevers) wordt strafrechtelijk afgedaan indien het premienadeel f 25.000 of meer bedraagt en de zaak tenminste drie punten krijgt op grond van de prioriteitsbepaling die in de richtlijn van het OM is opgenomen. Een tweede recidive is op zichzelf ook voldoende om een zaak voor strafrechtelijke vervolging in aanmerking te laten komen.

Bij horizontale fraude geldt een systeem van puntentoekenning aan fraudezaken aan de hand waarvan wordt bepaald welke zaken de IFT's in behandeling nemen.[24] In de oorspronkelijke opzet van de IFT-structuur zou het Landelijk Loket Horizontale Fraude (later het Landelijk Bureau Fraude genoemd) het centrale punt worden voor het doen van melding en aangifte van horizontale fraude. Op basis van een aantal wegingscriteria zouden de aangemelde zaken vervolgens na weging en classificering (zwaar of middelzwaar) worden doorgeleid naar het Voorbereidend prioriteiten overleg. Dit overleg zou de zaken toewijzen aan de IFT's. Zaken die niet 'IFT-waardig' zijn dienen de politieregio's af te handelen. In de praktijk bleken het echter de IFT's te zijn die vrijwel alle zaken bij het Voorbereidend prioriteiten-

[22] Het benadelingsbedrag is het bedrag dat ten onrechte als uitkering is verleend als gevolg van het- al dan niet opzettelijk - niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenverplichting.

[23] Vanaf 1 april 2000 komen fraudezaken tot een bedrag van f 12.000 niet meer in aanmerking voor een strafrechtelijke afdoening, maar voor een bestuurlijke afdoening.

[24] Het aantal punten voor een zaak afhankelijk is van het maatschappelijk belang, de financiële omvang, dreiging van een trend (lokaal-regionaal-landelijk-internationaal) en karakteristieken van de dader. Faber, Inpoldering van het fraudelandschap, Tussen-evaluatie interregionale fraude-teams en het landelijk loket horizontale fraude, 1999.

1910762 02662

overleg aanmelden, en diezelfde zaken via dat overleg ook in onderzoek namen.

Afspraken

In de periode 1992-1996 heeft het OM in het kader van het project Intensivering Fraudebestrijding afspraken gemaakt met de FIOD, de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid, de SVB en de gemeenten over het aantal door de opsporingsdiensten bij het OM aan te brengen zaken. Tussen het OM en de FIOD zijn deze afspraken overigens al sinds 1994 vastgelegd in een jaarlijks convenant tussen het OM en de Belastingdienst (FIOD). Ook de jaarlijkse convenanten voor 1997, 1998 en 1999 bevatten afspraken over aantal, soort en zwaarte van de zaken die de FIOD beoogde aan te leveren bij het OM en de wijze waarop het OM die zaken beloofde af te doen.
Voor de jaren 1997-1999 was van dergelijke afspraken tussen het OM en de SVB, de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid en de gemeenten geen sprake. Wel maakte het OM in deze periode jaarlijks in een brief aan deze organisaties duidelijk welk aantal aangiften (processen-verbaal) het OM in dat jaar maximaal in behandeling zou kunnen nemen.

Sinds 1999 tracht het OM in zogenoemde *handhavingsarrangementen* tot wederzijdse afspraken te komen met de vakministeries en opsporingsdiensten over het aantal, soort en zwaarte van de zaken die opsporingdiensten aanleveren en de capaciteit die daarvoor bij het OM beschikbaar is. Begin 2000 is het eerste handhavingsarrangement ondertekend, namelijk dat tussen de Belastingdienst (inclusief de FIOD/ECD) van het Ministerie van Financiën en het OM voor het jaar 2000. Handhavingsarrangementen zijn voor de sociale zekerheidsfraude nog niet afgerond tussen het OM en het Ministerie van SZW of tussen het OM en het Lisv en de SVB. Ze zijn voor de horizontale fraude ook nog niet afgerond tussen het OM en de brancheorganisaties uit de private sector.

1910762 02662

3 Prestaties van opsporing

... van fraudesignaal tot proces-verbaal ...

3.1 Beoordelingskader

Voor een goede verantwoording over en sturing van de opsporing en vervolging van fraude acht de Rekenkamer het van belang dat de handhavingspartners (Ministerie van Justitie, College van procureurs-generaal, organisaties die zich bezig houden met opsporing en vakdepartementen) op landelijk niveau inzicht hebben in de *prestaties* van opsporing.

Onder *prestaties van opsporing* verstaat de Rekenkamer in dit rapport het aantal verrichte opsporingsonderzoeken naar fraude - resulterend in een aangifte bij het OM (proces-verbaal) of in een rapport voor bestuurlijke afdoening - en de zwaarte van deze zaken.

De FIOD, onderdeel van de Belastingdienst van het Ministerie van Financiën, dient zorg te dragen voor inzicht in de prestaties bij de opsporing van fiscale fraude. De SVB dient zorg te dragen voor inzicht in de prestaties bij opsporing van fraude met volksverzekeringen. Het Lisv, als opdrachtgever van de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid, is verantwoordelijk voor het geven van inzicht in de opsporingsprestaties van de uitvoeringsinstellingen bij fraude met werknemersverzekeringen. Het Ministerie van SZW is als tweede lijns toezichthouder op de gemeenten, verantwoordelijk voor het geven van landelijk inzicht in de opsporingsprestaties van de gemeenten bij fraude met sociale voorzieningen. Het Ministerie van Justitie en het OM zijn verantwoordelijk voor het geven landelijk inzicht in de opsporingsprestaties van IFT's bij horizontale fraude.

1910762 02662

De Rekenkamer ging bij deze organisaties na of ze *prestatiedoelen* hebben geformuleerd voor de hoeveelheid fraudezaken, de zwaarte van deze zaken en de soort zaken (bijvoorbeeld naar wet of naar thema) die opsporingsorganisaties jaarlijks bij het OM beogen aan te geven (processen-verbaal). Ook keek de Rekenkamer naar eventuele doelen voor de doorlooptijd van zaken. Voorts ging zij na of inzicht bestond in de *gerealiseerde prestaties*.

Voor een goed begrip van deze opsporingsprestaties acht de Rekenkamer het tevens van belang dat de organisaties inzicht hebben in jaarlijkse *doorstroom* van fraudezaken (van fraudesignaal tot en met aangifte bij het OM) en de *terugstroom* voor bestuurlijke afdoening (van zaken die niet hebben geleid tot een aangifte bij het OM).
Daarbij kan het gaan om *volumegegevens*, welke een indruk geven van de stand aan het eind van het jaar van het aantal ontvangen fraudesignalen, verrichte onderzoeken, fraudeconstateringen, processen-verbaal en opgespoorde fraudezaken waarbij wordt besloten tot bestuurlijke afdoening.
Beter nog zijn *doorstroomgegevens*, welke een indruk geven van het deel van alle fraudesignalen, dat daadwerkelijk uitmondt in een proces-verbaal en het deel waarbij wordt besloten om de zaak bestuurlijk af te doen of 2) wordt besloten de zaak (nog) niet in behandeling te nemen.

3.2 Fiscale fraude

Beoogde versus gerealiseerde prestaties

De FIOD stelde zichzelf in de periode 1997-1999 als doel om jaarlijks 450 fraudezaken (convenantzaken) aan te geven bij het OM.[25] Verder werd onder meer het met de zaken gemoeide aantal verdachten aangegeven, het verwachte opgespoorde nadeel en het aantal te verrichten megaonderzoeken. Ook werd de beoogde doorlooptijd van opsporingsonderzoek aangegeven.

[25] Een convenantzaak wordt door de FIOD en het OM gedefinieerd als een door de FIOD opgemaakt proces-verbaal tegen een of meer hoofdverdachten met betrekking tot fiscaal strafrechtelijke feiten, vallend binnen het convenant / handhavingsarrangement van de Belastingdienst (FIOD) en het OM.

1910762 02662

Uitwerking prestatiedoelen FIOD

Binnen de 450 convenantzaken dienden 900 verdachten betrokken te zijn. Het opgespoorde nadeel van deze zaken werd geraamd op f 300 miljoen in 1997 en 1998 en f 450 miljoen in 1999. Ook het aantal te verrichten megaonderzoeken werd aangegeven. In 1997 beoogde de FIOD één, in 1998 twee en in 1999 drie megaonderzoeken te verrichten. Voorts werd aangegeven dat 400 van de 450 zaken afkomstig dienden te zijn uit het reguliere aanmeldingsproces en 50 uit de themagerichte aanpak van de Belastingdienst en uit megaonderzoek.[26]

De FIOD beoogde 50% van de opsporingsonderzoeken binnen 6 maanden af te ronden en de rest binnen 13 maanden.[27] Gemiddeld mocht de doorlooptijd van een opsporingsonderzoek 8 maanden zijn en de bewerkingstijd 800 uur.

Bron: Managementcontracten Belastingdienst – FIOD, 1997-1999

De FIOD realiseerde in de periode 1997-1999 op hoofdzaken de gestelde prestatiedoelen voor de opsporing van fiscale fraude, waaronder het doel om jaarlijks 450 van fiscale fraudezaken aan te geven bij het OM, het met deze zaken gemoeide aantal verdachten, het verwachte opgespoorde nadeel en het aantal te verrichten megaonderzoeken.

Ook het doel om 50% van deze opsporingsonderzoeken binnen 6 maanden af te ronden en de rest binnen 13 maanden bleek de FIOD in grote lijnen te realiseren.

Ook de gemiddelde zwaarte van de aangegeven zaken – in termen van opgespoord strafrechtelijk nadeel - steeg van f 1,062 miljoen in 1998 naar f 1,178 miljoen in 1999. Het aantal zaken in de categorie van f 25.000 tot f 250.000 was toegenomen ten opzichte van het aantal zaken in de categorie van f 0 tot f 25.000. Het aantal zaken in de categorie van f 1 miljoen tot f 50 miljoen was toegenomen ten opzichte van het aantal zaken in de categorie van f 250.00 tot f 1 miljoen.

[26] In 1998 waren de thema's BTW-carrouselfraude en beursfraude, in 1999 fraude in de financiële sector.

[27] De doorlooptijd van een onderzoek werd door de FIOD gedefineerd als het aantal maandovergangen tussen de datum van de acceptatie van het opsporingsonderzoek in het Tripartiete-overleg, tot en met de datum waarop het onderzoek wordt afgesloten.

1910762 02662

In de verslagen van de Belastingdienst en de FIOD wordt overigens geen informatie opgenomen over de daadwerkelijk geïnde belastinggelden, exclusief fiscale boetes, die voortvloeien uit de FIOD-onderzoeken. In het jaarlijkse Beheersverslag van de Belastingdienst werd over het totale resultaat van de invordering gerapporteerd, maar vond geen uitsplitsing plaats van geïnde belastinggelden en boetes naar het onderscheid bestuurlijke afdoening en strafrechtelijke afdoening. Vanuit de 'geïntegreerde klantbehandeling' was een dergelijk onderscheid volgens de Belastingdienst minder relevant.

Inzicht in jaarlijkse stroom aan fraudezaken

De FIOD had over de periode 1997-1999 volumegegevens over de jaarlijkse aantallen fraudemeldingen, vervolgingswaardige fraudezaken, convenantzaken, processen-verbaal en fiscale rapporten. In de volgende tabel zijn de volumegegevens voor de periode 1997-1999 opgenomen.

Tabel: volumegegevens fiscale fraude

Fiscale fraude	Aangemelde fraudezaken (vermoedens)	Terug voor bestuurlijke afdoening door Belastingdienst	In Tripartiete-overleg voor opsporings onderzoek geaccepteerde zaken	Aangiften bij OM (pv's / convenantzaken)
1997	3.857	3.458	399	365
1998	3.200	2.701	499	454
1999	3.410	2.848	562	453

Bron: Cijfers Belastingdienst (FIOD)

Sinds 1998 verricht de FIOD op basis van haar informatiesysteem (GEFIS[28]) analyses van de doorstroom van geaccepteerde fraudeaanmeldingen door het ATV-traject.[29] De gegevens worden onderscheiden naar directie (Particulieren, On-

[28] GEFIS staat voor Geïntegreerd Fraude Informatiesysteem.

[29] Het ATV-traject is het traject van aanmelding, transactie en vervolging van fiscale fraudezaken.

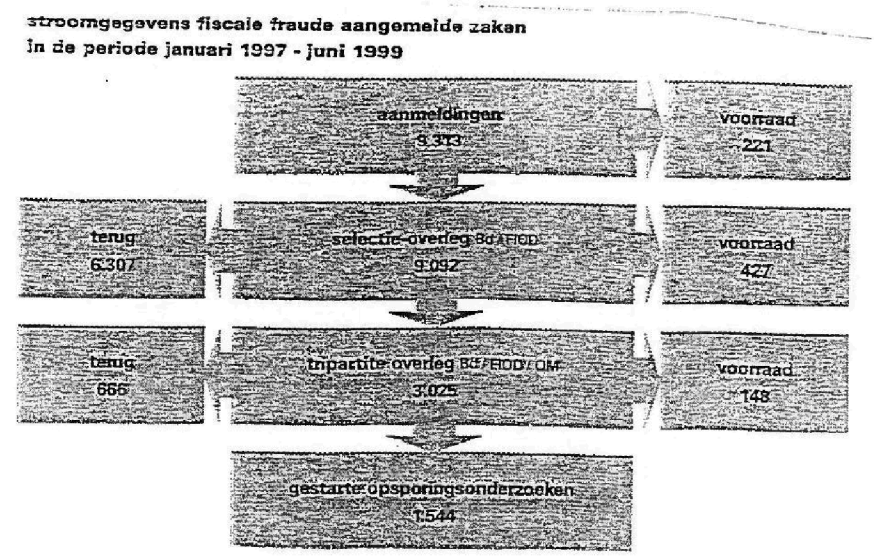
1910762 02662

dernemingen Noord, Ondernemingen Zuid, Grote ondernemingen en Douane), naar ontdekkingswijze en naar aantal prioriteitspunten (een indicator voor de zwaarte van een zaak).

In een interne analyse van december 1999 is de FIOD nagegaan welk deel van de sinds begin 1997 aangemelde zaken (inclusief bedragen, personen en delicten) alle fasen van het ATV-traject doorloopt en bij welk deel in de verschillende fasen men besluit niet strafrechtelijk te vervolgen of men besluit de zaak (nog) niet in behandeling te nemen. Uit deze analyse bleek dat tussen januari 1997 en juni 1999 9.313 aanmeldingsvoorstellen waren ingediend waarvan 74% werd terugverwezen voor bestuurlijke afdoening. Hiermee zijn in totaal f 1,8 miljard aan vermoedelijk ontdoken belasting, 8.509 personen en 6.821 delicten terugverwezen voor bestuurlijke afdoening. Van de 9.313 zaken bereikte 17% (1.544 zaken) de opsporing. 9% lag nog op voorraad als aanmeldingsvoorstel (221 zaken), bij het selectieoverleg (427 zaken) of bij het tripartiete-overleg (148 zaken). Met deze zaken wachten f 168 miljoen aan vermoedelijk ontdoken belasting, 854 personen en 657 delicten op vervolg.

Per fase is bij de FIOD het aantal bekend dat terug naar de eenheid gaat voor bestuurlijke afdoening. Verder zijn per fase de werkvoorraden bekend.

In de onderstaande figuur worden de doorstroomgegevens schematisch weergegeven.



1910762 02662

Hoewel in de afgelopen jaren de vulling (het opnemen van gegevens) in het informatiesysteem (GEFIS) is verbeterd, is volgens de FIOD ook recent nog sprake van onvolledige vulling. Dit belemmert volgens de FIOD het zicht op de ontdekte fraude. De gegevens uit het informatiesysteem moeten hierdoor volgens de FIOD met de nodige slagen om de arm worden geïnterpreteerd.

In de interne analyses stelde de FIOD, dat niet volledig duidelijk wordt hoe keuzen in de verschillende fasen van het ATV-traject tot stand komen en hoe het grote aantal naar de eenheden en districten van de Belastingdienst terugverwezen zaken wordt afgehandeld. Van de zaken op voorraad is niet duidelijk welke zaken 1) wel zijn weg gewerkt, maar nog niet zijn afgeboekt, 2) als verloren moeten worden beschouwd of 3) nog wachten op verder verloop. In de interne FIOD-analyses wordt gepleit voor nader kwalitatief onderzoek (aanvullend op de gegevens uit het informatiesysteem) naar:

- de gronden voor de beslissingen in de verschillende fasen van het ATV-traject;
- de wijze waarop de eenheden en districten de terugverwezen zaken afhandelen;
- de status van de nog op voorraad liggende zaken.

3.3 Sociale zekerheidsfraude

3.3.1 Volksverzekeringen

Beoogde versus gerealiseerde prestaties

De SVB stelt jaarlijks een handhavingsbeleidsplan op. Daarin zijn wel algemene doelen maar geen kwantitatieve prestatiedoelen voor de opsporing van fraude geformuleerd.
Jaarlijks stelt het College van procureurs-generaal het maximale door de SVB bij het OM in te dienen aantal aangiften vast. In onderstaande tabel is deze prognose van het OM afgezet tegen het daadwerkelijke aantal aangiften van fraude met volksverzekeringen door de SVB.

1910762 02662

Tabel: prognose versus realisatie aangiften fraude door SVB

	1997	1998	1999
Fraude volksverzekeringen			
Prognose OM	250	250	470
Realisatie SVB:	428	401	379
waarvan:			
- Anw	21	123	199
- AKW	225	160	111
- AOW	182	118	69

Bron: Cijfers SVB en cijfers OM

Uit de tabel blijkt dat de SVB in 1999 minder aangiften bij het OM deed dan de prognose van het OM. De prognose van het OM wordt door de SVB overigens niet beschouwd als een prestatiedoel voor de SVB. Het aantal betreft volgens de SVB slechts een maximum aantal aangiften dat het OM in behandeling zou nemen en afdoen.

De toezichthouder van de SVB - het Ctsv – constateerde dat de extra opsporingspresaties bij één wet (de Anw) leidde tot mindere opsporingsprestaties bij de andere wetten (AOW en AKW). Het Ctsv vond dat niet goed en trok de conclusie dat de opsporingscapaciteit van de SVB mogelijk te laag was. Volgens de SVB ging het echter niet om een verschuiving van de opsporingscapaciteit maar om een verschuiving in frauderisico door veranderingen in de wetgeving. Capaciteitsuitbreiding van het aantal opsporingsambtenaren was volgens de SVB niet nodig, omdat het risico van fraude in de volksverzekeringen als laag wordt ingeschat.

Inzicht in jaarlijkse stroom aan fraudezaken

De SVB had over de periode 1997-1999 volumegegevens over het aantal vooronderzoeken, opsporingsonderzoeken en aangiften bij het OM.

In 1999 voerde de SVB tegen 1.653 verdachten vooronderzoeken uit. Het betrof 1.168 fraudezaken. Een vooronderzoek is een in behandeling genomen fraudesignaal en wordt uitgevoerd door een sociaal rechercheur van de SVB. Van

1910762 02662

deze 1.168 fraudesignalen was bij de SVB de herkomst bekend.

Er werden in 1999 512 opsporingsonderzoeken uitgevoerd en 379 aangiften van fraude gedaan. Over 1999 vermeldde de SVB naast het aantal verdachten voor het eerst ook het aantal zaken. In één zaak kunnen verschillende verdachten betrokken zijn.

In de onderstaande tabel zijn de volumegegevens voor de periode 1997-1999 opgenomen.

Tabel: volumegegevens fraude volksverzekeringen

Fraude volksverzekeringen	Fraude-signalen	Vooronder-zoeken	Opsporings-Onderzoeken	Aantal aangiften bij OM
1997	--	1.513	607	428
1998	--	1.516	513	401
1999	--	1.653	512	379

Bron: Cijfers SVB

Verder had de SVB informatie over werkvoorraden (per vestiging). Over 1999 had de SVB ook voor het eerst informatie over doorlooptijden van opsporingsonderzoeken (zowel per wet als per vestiging).

De werkvoorraad aan opsporingsonderzoeken bij de SVB nam toe van 641 zaken (881 verdachten) in 1998 tot 703 zaken (931 verdachten) in 1999. Over de ouderdom van de werkvoorraden gaven de SVB rapportages geen informatie.

De doorlooptijd voor een afgerond opsporingsonderzoek in 1999 was 15,4 dagen voor de AKW, 16,7 dagen voor de AOW en 25,9 dagen voor de Anw. Deze cijfers waren volgens de SVB echter nog moeilijk te interpreteren, omdat nog geen vergelijkingsmateriaal met voorgaande periodes aanwezig was.

1910762 02662

Voorts had de SVB inzicht in het opgespoorde benadelingsbedrag[30]. In 1999 was het opgespoorde benadelingsbedrag (met betrekking tot de 379 verdachten waartegen aangifte was gedaan) in totaal f 7,5 miljoen. Het gemiddelde benadelingsbedrag was in 1999 dus f 19.736 per verdachte waartegen aangifte was gedaan (1998: f 19.923). Inzicht in het daadwerkelijk teruggevorderde bedrag had SVB niet.

De rapportages van de SVB bevatten geen informatie over het totaal aantal (wel èn niet in behandeling genomen) fraudesignalen en de afloop van zaken die na een vooronderzoek of een opsporingsonderzoek niet resulteren in een aangifte. Zo kan de SVB een onderzoek onder meer sluiten wegens capaciteitsgebrek en kan worden afgezien van een aangifte bijvoorbeeld wegens overlijden van de verdachte[31].

De SVB beschikte niet over doorstroomgegevens. Daarbij gaat het om informatie over het deel van alle fraudesignalen, dat daadwerkelijk uitmondt in een proces-verbaal en het deel waarbij men besluit de zaak bestuurlijk af te doen of besluit de zaak (nog) niet in behandeling te nemen.

Het begin 2000 bij de SVB ingevoerde informatiesysteem (FRES) beoogt verbetering te brengen in de kwaliteit van de beleidsinformatie over de opsporing van fraude in de volksverzekeringen. De handleiding voor het nieuwe informatiesysteem (FRES) noemt bijvoorbeeld 16 redenen voor het afsluiten van een opsporingsonderzoek waarvan geen aangifte bij het OM wordt gedaan. Met het FRES wordt het mogelijk kosten, prestaties en aspecten van effecten per SVB vestiging en per wet te meten. Het FRES is ook bedoeld om de analyse van fraudezaken te verbeteren.
Informatie over aantallen (wel èn niet in onderzoek genomen) fraudesignalen is in de opzet van het FRES niet opgenomen.

---

[30] Het benadelingsbedrag is het bedrag dat ten onrechte als uitkering is verleend als gevolg van het - al dan niet opzettelijk - niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenverplichting.

[31] Het per 1 januari 2000 in gebruik genomen FRES bevat 16 redenen van afsluiten van een voor- of opsporingsonderzoek.

1910762 02662

In mei 2000 publiceerde de SVB de 'Rapportage Handhaving over de handhaving bij de SVB in 1999', met daarin activiteiten om de informatie over de opsporing verder te verbeteren. Deze rapportage komt in de plaats van de augustusrapportage van het Ctsv. Inmiddels beoordeelde het Ctsv – als toezichthouder- de SVB-rapportage als toereikend.

3.3.2 Werknemersverzekeringen

Beoogde versus gerealiseerde prestaties

Lisv maakt met de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid afspraken over door hen uit te voeren prestaties, de zogenoemde '*referentiediensten*'. Voor de opsporingsprestaties van de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid waren twee referentiediensten met name van belang, namelijk de '*beslissingen uitkeringsfraude*' en '*beslissingen premiefraude*'. Een beslissing uitkerings- of premiefraude wordt genomen op basis van een opgemaakt rapport (voor bestuurlijke afdoening) of proces-verbaal (voor het doen van aangifte bij het OM) dat het eindproduct is van een opsporingsonderzoek.

Over 1997 en 1998 kon het Lisv geen overzicht geven van het aantal afgesproken en gerealiseerde beslissingen premiefraude (fraude door werkgevers) en beslissingen uitkeringsfraude (fraude door werknemers). Dat kwam omdat de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid nog geen eenduidige terminologie voor de referentiediensten hanteerden.

In 1999 stelden het Lisv en de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid als doel 737 beslissingen premiefraude en 10.079 beslissingen uitkeringsfraude. De realisatie was 666 beslissingen werkgevers(*premie)fraude* en 9.344 beslissingen uitkeringsfraude. Deze beslissingen werden in de registratie niet onderscheiden naar rapport voor bestuurlijke afdoening en aangifte bij het OM.

Jaarlijks stelt het College van procureurs-generaal het maximale door de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid bij het OM in te dienen aantal aangiften uitkeringsfraude en premiefraude vast. In onderstaande tabel worden het aantal

1910762 02662

daadwerkelijke aangiften uitkeringsfraude en premiefraude door de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid afgezet tegen de prognose van het College van procureurs-generaal.

Tabel: prognose versus realisatie aangiften uitvoeringsinstellingen

	1997	1998	1999
Uitkeringsfraude			
Prognose OM	-	1.968	1.930
Realisatie uitvoeringsinstellingen	2.228	1.505	958
Premiefraude			
Prognose OM	-	168	152
Realisatie uitvoeringsinstellingen	142	153	140

Bron: Cijfers Lisv en cijfers OM

Uit de tabel blijkt dat het totaal aantal aangiften uitkeringsfraude in de periode 1997-1999 sterk afnam. De prognose van het OM wordt door het Lisv overigens niet beschouwd als een prestatiedoel voor de uitvoeringsinstellingen. Het aantal betreft volgens het Lisv slechts een maximum aantal aangiften dat het OM in behandeling zou nemen en afdoen.

Inzicht in jaarlijkse stroom aan fraudezaken

Het Lisv ontvangt van de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid statistische informatie. De cijfers over fraude voor de periode 1997-1999 bevatten 'volumegegevens' over aantallen fraudesignalen (niet over alle jaren), opsporingsonderzoeken en het aantal bij het OM ingediende processenverbaal.
In de onderstaande tabel zijn de volumegegevens voor premiefraude en uitkeringsfraude over de periode 1997-1999 opgenomen.

1910762 02662

Tabel: Volumegegevens premiefraude en uitkeringsfraude

Premiefraude	Fraude-signalen	Vooronder-zoeken	Opsporings-Onderzoe-ken	Aantal pv's/ aangiften OM
1997	-	-	1.234	142
1998	2.615	-	1.414	153
1999		-	1.245	140
Uitkeringsfraude				
1997	--	--	17.851	2228
1998	--	--	19.004	1505
1999	23.010	--	19.868	958

Bron: Cijfers Lisv

De beschikbare gegevens bij het Lisv gaven voorts inzicht in het aantal onderzoeken waarbij fraude werd geconstateerd en de wijze waarop deze fraudeconstateringen door de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid werden afgedaan. In de onderstaande tabel zijn deze gegevens opgenomen.

Tabel: Fraudeconstateringen naar afdoeningswijze

Premiefraude	Fraude constateringen	Boeten/ maatregelen	Aangiften bij OM	*Geen Sanctie*
1997	486	196	142	*148*
1998	438	167	153	*118*
1999	411	198	140	*73*
Uitkeringsfr.				*Restgroep*
1997	15.286	8.270	2.228	4.788
1998	15.898	11.852	1.505	2.541
1999	17.620	14.625	958	2.037

Bron: Cijfers Lisv

Uit de tabel blijkt dat een aanzienlijk deel van de geconstateerde (opgespoorde) premiefraude wordt afgedaan onder de categorie 'geen sanctie'. Het Lisv had nog geen zicht op de gronden waarop de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid kwamen tot de afdoeningswijze 'geen sanctie'. In de Trendrapportage 2000 stelde het Lisv een onderzoek hiernaar in het vooruitzicht.

1910762 02662

Uit de tabel blijkt voorts dat een aanzienlijk deel van de geconstateerde (opgespoorde) uitkeringsfraude wordt afgedaan onder de categorie 'restgroep'. Het Lisv kon geen onderverdeling maken van redenen waarom geen aangifte was gedaan en geen bestuurlijke boete of maatregel was opgelegd.

Verder blijkt uit de tabel dat tegenover de sterke afname van het aantal aangiften bij het OM een sterke toename staat van het aantal bestuurlijke boeten en maatregelen.

De beschikbare gegevens van het Lisv gaven verder inzicht in het gemiddelde benadelingsbedrag van fraudeconstateringen. In 1999 was het gemiddelde benadelingsbedrag per constatering premiefraude circa f 97.000 (1998: f 81.744, 1997: f 88.882). In 1999 was het gemiddelde benadelingsbedrag per constatering uitkeringsfraude f 3.000 (1998: f 3.897, 1997: f 4.984). Het Lisv had geen gegevens over het gemiddelde benadelingsbedrag per aangifte bij het OM.

Het Lisv verzamelde geen informatie over het aantal vooronderzoeken, doorlooptijden, werkvoorraden en de ouderdom van de werkvoorraden bij de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid. Het Ctsv - toezichthouder van het Lisv en de uitvoeringsinstellingen - verzamelde in haar Augustusrapportage handhaving 1999 deze informatie wel. Het Ctsv stelde in deze rapportage vast dat er grote verschillen bestonden tussen de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid onderling bij de wijze waarop met de fraudesignalen en andere gegevens werd omgegaan.

Het Lisv beschikte verder niet over doorstroomgegevens. Daarbij gaat het om informatie over het deel van alle fraudesignalen, dat daadwerkelijk uitmondt in een proces-verbaal en het deel waarbij men besluit de zaak bestuurlijk af te doen of besluit de zaak (nog) niet in behandeling te nemen.

In mei 2000 publiceerde het Lisv de 'Trendrapportage handhaving 2000', met informatie over daaraan voorafgaande jaren. Het Ctsv - als toezichthouder van het Lisv en de uitvoeringsinstellingen - beoordeelde de Trendrapportage. Het Ctsv had waardering voor de wijze waarop het Lisv kans had gezien de Trendrapportage binnen de gestelde tijd te

1910762 02662

ontwikkelen en af te ronden. De informatie in deze rapportage was nog niet volledig. Van één van de uitvoeringsinstellingen was alle informatie over 1999 in deze rapportage nog voorlopig. De rapportage gaf volgens het Ctsv wel een uitgebreide beschrijving van de handhaving, maar te weinig analyses, te weinig verklaringen en te weinig inzicht in de ontwikkelingen.

De Rekenkamer constateert dat de opsporing- en afdoeningcijfers in de Trendrapportage 2000 over de jaren 1997, 1998 en 1999 nog niet geheel juist waren, door zogenoemde 'naijleffecten'. Die ontstonden doordat uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid bepaalde fraudezaken niet in het betreffende jaar, maar in het daarop volgende jaar pas bij het Lisv aanmelden. Het Lisv gaf aan te werken aan verbetering en versnelling van de gegevensstromen.

In de Trendrapportage handhaving 2000 noemt het Lisv twaalf projecten die bij zullen dragen aan verbetering van de handhaving. Het betreft onder meer de verbetering van de fraudestatistiek, waarvoor nieuwe richtlijnen voor de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid zijn opgesteld.

3.3.3 Sociale voorzieningen

Beoogde versus gerealiseerde prestaties

Onderzoek van het Ministerie van SZW naar 60 gemeentelijke beleidsplannen en –verslagen wees uit dat 53 procent van de onderzochte gemeenten (32 gemeenten) lokaal specifieke en/of kwantitatieve prestatiedoelen voor de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik hanteerde.[32] De rest (28 gemeenten) had geen of een zeer globale doelstelling.

Jaarlijks stelt het College van procureurs-generaal het maximale door de gemeenten bij het OM in te dienen aantal aangiften van fraude met sociale voorzieningen vast. In onderstaande tabel wordt deze prognose van het College van procureurs-generaal afgezet tegen het daadwerkelijke aantal

[32] Ministerie van SZW, Lijnen naar de toekomst, evaluatie van de ABW 1996-1999.

1910762

02662

aangiften van fraude met sociale voorzieningen, volgens de gegevens van het CBS en volgens de gegevens van het OM.

Tabel: prognose versus realisatie aangiften door gemeenten

	1997	1998	1999
Sociale voorzieningen			
Prognose OM	10.965	8.959	7.800
Realisatie gemeenten (CBS)	4.909	5.680	-
Realisatie gemeenten (OM)	8.009	6.365	5.110

Bron: Cijfers CBS en cijfers OM

De cijfers van het OM over daadwerkelijke aangiften wijken aanzienlijk af van die van het CBS. In 1997 was dit verschil 3.100 aangiften, in 1998 685 aangiften. Daarom kunnen op basis van deze informatie geen conclusies worden getrokken over beoogde versus gerealiseerde aangiften. De prognose van het OM wordt door het Ministerie van SZW overigens niet beschouwd als een prestatiedoel voor de gemeenten. Het aantal betreft volgens het ministerie slechts een maximum aantal aangiften dat het OM in behandeling zou nemen en afdoen.

Inzicht in jaarlijkse stroom aan fraudezaken

Het inzicht van het Ministerie van SZW in de jaarlijkse stroom aan fraudezaken in de sociale voorzieningen is gebaseerd op de M&O-monitor 1997-1998[33] en het Doeltreffendheidsonderzoek 1999[34]. Deze onderzoeken bevatten informatie over opsporing van fraude door sociaal rechercheurs bij gemeenten. De M&O-monitor 1997-1998 is gebaseerd op een steekproef bij 167 gemeenten. Het Doeltreffendheidsonderzoek 1999 is gebaseerd op een steekproef bij 70 gemeenten.

Beeld op basis van de twee onderzoeken van het Ministerie van SZW

De M&O monitor 1997-1998 geeft geen informatie over aantallen fraudesignalen. Wel wordt hier gekeken naar de afhandeling van één specifiek

[33] Ministerie van SZW, Facetten van fraudebestrijding 1997/1998, maart 2000.

[34] Ministerie van SZW, Doeltreffendheid uitvoering ABW 1999, maart 2000.

1910762 02662

type fraudesignaal, namelijk het belastingsignaal. Daarnaast is informatie opgenomen over in onderzoek genomen fraudesignalen (aantal, aantal per bijzonder onderzoeker, zwaarte per onderzoek, wijze van registratie). De cijfers wijzen uit dat er in 1997 157.832 bijzondere onderzoeken gemeld zijn door gemeenten[35]. Onduidelijk is hoe de cijfers zich verhouden tot die uit het Doeltreffendheidonderzoek 1999. Hierin staat dat 80 procent van de fraudesignalen in onderzoek genomen zijn, maar het is niet duidelijk of die 80 procent gerelateerd kan worden aan de 157.832 bijzondere onderzoeken uit de M&O monitor van 1997-1998. Beide gegevens hebben betrekking op 1997. Het ministerie van SZW gaf aan dat het voor de hand ligt de cijfers niet zomaar aan elkaar te relateren omdat bij gemeenten grote onduidelijkheid bestaat over de definitie van 'in onderzoek genomen fraudesignalen'. Men vermoedt dat onder het totaal aantal in onderzoek genomen signalen naast bijzondere onderzoeken ook in onderzoek genomen belastingsignalen geschaard worden. Het betreft dan meestal slechts een administratieve vergelijking, en niet een bijzonder onderzoek in de juridische zin van het woord.

Het Ministerie van SZW hecht vooral aan cijfermatige gegevens over het aantal fraudeconstateringen bij gemeenten. Het CBS verzamelt deze informatie.

In onderstaande tabel worden deze CBS gegevens over 1997 en 1998 weergegeven. Gegevens over 1999 komen naar verwachting eind 2000 beschikbaar.

Tabel: Volumegegevens fraude sociale voorzieningen

	1997	1998	1999
Fraudeconstateringen	17.530	19.770	-
Schadeklasse			
minder dan 6000 gulden	11.420	14.040	-
6000-12.000 gulden	2.450	2.120	-
12.000-20.000 gulden	1.400	1.200	-
20.000 tot 50.000 gulden	1.450	1.220	-
50.000 guldén en meer	730	610	-
onbekend	80	590	-
Beslissing gemeente			

[35] Dit aantal berust gedeeltelijk op een schatting omdat niet over alle aangesloten gemeenten gegevens bekend waren via de centrumgemeente. Deze aantallen zijn bijgeschat.

1910762 02662

geen directe actie	8.140	8.060	-
administratieve boete	2.430	5.610	-
aangifte OM	4.940	5.680	-
aangifte politie	2.000	410	-
onbekend	20	20	-

Bron: Cijfers CBS

Uit de tabel blijkt dat in 1998 19.770 fraudeconstateringen bij de gemeenten zijn gedaan. Bij 71% van deze fraudeconstateringen bleef het fraudebedrag onder de 6000 gulden, zodat aangifte bij het OM volgens de richtlijn achterwege kon blijven.
Het Ministerie van SZW beschikt verder niet over werkvoorraden van fraudezaken bij gemeenten. Evenmin is informatie aanwezig over 'doorstroomgegevens' van fraudesignaal tot proces-verbaal. Daarbij gaat het om informatie over het deel van alle fraudesignalen dat uitmondt in een proces-verbaal en het deel waarbij men besluit de zaak bestuurlijk af te doen of besluit de zaak (nog) niet in behandeling te nemen.

3.4 Horizontale fraude

Beoogde versus gerealiseerde prestaties

De in 1998 opgerichte Interregionale Fraudeteams (IFT's) formuleerden in hun jaarplan als doelstelling het terugdringen van de handhavingsachterstand met betrekking tot de horizontale fraude. De ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, het OM en de korpsbeheerders maakten kwantitatieve afspraken over aantal en zwaarte van de op te sporen fraudezaken. In 1998 zouden per IFT 2 zware en 15 middelzware fraudezaken worden behandeld. Voor 1999 hadden de IFT's hoger verwachtingen van het aantal in behandeling te nemen zware en middelzware zaken.[36]

[36] IFT-Noord wilde in het jaar 2000 3 zware en 40 middelzware zaken aan het OM hebben aangeboden. Het IFT-Noord-West wilde in het jaar 1999 3 zware en 20 middelzware zaken aan het OM hebben aangeboden, waarvan een aantal bancaire zaken. Het IFT-Oost wilde in 1999 3 zware en 60 middelzware fraudezaken behandelen. Het IFT-Zuid wilde in 1999 5 zware en 25 middelzware fraudezaken hebben geleverd aan het OM.

1910762 02662

Uitgaande van de oorspronkelijke omschrijving van de begrippen zware en middelzware zaken, bleef het aanbod van fraudezaken bij de IFT's aanzienlijk achter bij de verwachting. In de onderzochte periode bleken ook veel lichtere fraudezaken door IFT's in behandeling te worden genomen. Inmiddels hanteren OM en politie een ruimere omschrijving van de begrippen 'zwaar' en 'middelzwaar'.

Inzicht in jaarlijkse stroom aan fraudezaken

Over de instroom en afdoening van horizontale fraudezaken bij de IFT's zijn de volgende gegevens bekend. Hierbij zijn ook de niet zware of middelzware zaken opgenomen.

Soort fraude	Instroom IFT's	Afdoeningen IFT's
Bancair	1	0
Faillissement	50	70
Verzekering	12	3
Telecom	1	0
Merkvervalsing	9	1
Belegging	6	12
Intellectuele eigendom	9	1
Totaal	88	87

Bron: Voortgangsrapportage bestrijding Financieel-economische criminaliteit 1999, Tweede Kamer, 17 050, nr. 210

In de tussenevaluatie van november 1999 over het functioneren van de IFT's en in de voortgangsrapportage Bestrijding financieel-economische criminaliteit van mei 2000 is informatie over de opsporingsprestaties van de IFT's opgenomen. De prestatiegegevens hebben betrekking op zaaksaanbod, gestarte strafrechtelijke onderzoeken, afdoeningen met een proces-verbaal, berechtingen en nadeelbedrag.

De tussenevaluatie van november 1999 stelt dat de prestatiecijfers van de IFT's onderling dermate van elkaar verschillen, dat voorzichtigheid geboden is bij de interpretatie ervan. Volgens de tussenevaluatie is de prestatienorm in het conve-

Bron: Inpoldering van het fraudelandschap, Faber en Van der Lugt, februari 2000.

1910762 02662

nant multi-interpretabel, en niet geschikt als maatstaf om de productie van de IFT's eenduidig te beoordelen. Vooral omdat IFT's verschillend omgingen met de kwalificaties 'zwaar' en 'middelzwaar'.
Op basis van de registratie van de fraudemeldingen was het volgens de evaluatie nauwelijks of niet mogelijk om uitspraken te doen over de totale prestaties die de IFT's gezamenlijk leverden. Het was niet altijd mogelijk de geleverde prestaties onderling te vergelijken.

Over 1999 was niet duidelijk hoeveel fraudesignalen van de marktpartijen werden getoetst aan het criterium 'zwaar' en 'middelzwaar'. Derhalve kon niet worden berekend hoe groot het percentage zware en middelzware zaken was ten opzichte van het aantal fraudesignalen. Het OM gaf ten tijde van het onderzoek aan dat het Fraude Registratiesysteem en Informatie Systeem (FRIS) hiervoor in de toekomst een oplossing moet bieden.

Met de informatie die in het FRIS wordt opgeslagen zou met name de schaarse opsporingscapaciteit voor de horizontale fraudebestrijding optimaal kunnen worden ondersteund. In het FRIS kunnen de fraudesignalen worden opgeslagen en gebruikt voor nadere selecties van op te sporen zaken. Het FRIS zou in eerste instantie worden ingericht voor het beoordelen van meldingen van middelzware en zware criminaliteit. Eind 1998 werd begonnen met de ontwikkeling van het FRIS. De invoering van het systeem was echter aanzienlijk vertraagd.

3.5 Conclusies

De Belastingdienst (FIOD) heeft een goed inzicht in de eigen prestaties bij de opsporing van fiscale fraude. De FIOD heeft in grote lijnen de prestatiedoelen gerealiseerd. Ook heeft de FIOD een redelijk inzicht in de jaarlijkse stroom aan fraudezaken van signaal tot proces-verbaal. Zij beschikt naast volumegegevens ook over doorstroomgegevens. Wel bleken - in aanvulling op het informatiesysteem (GEFIS) van de FIOD - nadere analyses gewenst, onder meer naar de bestuurlijke afdoening van fraudezaken die niet leiden tot een aangifte bij het OM.

1910762 02662

De SVB heeft een redelijk inzicht in de eigen prestaties bij de opsporing van fraude in de volksverzekeringen, maar stelt zichzelf geen prestatiedoel voor het aantal bij het OM aan te geven fraudezaken. Het Ctsv, de toezichthouder van de SVB, was van mening dat de extra opsporingsprestaties van de SVB bij één wet ten koste waren gegaan van de opsporingsprestaties bij andere wetten. De SVB heeft geen inzicht in het jaarlijkse aantal fraudesignalen, wel in het aantal vooronderzoeken, fraudeconstateringen en processen-verbaal. Ook beschikt de SVB niet over doorstroomgegevens. De SVB heeft verder geen inzicht in de bestuurlijke afdoening van fraudezaken die niet leiden tot een aangifte bij het OM. Het nieuwe informatiesysteem (FRES) van de SVB geeft naar de mening van de Rekenkamer goede mogelijkheden tot verbetering van het inzicht.

Het Lisv heeft een globaal inzicht in de prestaties van de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid bij de opsporing fraude met werknemersverzekeringen. Opvallend is het hoge aantal opgespoorde fraudezaken dat de uitvoeringsinstellingen afdoen onder de noemer 'geen sanctie' of 'restgroep'. Dit indiceert volgens de Rekenkamer dat voor deze opgespoorde fraudezaken geen proces-verbaal naar het OM is gestuurd, maar ook dat geen bestuurlijke boete of maatregel is opgelegd. De door het Lisv toegezegde nadere analyse naar de oorzaken hiervan is volgens de Rekenkamer dan ook zeer urgent. Verder blijkt dat het aantal aangiften van uitkeringsfraude sterk is afgenomen en het aantal bestuurlijke boeten sterk is toegenomen. Het Lisv heeft enig inzicht in de jaarlijkse stroom aan fraudezaken aan de hand van volumegegevens. Doorstroomgegevens zijn niet aanwezig.

Het Ministerie van SZW heeft beperkt zicht op de prestaties van de gemeenten bij de opsporing van fraude met sociale voorzieningen. De gegevens van het CBS over het totaal aantal aangiften bij het OM wijken aanzienlijk af van de gegevens van het OM daarover. Het Ministerie van SZW heeft op basis van onderzoek bij een steekproef van gemeenten enig zicht op de jaarlijkse stroom aan fraudezaken aan de hand van volumegegevens. De meest recente gegevens heb-

1910762 02662

ben echter alleen betrekking op het jaar 1997. Doorstroomgegevens zijn niet aanwezig.

Het inzicht in de prestaties van IFT's bij de opsporing van horizontale fraude is nog matig. Uitgaande van de oorspronkelijke omschrijving van zware en middelzware fraude, blijft het aanbod van fraudezaken bij de IFT's aanzienlijk achter bij de verwachting. In de onderzochte periode blijken ook veel lichtere zaken door de IFT's in behandeling te zijn genomen. Inmiddels blijken politie en OM echter een andere (ruimere) omschrijving van 'zwaar' en 'middelzwaar' te hanteren. Het Ministerie van Justitie en het OM verwachten verdere verbetering van het inzicht na invoering van het informatiesysteem voor registratie van fraude (FRIS) van het OM.

1910762 02662

4 Afdoening van opgespoorde fraude

... van proces-verbaal tot veroordeling ...

4.1 Beoordelingskader

Voor een goede verantwoording over en sturing van de opsporing en vervolging van fraude acht de Rekenkamer het van belang dat de handhavingspartners (Ministerie van Justitie, College van procureurs-generaal, organisaties de zich met opsporing bezighouden en vakdepartementen) op landelijk niveau beschikken over inzicht in de bestuurlijke en strafrechtelijke afdoening van opgespoorde fraude.

De *strafrechtelijke afdoening* van opgespoorde fraude betreft de afdoening door het OM van processen-verbaal (dagvaarding, transactie of sepot) en de afdoening door de strafrechter van gedagvaarde zaken (veroordeling, vrijspraak, ontslag van rechtsvervolging, niet ontvankelijk verklaring).[37] De *bestuurlijke afdoening* van opgespoorde fraude betreft de wijze waarop bestuurlijke afhandeling plaatsvindt van opsporingsonderzoeken die niet resulteren in een aangifte bij het OM en aangiften die hebben geleid tot seponering door het OM.

Het College van procureurs-generaal is volgens de Rekenkamer verantwoordelijk voor het landelijk inzicht in de wijze waarop fraudezaken door het OM worden afgedaan. Ook is zij verantwoordelijk voor het geven van landelijk inzicht in de wijze waarop fraudezaken door de strafrechter worden afgedaan. Inzicht in de wijze waarop door het OM naar het bestuur terugverwezen zaken alsnog

[37] Uiteindelijk gaat het om de executie van de uitspraak van de rechter. Het OM is verantwoordelijk voor de executie van hetgeen de rechter heeft opgelegd.

1910762 02662

bestuurlijk worden afgedaan, is volgens de Rekenkamer een verantwoordelijkheid van de Belastingdienst (FIOD), de SVB, het Lisv en het Ministerie van SZW.

De Rekenkamer is nagegaan of het OM, de organisaties die zich bezig houden met opsporing en de betrokken ministeries op landelijk niveau *prestatie-afspraken* maakten over de wijze waarop door opsporing aangegeven fraudezaken (processen-verbaal) door het OM worden afgedaan (dagvaarding, transactie, sepot). Voorts ging zij na of landelijk inzicht bestond in de *daadwerkelijke afdoening door het OM* en *door de strafrechter* (veroordeling, vrijspraak, ontslag van alle rechtsvervolging, niet ontvankelijk verklaring).

Voor een goed begrip van deze afdoeninggegevens acht de Rekenkamer het tevens van belang dat het OM, de organisaties die zich bezig houden met opsporing en de betrokken ministeries inzicht trachten te krijgen in de jaarlijkse *doorstroom* van fraudezaken (van aangifte bij het OM tot veroordeling) en de *terugstroom* (van zaken die worden geseponeerd).
Daarbij kan het gaan om *volumegegevens*, welke een indruk geven van de stand aan het eind van het jaar van het aantal ontvangen aangiften bij het OM, het aantal dagvaardingen en het aantal veroordelingen. Beter nog zijn *doorstroomgegevens*, welke een indruk geven van het deel van alle aangiften bij het OM, dat leidt tot dagvaarding en uiteindelijk tot een afdoening door de strafrechter.

4.2 Fiscale fraude

Afspraken over afdoening fraude door OM

Binnen de fiscale fraudeketen bestonden in de periode 1997-1999 op landelijk niveau wederzijdse afspraken tussen het OM en de Belastingdienst (FIOD). De FIOD beloofde jaarlijks 450 vervolgingswaardige fraudezaken bij het OM aan te leveren en het OM beoogde bij 90% van deze zaken tot strafrechtelijke vervolging over te gaan door middel van dagvaarding van tenminste één van de hoofdverdachten. Bij deze 450 door de FIOD aangebrachte zaken dienden een

1910762 02662

minimum aantal verdachten betrokken te zijn en een minimum bedrag aan opgespoord nadeel.

Werkelijke afdoening fraude door OM

Uit de beschikbare beleidsinformatie blijkt dat het OM in de jaren 1997-1999 bij lange na niet heeft kunnen voldoen aan de gemaakte afspraak.

In onderstaande tabel zijn de afdoeningsgegevens van het OM afgezet tegen de 90% doelstelling.

Tabel: Gegevens over afdoening OM

	Dagvaarding	Transactie	Sepot
Doel:	90%		
1997	64%	16%	20%
1998	55%	11%	34%
1999	57%	9%	34%

Bron: Voortgangsrapportage Financieel-economische criminaliteit, Tweede Kamer, 17 050, nr. 210 en Cijfers OM

Begin 2000 verrichtte het Expertisecentrum fiscale fraude van het OM in drie parketten sepotonderzoeken naar de aard en achtergronden van de sepots bij fiscale fraude in 1999. Daaruit kwam naar voren dat het sepotpercentage waarschijnlijk aanzienlijk lager ligt.

Toelichting op sepotonderzoeken

Uit de sepotonderzoeken kwam het volgende naar voren. Een FIOD-onderzoek kent dikwijls meer verdachten. Deze krijgen bij het OM allen een eigen parketnummer. Het gaat er bij de jaarlijkse convenanten (1997, 1998 en 1999) en bij het handhavingsarrangement 2000 om dat ten minste één hoofdverdachte wordt gedagvaard. Uit de sepotonderzoeken bleek volgens het expertisecentrum dat de FIOD soms sepotpercentages berekent op basis van alle verdachten/parketnummers. Het expertisecentrum stelt daarentegen dat de parketnummers eerst moeten worden gehergroepeerd rondom het oorspronkelijke FIOD-proces-verbaal. Van elk FIOD-procesverbaal (onderzoek) dient minimaal één hoofdverdachte te worden gedagvaard. Indien de zaken op deze manier worden bekeken, dan blijkt volgens het expertisecentrum het sepotpercentage (veel) lager uit te vallen.
Bron: Sepotonderzoeken van het OM Expertisecentrum fiscale fraude

1910762

02662

Volgens de FIOD en het Expertisecentrum fiscale fraude van het OM bleek derhalve behoefte aan een eenduidige definitie van het begrip convenantzaak/ handhavingsarrangementzaak. In het verlengde daarvan vinden ze ook een definitie van het begrip hoofdverdachte noodzakelijk. Op korte termijn is volgens de FIOD en het Expertisecentrum fiscale fraude vooral behoefte aan een eenduidige telwijze. In een recent gestarte gezamenlijke werkgroep trachten FIOD en OM een eind te maken aan de discussie over de juiste prestatiecijfers. Daartoe is de te hanteren definitie van het begrip 'convenantzaak/ handhavingsarrangementzaak' opnieuw uitgewerkt en is een procedurevoostel gedaan om op korte termijn te komen tot een eenduidige telwijze van zaken.

Uit de sepotonderzoeken van het Expertisecentrum fiscale fraude komt tevens een beeld naar voren van de werkwijze van de Belastingdienst/FIOD en het OM en de mogelijkheden om daarin verbeteringen aan te brengen, gericht op een grotere garantie dat de zwaarste zaken geselecteerd worden.

Toelichting op aanbod van zaken

Op grond van de sepotonderzoeken stelde het expertisecentrum dat de huidige systematiek met zich meebrengt dat Tripartiete-overleg (tussen de Belastingdienst, de FIOD en het OM) niet de zwaarste zaken, maar een dwarsdoorsnede van zwaardere zaken wordt aangeboden. Dit heeft volgens het expertisecentrum twee oorzaken.

Oorzaak 1 De frequentie van de selectie in de tijd

De convenantafspraak/ handhavingsarrangementafspraak van jaarlijks 450 zaken wordt in de praktijk in overleg tussen Belastingdienst en OM in maandproductiecijfers geknipt. Vervolgens wordt maandelijks zaken door de FIOD een selectie van zaken ingenomen. Onafhankelijk van de zwaarte van de zaken neemt de FIOD maandelijks een afgesproken hoeveelheid zaken in. In sommige maanden zijn er weinig zwaardere zaken, in andere maanden zijn er veel. Desalniettemin worden elke maand zaken ingenomen, wat eenmaal is ingenomen wordt ook verwerkt. De productie in maanden met zwaardere zaken wordt niet geruild met de productie in maanden met minder zwaardere zaken. Deze werkwijze heeft volgens het expertisecentrum tot gevolg dat de gemiddelde zwaarte van aangeboden zaken minder is dan idealiter het geval zou zijn. In vergelijking met de bedoelde situatie (wel de zwaarste zaken) is volgens het expertisecentrum de kans op een OM-sepot in een later stadium groter.

1910762 02662

Oorzaak 2 Het aantal tripartiete-overleggen
Zaken worden per Tripartiete-overleg ingenomen. In 1997 en 1998 functioneerden 15 tripartiete overleggen, in 1999 waren dat er 12.[38] De (zwaarste) zaken in dat parket (of cluster van parketten) worden besproken. Deze kunnen echter minder zwaar zijn dan in een buurparket. Toch neemt elk Tripartiete-overleg het eigen quotum aan zaken in.

Een selectie, die enerzijds minder frequent (eens per kwartaal/halfjaar) en anderzijds centraler zou plaatsvinden zou volgens het expertisecentrum beter garanderen dat het OM als sluitstuk van de keten de zwaarste zaken krijgt. Bovendien zou het dan volgens het expertisecentrum beter mogelijk zijn te sturen op aantallen zaken Ondernemingen, Grote ondernemingen, Particulieren en Douane.
Bron: OM Expertisecentrum Fiscale fraude

Het Ministerie van Financiën en de FIOD hebben op basis van deze veronderstelling van het expertisecentrum aangegeven dat het in theorie zou kunnen, dat door het systeem van selectie soms voor lichtere zaken wel en voor middel-zware zaken niet aangifte bij het OM wordt gedaan. De echte zware zaken komen volgens Financiën echter altijd wel bij het OM terecht[39] Tevens stelden ze dat, indien zou worden overwogen de bestaande structuur en systematiek aan te passen, ook de nadelen vooraf moeten worden bezien. Minder selectie-overleggen en tripartiete-overleggen vergroten namelijk de logistieke druk (het aantal zaken per tripartiete-overleg wordt groter).

Werkelijke afdoening door de strafrechter

Het Ministerie van Justitie en het OM beschikken niet over landelijke (geaggregeerde) informatie over de afdoening van fiscale fraudezaken door de strafrechter.

---

[38] In de periode 1997-1999 functioneerden volgens de opgave van de FIOD in totaal 18 selectie-overleggen. In 1997 en 1998 functioneerden 15 tripartiete-overleggen, in 1999 waren dat er 12.

[39] Daarbij is het van belang dat de zwaarte van een zaak niet alleen wordt bepaald aan de hand van het financieel belang, maar ook aan de hand van andere criteria, zoals recidive, evenwichtige rechtshandhaving, voorbeeldfunctie etc.

1910762 02662

Inzicht in doorstroom van opsporing tot veroordeling

Uit de in hoofdstuk 3 genoemde FIOD-analyse van alle aanmeldingsvoorstellen tussen begin 1997 en medio 1999 blijkt dat van de 1.544 opsporingsonderzoeken er bij ¼ (382 opsporingszaken) tenminste van één van de verdachten een uitkomst bekend was.[40] Van deze 382 zaken was bijna de helft (189 zaken) tot dan toe voor de rechter gebracht. Vrijwel al deze zaken leidden tot een veroordeling. Met de zaken die leidden tot een veroordeling zijn in totaal 253 personen veroordeeld, op basis van in totaal 244 delicten. In totaal omvatten deze zaken f 133 miljoen aan ontdoken belasting. Van de zaken die niet voor de rechter waren gebracht seponeerde de Officier van Justitie in 95 zaken. Bij 114 opsporingszaken besloot men tot een buitengevolgstelling en bij 68 opsporingszaken tot een transactie of een schikking.[41]

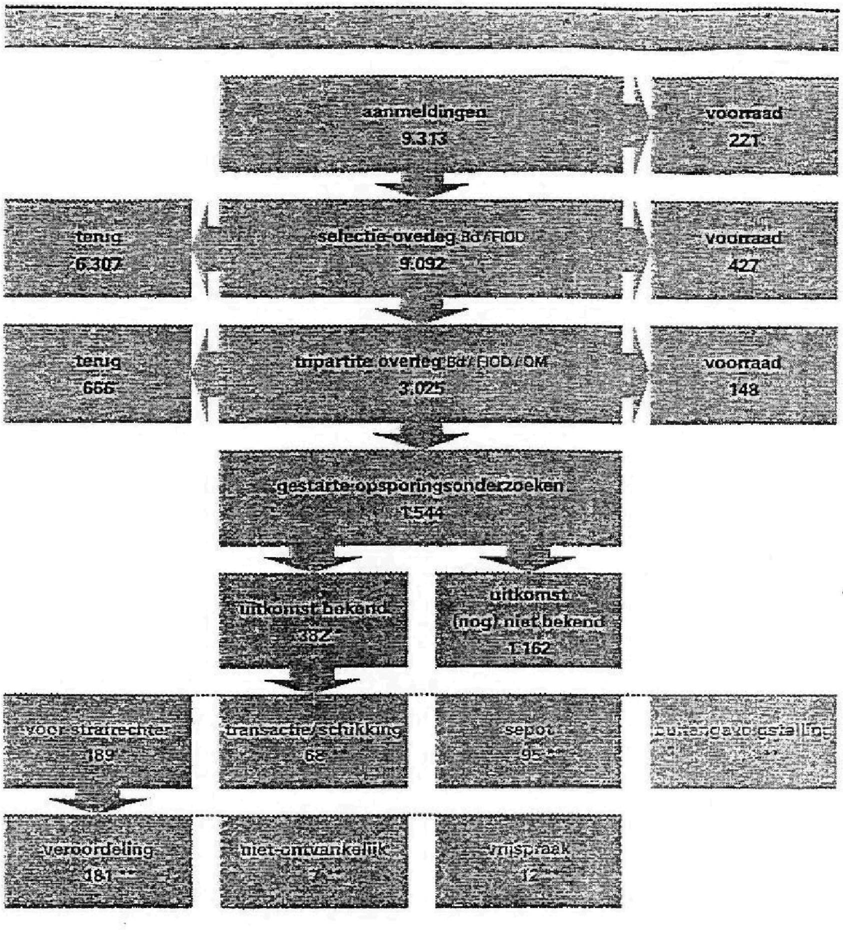
In de onderstaande figuur worden de doostroomgegevens schematisch weergegeven.

[40] Onder uitkomst wordt verstaan: sepot, buitengevolgstelling, transactie en schikking en voor de rechter gebracht (veroordeling, vrijspraak, niet ontvankelijk verklaring.

[41] De 382 opsporingszaken (waar een uitkomst van bekend was) en de cijfers over de specifieke uitkomsten (189 voor de rechter gebracht, 95 sepots, 68 transacties, 114 buitengevolgstellingen) sluiten niet geheel op elkaar aan. De FIOD gaf aan dat dit komt omdat de 382 zaken op zaaksniveau zijn geregistreerd en bijvoorbeeld de 189 zaken op persoonsniveau.

1910762 02662

stroomgegevens fiscale fraude aangemelde zaken in de periode januari 1997 - juni 1999



* Registratie op zaaks-niveau

** Registratie op persoons-niveau

De uitkomst was nog onbekend bij ¾ van de opsporingszaken (1.162 zaken). Deze zaken bevatten in totaal meer dan f 1 miljard aan vermoedelijk ontdoken belasting, 2.777 personen en 1.432 delicten. Van deze 1.162 zaken lag volgens de FIOD 25% nog op voorraad of was lopend, 30% wachtte op afloop.

Bestuurlijke afdoening van geseponeerde fraudezaken

Geseponeerde fraudezaken komen doorgaans in aanmerking voor bestuurlijke afdoening. Daarover zijn echter geen gegevens beschikbaar. In de rapportages van de

Belastingdienst (FIOD) vindt namelijk geen uitsplitsing plaats van geïnde belastinggelden en boetes naar het onderscheid bestuurlijke afdoening en strafrechtelijke afdoening. Vanuit de 'geïntegreerde klantbehandeling' is een dergelijk onderscheid volgens het Ministerie van Financiën minder relevant.

4.3 Sociale zekerheidsfraude

Afspraken over afdoening fraude door OM

Van wederzijdse afspraken tussen het OM en de organisaties met opsporingsambtenaren in de sociale zekerheid is in de fraudeketens in de sociale zekerheid nauwelijks sprake. Het OM volstaat tot nu toe met de vaststelling van het College van procureurs-generaal om een maximaal aantal aangeleverde sociale zekerheidsfraudezaken af te doen. De SVB, het Lisv en het Ministerie van SZW beschouwen dit niet als prestatiedoel voor respectievelijk de SVB, de uitvoeringsinstellingen en de gemeenten. Verder worden geen afspraken gemaakt over zwaarte en soort fraudezaken (bijvoorbeeld het aantal bij de zaken betrokken verdachten of het met de zaken gemoeide financieel belang). Ook wordt niet afgesproken op welke wijze het OM de zaken wil af doen (bijvoorbeeld een bepaald percentage dat minimaal tot dagvaarding leidt).

Werkelijke afdoening fraude door OM

Uit de beschikbare beleidsinformatie blijkt dat het OM in de jaren 1997-1999 lang niet alle aangegeven fraudezaken door dagvaarding of transactie heeft kunnen afdoen.

In de onderstaande tabel zijn de afdoeningsgegevens op een rij gezet.

Tabel: Gegevens afdoening OM

Fraude volksverzekeringen	Dagvaarding	Transactie	Sepot
1997	55%	10%	35%
1998	56%	18%	26%
1999	50%	21%	25%

1910762 02662

Uitkeringsfraude werkn. verz.	Dagvaarding	Transactie	Sepot
1997	65%	20%	15%
1998	64%	16%	20%
1999	65%	15%	16%
Premiefraude werkn. verz.	Dagvaarding	Transactie	Sepot
1997	-	-	-
1998	-	-	-
1999	79%	-	21%
Bijstandsfraude	Dagvaarding	Transactie	Sepot
1997	58%	20%	22%
1998	57%	22%	21%
1999	63%	23%	13%

Bron: Voortgangsrapportage Financieel-economische criminaliteit, Tweede Kamer, 17 050, nr. 210 en Cijfers OM

In 1997 voerde het Lisv-platform Fraude-signalering en opsporing een beperkt onderzoek uit naar de terugkoppeling door het OM van de afloop van fraudezaken aan de uitvoeringsinstellingen en naar het sepotpercentage. Het bleek dat er bij de terugkoppeling van fraudezaken grote verschillen waren tussen arrondissementen.

Verdere analyses – bijvoorbeeld door het Expertisecentrum sociale zekerheidsfraude van het OM - naar de aard en achtergronden van de sepotpercentages bij sociale zekerheidsfraude waren nog niet verricht.

Werkelijke afdoening door de strafrechter

Het Ministerie van Justitie en het OM beschikken niet over landelijke (geaggregeerde) informatie over de afdoening van fraudezaken op het terrein van de sociale zekerheid door de strafrechter.

Inzicht in doorstroom van opsporing tot veroordeling

Zoals in hoofdstuk 3 al vermeld beschikken de handhavingspartners niet over doorstroomgegevens bij sociale zekerheidsfraude. Daarbij gaat het in dit kader om informatie over het deel van alle opsporingsonderzoeken dat alle fasen van het strafrechtelijk traject doorloopt en het deel waarbij

1910762 02662

men in de verschillende fasen besluit niet strafrechtelijk te vervolgen of besluit de zaak (nog) niet in behandeling te nemen.

Bestuurlijke afdoening van geseponeerde fraudezaken

Geseponeerde fraudezaken komen veelal in aanmerking voor bestuurlijke afdoening. Daarover zijn echter geen gegevens beschikbaar. In de rapportages van de SVB bijvoorbeeld vindt geen uitsplitsing plaats van terugevorderde uitkeringsgelden en boetes naar het onderscheid bestuurlijke afdoening en strafrechtelijke afdoening.

4.4 Horizontale fraude

In de tussenevaluatie van november 1999 zijn de productiecijfers van vier IFT's opgenomen. In deze productiecijfers wordt ook vermeld in welke fase de door het IFT in behandeling genomen zaken zich bevinden: 1) verkennend onderzoek, 2) voorbereidend ondezoek, 3) operationeel onderzoek, 4) vervolging door het OM, 5) beslissing op vervolging (dagvaarding, transactie, sepot) en 6) resultaat (wel of geen uitspraak van de strafrechter). Gelet op de in de tussenevaluatie geplaatste kanttekeningen bij de nog prille cijfers (zie hoofdstuk 3), worden de cijfers over afdoening door het OM en door de strafrechter in dit rapport niet opgenomen.

4.5 Conclusies

De handhavingspartners (Ministerie van Justitie, College van procureurs-generaal, vakdepartementen en organisaties die zich bezig houden met opsporing) hebben nog onvoldoende inzicht in de afdoening van opgespoorde fraude. Het OM, dat daarvoor verantwoordelijk is, verschaft onvoldoende landelijk inzicht in de afdoening van fraudezaken door het OM en door de strafrechter.

Bij het OM is wel enige beleidsinformatie aanwezig, namelijk over het landelijk percentage van zaken met een dagvaarding, transactie en sepot. Uit deze cijfers blijkt dat op het terrein van de fiscale fraude en de sociale zekerheidsfraude

1910762 02662

tussen de 50% en 65% van de vervolgingswaardige zaken na opsporingsonderzoek leidt tot een dagvaarding bij de strafrechter. De overige zaken leiden tot een transactie (10% tot 25%) of een sepot (10% tot 35%). Geseponeerde zaken dienen zo mogelijk alsnog met een bestuurlijke boete of maatregel te worden afgedaan. Of dit daadwerkelijk gebeurt is niet duidelijk. De bestaande beleidsinformatie over de sepotpercentages op het terrein van de fiscale fraude en de sociale zekerheidsfraude geeft geen duidelijk beeld van de aard en soort van zaken waar vervolging met succes is ingezet en evenmin over de aard en soort van zaken die geseponeerd zijn. De bestaande beleidsinformatie over de sepotpercentages wekt volgens de Rekenkamer de indruk dat op het terrein van de fiscale fraude en de sociale zekerheidsfraude veel zware fraude onbestraft blijft. Temeer omdat in de fiscale fraudeketen de afspraak bestaat om in 90% van de fraudezaken te dagvaarden. Voor de andere fraudeterreinen bestaan dergelijke afspraken niet. De kwaliteit van de beleidsinformatie over de sepotpercentages wordt door het OM zelf overigens discutabel geacht.

In de fiscale fraudeketen is door het OM recentelijk onderzoek gedaan naar de aard en achtergronden van het hoge sepotpercentage. Dergelijk recent onderzoek is in de keten voor sociale zekerheidsfraude nog niet verricht. In de fiscale fraudeketen bestaat ook een redelijk inzicht in de jaarlijkse *doorstroom* van fraudezaken (van aangifte bij het OM tot veroordeling). Voor inzicht in de *terugstroom* (van zaken die worden geseponeerd) vond de FIOD aanvullend onderzoek nodig. In de keten voor sociale zekerheidsfraude ontbreekt inzicht in de door- en terugstroom van fraudezaken.

De Rekenkamer acht het nog te vroeg om conclusies te trekken over het inzicht in de strafrechtelijke afdoening van door IFT's in behandeling genomen horizontale fraudezaken. Eerst dient meer ervaring met deze nieuwe samenwerkingsverbanden te worden opgedaan.

1910762 02662

5 Aanbevelingen

Inzicht

De Rekenkamer beveelt het OM aan de beleidsinformatie over de afdoening van fraudezaken door het OM en door de strafrechter te verbeteren. Vooral betere en meer precieze beleidsinformatie over de redenen van sepots acht de Rekenkamer van belang.

De Rekenkamer beveelt de organisaties die zich bezig houden met de opsporing aan het inzicht te vergroten in de bestuurlijke afhandeling van opgespoorde fraude die niet uitmondt in een aangifte bij het OM en aangiften die leiden tot seponering door het OM.

Betere en meer precieze beleidsinformatie van het OM en de organisaties die zich met opsporing bezighouden, kan de omvang en ernst van het risico dat zware fraude onbestraft blijft volgens de Rekenkamer inzichtelijker maken. Deze informatie kan vervolgens worden opgenomen in de jaarlijkse verantwoordingsrapportage van de ministeriële commissie voor fraude aan de Tweede Kamer. Bovendien zal meer inzicht bijdragen aan zorgvuldige afwegingen van de handhavingspartners op landelijk niveau bij de inzet van opsporings- en vervolgingscapaciteit op de verschillende fraudeterreinen.

De Rekenkamer hecht veel belang aan de in de fiscale fraudeketen bestaande praktijk om tussen de FIOD en het OM prestatie-afspraken te maken. Dergelijke afspraken dragen bij aan een betere afstemming in de keten tussen de opsporing en vervolging. De Rekenkamer dringt ook aan op spoedige totstandkoming van dergelijke afspraken in de keten voor sociale zekerheidsfraude. Zij beseft dat de gedecentraliseerde uitvoering (en opsporing) door de

1910762 02662

gemeenten, in het geval van de sociale voorzieningen, een complicerende factor is.

De Rekenkamer beveelt het OM en de organisaties die zich bezig houden met de opsporing voorts aan door middel van aanvullend onderzoek meer inzicht te krijgen in de jaarlijkse stroom aan fraudezaken (van fraudesignaal via proces-verbaal tot veroordeling). Daarbij kan het gaan om *volume-gegevens*, welke een helder beeld geven van de stand aan het eind van het jaar van het aantal ontvangen fraudesignalen, verrichte onderzoeken, fraudeconstateringen, processen-verbaal en opgespoorde fraudezaken waarbij wordt besloten tot bestuurlijke afdoening. Beter nog zijn *doorstroomgege-vens*, welke een indruk geven van het deel van alle fraudesig-nalen, dat daadwerkelijk uitmondt in een proces-verbaal en het deel waarbij wordt besloten om de zaak bestuurlijk af te doen of 2) wordt besloten de zaak (nog) niet in behandeling te nemen.

Opsporingsprestaties en afdoening van opgespoorde fraude

De bij het OM wel aanwezige beleidsinformatie over de strafrechtelijke afdoening van fraude in de jaren 1997-1999 levert een ongunstig beeld op van de afdoening van opge-spoorde fraude. Dit ongunstige beeld vraagt naar de mening van de Rekenkamer allereerst om:

- een herbezinning van de handhavingspartners (ook die in de keten voor sociale zekerheidsfraude) op de waarde van de in fiscale fraudeketen geldende afspraak om in 90% van de fraudezaken te dagvaarden;
- een nadere analyse van de bestaande informatie over de afdoening van fraudezaken door het OM en door de strafrechter. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan een eventueel noodzakelijk inhaaltraject om voor de afgelopen jaren de ontbrekende afloopgegevens van het OM en de strafrechter vanuit het OM op te nemen in de informatiesystemen van de andere handhavingspartners. Ook kan worden gedacht aan aanvullend onderzoek naar de aard en achtergronden van de hoogte van het percentage sepots;
- aanvullend op de bestaande informatiesystemen doen van onderzoek naar de bestuurlijke afhandeling van op-

1910762

02662

sporingsonderzoeken die niet resulteren in een aangifte bij het OM en aangiften die hebben geleid tot seponering door het OM.

Indien uit deze analyses ook een ongunstig ontstaat over de opsporingsprestaties en de afdoening van opgespoorde fraude, dan zijn nadere maatregelen nodig om de oorzaken daarvan weg te nemen.

Vergelijking

Het gebrekkige inzicht in de opsporingsprestaties en de afdoening van opgespoorde sociale zekerheidsfraude hangt voor een belangrijk deel samen met de (versnipperde) organisatiestructuur in de sociale zekerheid. Het OM is bij de opsporing en vervolging van fiscale fraude alleen afhankelijk van de FIOD, onderdeel van de Belastingdienst van het Ministerie van Financiën. Bij de opsporing en vervolging van sociale zekerheidsfraude is het OM afhankelijk van de gemeenten, de SVB, het Lisv en de vijf uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid en van het Ministerie van SZW. Hoewel het niet aan de Rekenkamer is keuzes aan te bevelen voor een specifieke organisatiestructuur, wil zij wel wijzen op de in haar ogen bestaande noodzaak van een sterkere centrale regie van het OM bij de opsporing en vervolging van sociale zekerheidsfraude. In de huidige situatie is daar geen sprake van. Naar de mening van de Rekenkamer doet zich bij de thans lopende besluitvorming over de (re)organisatie van de opsporing van 'zware' fraude in de sociale zekerheid een goed moment voor om de centrale regiefunctie van het OM beter te waarborgen en tegelijkertijd één coördinerende instantie bij het Ministerie van SZW te creëren. Voorts denkt de Rekenkamer aan het verbeteren van het inzicht in fraudesignalen, het opstellen van heldere criteria om zaken te selecteren, het waarborgen van de begeleiding van het OM bij de selectie van zaken, en het maken van afspraken over de afdoening van fraudezaken en de terugkoppeling daarvan.

De Rekenkamer denkt dat de ervaringen in de fiscale fraudeketen en de eerste ervaringen met de IFT's voor horizontale fraude ook van nut kunnen zijn voor de keten bij sociale zekerheidsfraude. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht

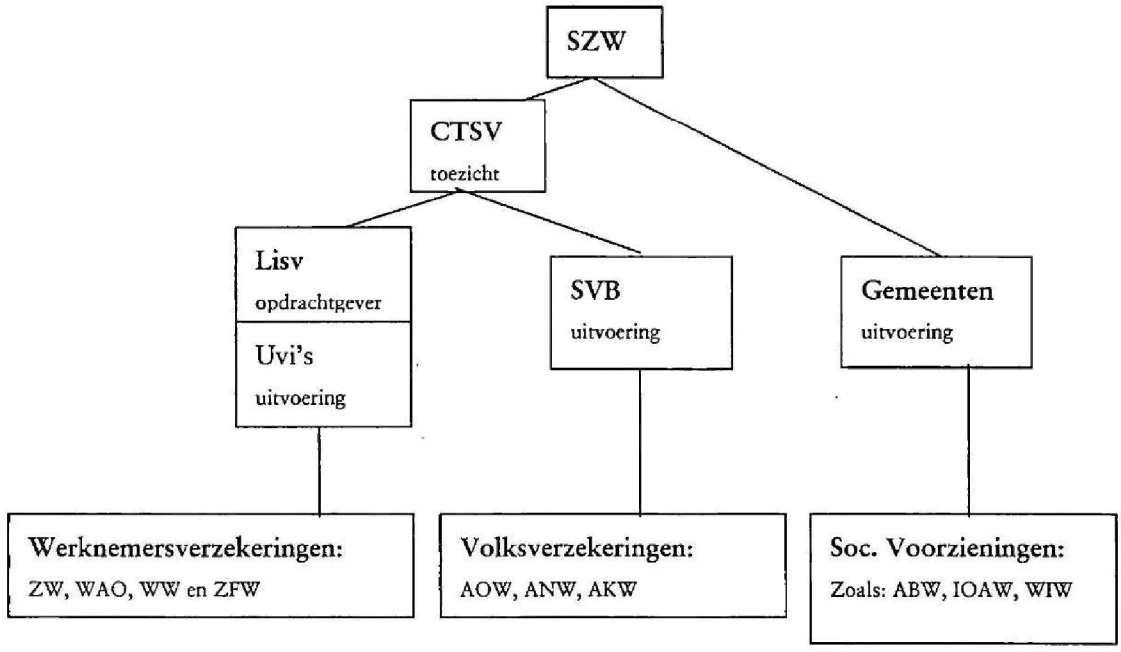
1910762 02662

aan goede samenwerking vanuit het Ministerie van SZW, het Lisv, de uitvoeringsinstellingen, de SVB en de gemeenten met het recentelijk gestarte expertisecentrum van het OM voor sociale zekerheidsfraude.

1910762 02662

Bijlage 1 Organisatie van de sociale zekerheid

Het volgende vereenvoudigde schema kan het systeem van de sociale zekerheid verduidelijken[42]:



[42] Schema is ontleend aan de kleine gids voor de Nederlandse sociale zekerheid 1999.2. Zie bijlage 6 voor de betekenis van de afkortingen. De lijnen hebben niet de betekenis van strikte politiek/hiërarchische verhoudingen.

1910762 02662

Bijlage 2 Proces van opsporing en vervolging van fraude

Bijlage 2a
Opsporing en vervolging van fiscale fraude

Bijlage 2b
Opsporing en vervolging van sociale zekerheidsfraude

Bijlage 2c
Opsporing en vervolging van horizontale fraude

1910762 02662

Bijlage 2a
Opsporing en vervolging van fiscale fraude

Voor fiscale fraudezaken gelden sinds 1993 Aanmeldings-, transactie- en vervolgingsrichtlijnen (ATV-richtlijnen).[43]

Deze richtlijnen geven aan in welke gevallen de eenheden van de Belastingdienst fraude of vermoedens van fraude moeten *aanmelden* en welke criteria gelden voor de selectie van zaken voor opsporingsonderzoek. De criteria zijn 1) het bedrag aan vermoedelijk ontdoken belasting is meer dan f 12.000 bij particulieren en meer dan f 25.000 bij ondernemingen en 2) er is sprake van opzet of grove schuld. Blijft het fiscale nadeel als gevolg van opzet of grove schuld beneden het drempelbedrag, of wordt het drempelbedrag overschreden en is er geen sprake van opzet of grove schuld, dan wordt de zaak bestuurlijk afgedaan (in de heffing wordt een correctie aangebracht met mogelijk een verzuimboete).
Van de zaken die overblijven kan aan de hand van een puntenlijst uit de ATV-richtlijnen de prioriteit van zaken worden bepaald. Na afronding van een opsporingsonderzoek wordt, op basis van het proces-verbaal, besloten of de zaak wordt *gedagvaard (voorleggen aan de strafrechter) of op een andere manier wordt afgedaan (transactie of sepot)*. Wanneer een aangeboden transactie wordt geweigerd of de voorwaarden van de transactie niet worden nageleefd, dagvaardt de officier van justitie alsnog.

De gezagsinbreng vanuit het OM wordt mogelijk gemaakt door een stelsel van overleggen op verschillende niveaus van de Belastingdienst, de FIOD en het OM.

Aanmelding

Fiscale delicten die voldoen aan de aanmeldingscriteria dienen aangemeld te worden bij de boete-fraudecoördinator van de eenheid. Deze functionaris toetst het feitencomplex aan de aanmeldingsrichtlijn en brengt, indien de zaak voldoet aan de aanmeldingscriteria, de zaak in het Selectie-overleg.

---

[43] Staatscourant 1993, 75.

1910762 02662

Selectie-overleg

Aan het SO nemen deel: de FIOD, [redacted] AWR, en de boete-fraudecoördinatoren van de in het betreffende arrondissement gelegen eenheden van de Belastingdienst.[44] In de periode 1997-1999 functioneerden 18 selectie-overleggen. Het Selectie-overleg toetst eerst of een zaak terecht is aangemeld. Als het Selectie-overleg oordeelt dat er geen sprake is van een aanmeldingswaardige zaak, dan wordt de zaak terugverwezen naar de eenheid waar deze vervolgens bestuurlijk wordt afgedaan. Vervolgens beoordeelt het Selectie-overleg op basis van de bewijsbaarheid of een zaak in aanmerking komt voor strafrechtelijke opsporing. De in de ATV-richtlijnen opgenomen puntenlijst beoogt een indicatie te geven van de zwaarte van de ter selectie voorgelegde zaak. De door het Selectie-overleg als "vervolgingswaardige" zaken aangemerkte zaken gaan door naar het Tripartiete Overleg . Niet als "vervolgingswaardige" zaken aangemerkte zaken gaan terug naar de eenheden. In de meest recente ATV-richtlijnen (concept van begin 2000) is opgenomen dat de term 'vervolgingswaardige zaak' slechts betekenis heeft binnen het selectie-overleg van de Belastingdienst. Daarmee wordt aangegeven dat het selectie-overleg van oordeel is dat een zaak aan het Tripartiete-overleg dient te worden voorgelegd.

Tripartiete Overleg

Aan het Tripartiete-overleg nemen deel de officier van justitie, [redacted] AWR en de FIOD.[45] In 1997 en 1998 functioneerden 15 Tripartiete-overleggen, in 1999 waren dat er 12. Het Tripartiete-overleg toetst eerst of een zaak voldoet aan de transactie- en vervolgingsrichtlijnen. Indien dat niet het geval is, dan wordt de zaak terugverwezen naar de eenheid van de Belastingdienst om bestuurlijk te worden afgehandeld. Primair wordt in het Tripartiete-overleg beslist

[44] Daarnaast neemt de boete-fraudecoördinator/contactambtenaar WD deel aan het SO, ingeval van behandeling van een aanmelding die ziet op een douanedelict.

[45] Daarnaast neemt de boete-fraudecoördinator/contactambtenaar WD deel aan het TPO, ingeval van behandeling van een aanmelding die ziet op een douanedelict.

1910762 02662

of er al dan niet (verder) opsporingsonderzoek zal worden gedaan. Tevens maakt de officier van justitie in het Tripartiete-overleg kenbaar of hij de zaak te zijner tijd – na voltooiing van het opsporingsonderzoek – in beginsel zal accepteren voor dagvaarding, of over zal gaan tot transactie. Volgens het Expertisecentrum fiscale fraude bestaat in de praktijk deze keuze eigenlijk nauwelijks. Het is altijd de bedoeling dat gedagvaard wordt. Er bestaat echter een marge van 10% om zaken, waarbij dagvaarden (naar later blijkt) niet mogelijk is, op een andere manier af te doen (sepot, transactie of overdracht). Is in het Tripartiete-overleg meteen al duidelijk dat een zaak niet geschikt is voor dagvaarden dan wordt de zaak niet geaccepteerd.

De ATV-richtlijnen geven aan wie (Belastingdienst, FIOD en OM) op welk moment beslissingen kunnen nemen. De acceptatie en toedeling van strafrechtelijke onderzoeken geschiedt in het Tripartiete-overleg. Het Tripartiete-overleg staat onder voorzitterschap van het OM. Wel kan het Centraal Tripartiete Overleg (CTPO) en/of het Bestuurlijk Tripartiete Overleg (BTPO) dwingend aangeven dat bepaalde zaken met landelijke prioriteit voorrang dienen te krijgen. De voortgang van opsporingsonderzoeken wordt in de Tripartiete-overleggen besproken.

Wijze van puntentoekenning bij fiscale fraudezaken

Voor elk van de vijftien onderstaande indicatoren wordt aan de zaak – indien zij aan het desbetreffende criterium voldoet – één punt toegekend. Een zaak kan dus minimaal één, maximaal vijftien punten krijgen.

Indicatoren	Punten
f 12.000 - f 50.000	1 punt
f 50.000 - f 100.000	2 punten
f 100.000 – f 250.000	3 punten
f 250.000 - f 500.000	4 punten
f 500.000 – f 1.000.000	5 punten
f 1.000.000 – f 10.000.000	6 punten
meer dan f 10.000.000	7 punten
Ontdoken belasting meer dan 25%	1 punten

1910762 02662

van totaal verschuldigde bedrag	
Eerste fiscale recidive	1 punten
Verhaal onmogelijk	1 punten
Medewerking/medeweten adviseur en/of douane-expediteur	1 punten
Combinatie met andere dan fiscale strafbare feiten	1 punten
Strafrechtelijke recidive	1 punten
Status verdachte/ voorbeeldfunctie/ listigheid	1 punten
Evenwichtige rechtshandhaving	1 punten
Totaal aantal punten	1-15 punten

Bron: recente ATV-richtlijnen van begin 2000

1910762 02662

Bijlage 2b
Opsporing en vervolging sociale zekerheidsfraude

Overlegvormen sociale zekerheidsfraude

Afstemming over sociale zekerheidsfraude tussen het Ministerie van SZW, Lisv, uvi's en SVB met het OM vindt plaats in diverse overleggen. Hierna worden de belangrijkste overleggen binnen de onderzoeksperiode 1997,1998 en 1999 kort beschreven.

Centraal overleg Bijstandsfraude
Het Centraal overleg Bijstandsfraude (CBO) beoogt de afstemming tussen de uitvoeringsorganisaties en het OM te verbeteren. Aan het overleg nemen deel het OM, het Ministerie van Justitie, het Ministerie van SZW (de betrokken beleidsdirectie en de directie Toezicht), Divosa, de landelijke vereniging van sociaal rechercheurs en de VNG.

LOP
De nationale samenwerking op het gebied van de bestrijding van fraude in de sociale zekerheid is geregeld in een kaderconvenant. Er is een Landelijk overlegplatform (LOP) voor de coördinatie van de bestrijding van met name de zwarte fraude in de sociale zekerheid door interdisciplinaire teams. Het platform heeft mede de zorg voor het verbeteren van het functioneren van de regionale interdisciplinaire fraudeteams (RIF's)[46]. Participanten van het LOP zijn de ministeries van SZW, Justitie en Financiën het OM, de Belastingdienst, de VNG en het Lisv.
Het LOP behandelt projectvoorstellen die door de afzonderlijke RIF's worden voorgesteld en de participanten stellen de benodigde menskracht ter beschikking.
De directeur bijstandszaken van SZW is voorzitter van het LOP.

[46] Kader Convenant Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams, 17 december 1999 inzake participanten LOP, doelstelling RIF's, afstemming van projecten en procedures voor projecten.

1910762 02662

Centraal en regionaal overleg OM (COM en ROM)
Voor de beleidsmatige afstemming tussen het OM, de ministeries van SZW en Justitie, de SVB, het Lisv en de uitvoeringsinstellingen is het Centraal overleg Openbaar Ministerie (COM) ingesteld. Het COM streeft naar een goede samenwerking en beleidsafstemming tussen het OM, de SVB en het Lisv. Onderwerpen die behandeld worden zijn onder meer de afhandeling van de nadeelberekening in fraudezaken, het toelaten van de advocaat bij het verhoor, het uitreiken van het proces-verbaal aan de verdachte en wijziging van de aangiftegrens.
De operationele afstemming vindt plaats in het Regionaal overleg Openbaar Ministerie (ROM). Daarin participeren vertegenwoordigers van de arrondissementparketten en de uitvoerende instanties (het OM, de SVB, het Lisv en de uitvoeringsinstellingen).
In 1999 is de overlegstructuur COM-ROM door de deelnemers geëvalueerd. Voor het COM bleek dat meer duidelijkheid is gewenst over de positie ten opzichte van de ROM's en dat het COM zich zou moeten beperken tot de beleidsmatige afstemming. De ROM's bleken nog niet overal goed te functioneren. Er was sprake van overlappende overlegvormen, waarin vaak dezelfde onderwerpen ter sprake komen.

Bilateraal overleg OM - uitvoeringsinstellingen
Alle uitvoeringsinstellingen voeren structureel bilateraal overleg met het OM. De deelnemers vinden dit de meest effectieve vorm. Door dit meer directe overleg ontstaat bij de uitvoeringsinstellingen meer duidelijkheid over het aantal bij het OM in te dienen zaken en de behandeling ervan door het OM. De opzet van het bilateraal overleg verschilt per arrondissement. Het wisselen van vertegenwoordigers van het OM is voor deze overlegvorm een probleem.

Platform Fraudesignalering en Opsporing
Het Platform was tot voor kort een platform samengesteld uit vertegenwoordigers van de opsporingsdienst van de uitvoeringsinstellingen en een beleidsmedewerker van het Lisv. Per september 2000 zou het platform worden uitgebreid met een afgevaardigde van de SVB. De uitbreiding van het platform is het gevolg van de ontwikkelingen rond het Regionaal overleg Openbaar Ministerie (ROM).

1910762 02662

Het Lisv en de uitvoeringsinstellingen voeren overleg over aspecten van fraudebestrijding. Met name zaken als registratie, kwaliteit en aantal bij het OM in te dienen processenverbaal, projecten, normeringen en voortgang komen in het overleg aan de orde.

Intern OM fraudeoverleg
Voor de sociale zekerheid heeft het OM nog een centraal intern afstemmingsoverleg, het *Overleg COM-ROM en RIF.* Aan het overleg nemen de officieren van justitie deel die aan de verschillende overleggen in het land met het Lisv, de uitvoeringsinstellingen en de RIF's deelnemen. Inmiddels bestaat dit overleg niet meer in deze vorm. Het expertisecentrum sociale fraude in Den Haag fungeert thans als intermediair tussen de parketten en het COM.

1910762 02662

Richtlijn premiefraude werkgevers [47]

De richtlijn premiefraude werkgevers beoogt uitgangspunten te bieden voor de aanpak van fraude van werkgevers met premies sociale verzekeringen. Het gaat in het bijzonder om de vraag welke premiefraudezaken door de uvi's bij de officier van justitie moeten worden aangegeven. Deze bijlage geeft een samenvatting van de richtlijn.
Bij het opstellen van de richtlijn premiefraude werkgevers is rekening gehouden met de wijze waarop fiscale fraude van ondernemingen en werkgevers wordt afgedaan. De richtlijn premiefraude sluit aan bij de systematiek van de richtlijnen aanmelding, transactie en vervolging fiscale delicten en douanedelicten.

Onder fraude van een werkgever met premies sociale verzekeringen wordt verstaan het door de werkgever verwijtbaar verstrekken van onjuiste of onvolledige gegevens, dan wel verzwijgen van gegevens welke verstrekt hadden behoren te zijn, met als gevolg dat bedoelde premies niet of tot een te laag bedrag zijn dan wel zouden zijn vastgesteld. Van verwijtbaarheid zal in het algemeen sprake zijn bij opzet of grove schuld aan de zijde van de werkgever. Veelal zal sprake zijn van strafbare feiten zoals omschreven in artikel 225 Wetboek van Strafrecht.

Een nauwkeurige en volledige registratie van de wijze waarop de premiefraudezaken door de uvi's worden afgehandeld is volgens de richtlijn premiefraude van groot belang. Daarmee kan meer inzicht worden verworven in de aantallen en soorten zaken voor de beleidsvorming door het OM en de uitvoeringsinstellingen. De registratie ligt voor een deel in handen van de uitvoeringsinstellingen en voor een deel in handen van het OM.

De richtlijn is overigens niet van toepassing op zaken die voortkomen uit onderzoeken ingesteld door multidisciplinaire teams.

---

[47] Vastgesteld in de vergadering van p.g's d.d. 26 oktober 1994, Inwerkingtreding 1 januari 1995, Stcrt 1994, 217

1910762 02662

Uitgangspunt van de richtlijn premiefraude is dat een zaak voor strafrechtelijke afdoening in aanmerking komt indien het premienadeel f 25.000,- of meer bedraagt èn de zaak ten minste drie punten krijgt op grond van de lijst prioriteitsbepaling. Ook komt een zaak voor strafrechtelijke vervolging in aanmerking indien sprake is van recidive.

Wijze van puntentoekenning bij premiefraudezaken

Tabel: indicatoren en punten premiefraude

A Omvang premienadeel	Punten
- f 25.000,- tot f 50.000,-	1 punt
- f 50.000,- tot f 250.000,-	2 punten
- f 250.000,- tot f 1.000.000,-	3 punten
- f 1.000.000,- of meer	4 punten
B Kenmerken van de verdachte	
- Status verdachte/voorbeeldfunctie	1 punt
- Eerste recidive	1 punt
- Premievaststelling en inning bij de verdachte is niet mogelijk	1 punt
- Gericht op eigen voordeel	1 punt
C Kenmerken van de gedraging	
- Combinatie met belastingfraude	1 punt
- Listigheid	1 punt
- Medewerking adviseur	1 punt
- Combinaties met andere delicten	1 punt

Deze zaken worden volgens de richtlijn premiefraude als regel door het OM vervolgd. Zaken waaraan volgens de prioriteitsbepaling het grootste aantal punten wordt toegekend dienen het eerst in behandeling te worden genomen. In geval van bijzondere acties wordt de prioriteit van de hieruit voortvloeiende zaken niet op basis van deze lijst doch vooraf in overleg tussen het OM en de uvi's bepaald.

1910762 02662

Richtlijn uitkeringsfraude

In 1997 trad de richtlijn voor het doen van aangifte, het opmaken van proces-verbaal, de vervolging en het strafvorderingsbeleid inzake fraude met sociale uitkeringen werking. De richtlijn is vastgesteld door het College van procureurs-generaal[48]. In deze bijlage is een samenvatting van de richtlijn uitkeringsfraude opgenomen.
Van fraude volgens de richtlijn uitkeringsfraude is sprake bij het plegen van een aantal delicten uit het wetboek van strafrecht, te weten de artikelen 225, 227a, 227b, 326, 447c, en 447d. Deze artikelen zien op het opgeven van onware gegevens en schending van verplichtingen in de diverse sociale zekerheidswetten, te weten: de werknemersverzekeringen, de volksverzekeringen, de sociale voorzieningen.

Uitgangspunt voor het opmaken van een proces-verbaal en het doen van aangifte is volgens de richtlijn uitkeringsfraude de ernst van de zaak, primair uitgedrukt in de omvang van het nadeel. Bij een benadelingsbedrag van f 12.000,- of meer wordt in beginsel altijd aangifte gedaan.
Tot 1 april 2000 kon ook van zaken tussen f 6000,- en f 12.000, - aangifte worden gedaan. Of dat gebeurde werd beslist door de officier van justitie in overleg met de opsporingsinstantie. De afspraken strekten ertoe de zwaarste zaken te vervolgen.

Werd geen aangifte gedaan dan werd de zaak bestuurlijk met een boete of maatregel afgedaan.

Het fraudebedrag is het bedrag dat ten onrechte ten laste is gekomen van het uitvoeringsorgaan, dat de uitkering verstrekt.

Non cumulatie
Bij fraude wordt geen administratieve boete opgelegd zolang de aan het OM aangegeven zaak bij het OM in behandeling is. De oplegging van een administratieve boet blijft definitief achterwege indien ter zake van de gedraging tegen de betrokkene een strafvervolging is ingesteld en het onderzoek ter

[48] Vastgesteld door de vergadering van p.g's d.d. 20 november 1996, Stcrt 1997, nr. 12

1910762 02662

terechtzitting een aanvang heeft genomen, dan wel het recht tot strafvordering is vervallen ingevolge artikel 74 Sr.

Afdoening sepots uitkeringsfraude
Alle zaken die niet (verder) door het OM worden vervolgd (geseponeerd) dienen alsnog bestuurlijk te worden afgedaan. Voorkomen moet worden dat in het geheel geen sancties worden opgelegd. Ook het garanderen van een sanctie noopt tot een zorgvuldige informatie-uitwisseling, zeker in die gevallen waarin een zaak vanuit de strafrechtelijke sfeer 'teruggaat' naar de administratiefrechtelijke sfeer.
Een sepot beslissing dient snel ter kennis te worden gebracht van het uitvoeringsorgaan. Het uitvoeringsorgaan beoordeelt vervolgens of administratieve sanctionering opportuun is. Het is van groot belang dat de uitvoeringsorganen op de hoogte worden gehouden van het verloop van de vervolging. Het OM stelt het uitvoeringsorgaan ten spoedigste, doch uiterlijk binnen 6 weken na de inschrijving op de hoogte van afdoeningen die in beginsel de mogelijkheid (her) openen om een administratieve boete op te leggen.

Voor het strafvorderingsbeleid geldt in principe het benadelingsbedrag als uitgangspunt. De omstandigheden waaronder het feit is begaan en de omstandigheden betreffende de persoon van de verdachte kunnen afwijkingen van dit principe mogelijk maken. Verder geeft de richtlijn inzicht in de samenhang tussen het benadelingsbedrag en de daarbij te door het OM te vorderen gevangenisstraf.

1910762 02662

Bijlage 2c
Opsporing en vervolging van horizontale fraude

Op basis van de volgende wegingscriteria en puntentabel wordt bepaald of zaken IFT-waardig zijn. Na deze selectie volgen het gebruikelijke opsporings- en (na de eventuele aangifte) vervolgingstraject. Een score van 40 tot 60 punten leidt tot de kwalificatie 'zwaar'; een score van 20 tot 40 punten is middelzwaar; minder dan 20 punten is veelvoorkomende criminaliteit die niet doot het IFT maar door de regionale politiekorpsen wordt afgedaan.

Criteria	Punten
A Maatschappelijk belang	
Ontwrichting van het financiële verkeer	0-5
Eis van onmiddellijk optreden	0-5
Actualiteit	0-5
Totaal A (maximaal 10 pnt.)	.....x 3
B Kenmerken van de fraude	
Omvang in fl.. ,- :	
0-50.000	0-1
50.000-100.000	0-2
100.000-500.000	0-3
500.000-1.000.000	0-4
> 1.000.000	0-5
Dreiging van een trend:	
Lokaal	0-1
Regionaal	0-3
Landelijk/internationaal	0-5
Totaal B (maximaal 10 punten)	..... x 4
C Karakteristieken van de dader:	
Groep:	
5-10	
> 10	
Ingenieus	
Periode	
< 1 jaar	
> 1 jaar	
Groei	
Totaal C (maximaal 10 pnt.)	.....
Eindtotaal	(Ax3)+(Bx2)+C

1910762 02662

Bijlage 3 Doelen en inzicht in prestaties van opsporing

De tabel vat de belangrijkste bevindingen uit hoofdstuk 3 samen.

Tabel: doelen en inzicht in prestaties van opsporing

	Fiscale fraude	Volks-verzekeringen	Werknemers-verzekeringen	Sociale voor-zieningen	Horizontale Fraude
Vooraf gestelde prestatiedoelen	●	○	◐	○	◐
Inzicht in volumegegevens* over:					
- aantal beoogde aangiften bij OM	●	○	○	○	●
- soort beoogde zaken**	●	○	○	○	○
- zwaarte van beoogde zaken***	●	○	○	○	●
- aantal fraudesignalen	●	○	○	◐	○
- aantal vooronderzoeken	●	●	●	○	◐
- aantal opsporingsonderzoeken	●	●	●	○	◐
- aantal fraudeconstateringen	●	●	●	◐	◐
- aantal aangiften bij het OM	●	●	●	◐	◐
Inzicht in doorstroom van zaken **** door de keten	●	○	○	○	◐
Inzicht in bestuurlijke afhandeling van fraudeconstateringen die *niet* resulteren in een aangifte bij het OM	○	○	◐	○	○

Legenda: ● = wel ○ = niet ◐ = gedeeltelijk

* Volumegegevens geven een indruk van de stand aan het eind van het jaar van het aantal ontvangen fraude-signalen, verrichte onderzoeken, fraudeconstateringen, processen-verbaal en opgespoorde fraudezaken waarbij wordt besloten tot bestuurlijke afdoening.

** Soort zaken: bijvoorbeeld naar wet, naar thema of naar zwarte versus witte fraude

*** Zwaarte zaken: bijvoorbeeld het met deze zaken minimaal gemoeide opgespoord nadeel (financieel belang)[49] of het aantal bij deze fraudezaken betrokken verdachten[50]

[49] Het beoogde opgespoord nadeel van bijvoorbeeld 100 aangiften uitkeringsfraude hoeft niet per definitie gelijk te zijn aan 100 aangiften X f 12.000 = f 1.200.000 (f 12.000 is het minimale benadelingsbedrag van een fraudezaak waarbij volgens de richtlijnen van het OM vanaf 1-4-2000 strafrechtelijke aanpak moet volgen).

[50] Bij één fraudezaak kunnen meer verdachten betrokken zijn.

1910762 02662

**** Doorstroomgegevens geven een indruk van het deel van alle fraudesignalen, dat daadwerkelijk uitmondt in een proces-verbaal en het deel waarbij wordt besloten om de zaak bestuurlijk af te doen of 2) wordt besloten de zaak (nog) niet in behandeling te nemen.

1910762 02662

Bijlage 4 Inzicht in de afdoening van opgespoorde fraude

De volgende tabel vat de belangrijkste bevindingen uit hoofdstuk 4 samen.

Tabel: Inzicht in de afdoening van opgespoorde fraude (hoofdstuk 4)

	Fiscale fraude	Volks-verzekering	Werknemers-verzekeringen	Sociale voorzieningen	Horizontale fraude
Afspraken over de wijze waarop het OM aangiften van fraude beoogt af te doen (bijvoorbeeld het % dagvaardingen)	●	○	○	○	○
Inzicht in volumegegevens* over strafrechtelijke afdoening opgespoorde fraude:					
- afdoening door het OM (sepotpercentages)	◐	◐	◐	◐	
- aard en achtergronden percentage sepots OM	◐	○	○	○	
- afdoening door de strafrechter	◐	○	○	○	
Inzicht in doorstroom van zaken door de keten**	◐	○	○	○	
Inzicht in bestuurlijke afdoening van door het OM *geseponeerde* zaken	○	○	○	○	

Legenda: ● = wel ○ = niet ◐ = gedeeltelijk

* Volumegegevens geven een indruk van de stand aan het eind van het jaar van het aantal ontvangen aangiften bij het OM, het aantal dagvaardingen en het aantal veroordelingen.

** Doorstroomgegevens geven een indruk van het deel van alle aangiften bij het OM, dat leidt tot dagvaarding en uiteindelijk tot een afdoening door de strafrechter.

1910762 02662

Bijlage 5 Overzicht van opsporingscapaciteit

Fiscale fraude

De beschikbare capaciteit bij de FIOD was in 1999 825 fte's, waarvan 503 fte's voor het resultaatgebied opsporing.

Sociale zekerheidsfraude

De opsporingscapaciteit van de SVB lag in 1999 op 61 fte.

In 1999 waren in totaal 297 opsporingsambtenaren bij de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid werkzaam. Onderstaande tabel geeft een overzicht van het aantal opsporingsambtenaren per uitvoeringsinstelling.

Tabel: overzicht opsporingsambtenaren bij uitvoeringsinstellingen

Uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid	*1998*	*1999*	*2000*
GAK	160	163	198
GUO	14	15	20
SFB	25	25	25
Uszo	15	13	18
Cadans	38	36	36
Totaal	252	252	297

Bron: Lisv Trendrapportage 2000

In 1998 was de totale opsporingscapaciteit bij gemeenten (sociaal rechercheurs) 497 fte's.

Horizontale fraude (peildatum 1 juli 1999)

IFT Noord: gerealiseerde (beoogde) formatie: 23 (19)
IFT Noord-West: gerealiseerde (beoogde) formatie: 20 (24)
IFT Oost: gerealiseerde (beoogde) formatie 18 (19)
IFT Zuid: gerealiseerde (beoogde) formatie 28 (27)

1910762

02662

Bijlage 6 Lijst met afkortingen

ABW	Algemene Bijstandswet
AKW	Algemene Kinderbijslagwet
ANW	Algemene Nabestaandenwet
AOW	Algemene Oudersdomswet
BFFEC	Bestrijding Fraude en Financieel-economische Criminaliteit
CTSV	College van Toezicht Sociale Verzekeringen
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
FRES	Fraude Registratie Systeem
FRIS	Fraude Registratie en Informatie Systeem
GEFIS	Geïntegreerd Fraude Informatiesysteem
IAOW	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
IFT's	Interregionale Fraudeteam's
LISV	Landelijk instituut sociale verzekeringen
OM	Openbaar Ministerie
PV	Proces-verbaal
RIF's	Regionale Interdisciplinaire Fraudeteam's
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen
WIW	Wet Inschakeling Werkzoekenden
WW	Werkeloosheidwet
Zfw	Ziekenfondswet
ZW	Ziektewet

1910762 02662

Directie I
Bureau Financiën
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
Tel. 070-3424232 - Telefaxnummer 070-3424460
Email [redacted]@rekenkamer.nl

Algemene Rekenkamer

Ministerie van Financiën
Directoraat-generaal der Belastingen
[redacted]
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

25 oktober 2000
Ons kenmerk 2000-41q.GA

Betreft Definitieve nota van bevindingen Opsporing en vervolging van fraude

Beste [redacted],

Hierbij krijg je ter kennisneming een exemplaar van de eindversie van de nota van bevindingen *Opsporing en vervolging van fraude* en de bijbehorende deelnota voor fiscale fraude. In deze nota's zijn de ambtelijke reacties op eerdere concepten verwerkt. De nota van bevindingen en de bijbehorende deelnota's bevatten niet het definitieve standpunt van de Rekenkamer. Daarvoor wordt verwezen naar het bestuurlijk rapport Opsporing en vervolging van fraude.

De nota van bevindingen en de bijbehorende deelnota's vormen de basis voor het bestuurlijk rapport dat door het College van de Rekenkamer voor bestuurlijk hoor en wederhoor wordt voorgelegd aan de betrokken bewindspersonen, het College van procureurs-generaal en de besturen van het College van toezicht sociale verzekeringen, de Sociale Verzekeringsbank en het Landelijk instituut sociale zekerheid.

Met vriendelijke groet,

[redacted]

M1952

Algemene Rekenkamer

Nota van bevindingen Opsporing en vervolging van fraude

Inzicht in effecten, prestaties en kosten van de opsporing en vervolging bij de bestrijding van fiscale fraude, sociale zekerheidsfraude en horizontale fraude

25 oktober 2000
Directie I
Bureau Financiën

1910762 02662

Inhoud

1	**Inleiding**	5
1.1	Beleid gericht op fraudebestrijding	5
1.2	Onderzoekskader	8
1.2.1	Aanleiding voor onderzoek	8
1.2.2	Doel- en probleemstelling	9
1.2.3	Afbakening	10
1.2.4	Begrippen	11
1.2.5	Onderzoeksvragen	14
1.2.6	Algemeen beoordelingskader	15
1.2.7	Opbouw nota	16
2	**Organisatie van fraudebestrijding**	17
2.1	Verantwoordelijkheid	17
2.2	De handhavingsketen	18
2.3	Overgang bestuurs- naar strafrechtelijke aanpak	20
2.4	Afstemming tussen actoren	23
2.4.1	Ministeriële commissie en stuurgroep	23
2.4.2	College van procureurs-generaal	23
2.4.3	Coördinatie commissie fraude bij OM	23
3	**Vergelijking op hoofdlijnen**	25
3.1	Inleiding	25
3.2	Doelen	25
3.2.1	Beoordelingskader doelen	25
3.2.2	Fiscale fraude	26
3.2.3	Sociale zekerheidsfraude	27
3.2.4	Horizontale fraude	32
3.2.5	Overzicht doelen	33
3.3	Beschikbare beleidsinformatie	34
3.3.1	Beoordelingskader beschikbare beleidsinformatie	34
3.3.2	Fiscale fraude	34
3.3.3	Sociale zekerheidsfraude	37
3.3.4	Horizontale fraude	44
3.3.5	Overzicht beleidsinformatie	45
3.4	Kwaliteit van beschikbare beleidsinformatie	47

3.4.1	Beoordelingskader kwaliteit beleidsinformatie	47
3.4.2	Fiscale fraude	47
3.4.3	Sociale zekerheidsfraude	48
3.4.4	Horizontale fraude	51

Voorwoord

In deze nota van bevindingen *Opsporing en vervolging van fraude* wil het onderzoeksteam van de Rekenkamer duidelijkheid verschaffen over inzicht bij het Rijk in effecten, prestaties en kosten van opsporing en vervolging van fiscale fraude, sociale zekerheidsfraude en horizontale fraude. De nota van bevindingen bevat het gehanteerde onderzoekskader, een beschrijving van de organisatie van de fraudebestrijding en een vergelijking op hoofdlijnen van de onderzoeksbevindingen over fiscale fraude, sociale zekerheidsfraude en horizontale fraude. De deelnota's *Fiscale fraude, Sociale zekerheidsfraude en Horizontale fraude* bevatten een uitgebreidere weergave van de bevindingen.

Over een eerder concept van de nota van bevindingen en de bijbehorende deelnota's heeft ambtelijke consultatie plaatsgevonden met medewerkers van het Ministerie van Justitie, het Openbaar Ministerie, het Ministerie van Financiën en de daaronder vallende Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Sociale Verzekeringsbank en het Landelijk instituut voor de sociale verzekeringen. Het ontvangen commentaar is in deze nota en bijbehorende deelnota's verwerkt.

De nota van bevindingen en bijbehorende deelnota's bevatten niet het definitieve standpunt van de Rekenkamer. Daarvoor wordt verwezen naar het bestuurlijke rapport Opsporing en vervolging van fraude, dat is opgesteld op basis van de nota van bevindingen en de bijbehorende deelnota's.
Op www.rekenkamer.nl zijn de samenvattingen van gepubliceerde rapporten opgenomen.

1910762 02662

1 Inleiding

1.1 Beleid gericht op fraudebestrijding

Kabinetsnotitie Fraudebestrijding 1998-2002

In de kabinetsnotitie Fraudebestrijding 1998-2002 wordt vermeld dat in de afgelopen jaren veel nieuw beleid is ontwikkeld op het gebied van de fraudebestrijding.[1] Over de ontwikkelingen in het beleid wordt jaarlijks gerapporteerd in een voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer.

Fraude kent vele verschijningsvormen. De essentie ervan is volgens de kabinetsnotitie Fraudebestrijding 1998-2002 echter steeds dezelfde: mensen eigenen zich geld of vermogensbestanddelen toe waar ze geen recht op hebben en tasten daardoor de rechten van anderen aan. Ze doen dat "verticaal": naar de gemeenschap toe, door over genoten inkomsten geen belasting te betalen of onterecht uitkeringen of subsidies te ontvangen. Daardoor benadelen ze de gemeenschap en beperken ze anderen in hun aanspraak. Anderen frauderen "horizontaal", bijvoorbeeld door bij de verzekeringsmaatschappij opgave te doen van goederen die niet gestolen zijn, waardoor de premies omhoog worden gedreven. Of ze maken misbruik van de mogelijkheden die het moderne betalingsverkeer biedt, waardoor extra kosten worden veroorzaakt.

In de kabinetsnotitie Fraudebestrijding 1998-2002 wordt de noodzaak van fraudebestrijding als volgt verwoord.

> "In de kern tast alle fraude integriteit aan. Integriteit van mensen, overheden en markten. Daardoor bedreigt fraude op den duur de grondslag van de verzorgingsstaat: de verdeling van lasten en publieke middelen die op

[1] Tweede Kamer, 17 050, nr. 203

1910762 02662

democratische besluitvorming is gebaseerd. Zo ondermijnt fraude de effectiviteit van het overheidshandelen. Fraude knaagt aan vertrouwen, de grondslag van alle rechtsverkeer, maatschappelijk verkeer en geldverkeer. Door te frauderen verwerft een ondernemer zich een onrechtmatig concurrentievoordeel ten opzichte van andere ondernemers. Fraude ontwricht de arbeidsmoraal en het economisch verkeer. Fraude kost de samenleving geld."(Tweede Kamer, 17 050, nr.203)

Meer op opsporing en vervolging gerichte aanpak

In de kabinetsnotitie Fraudebestrijding 1998-2002 stelt het kabinet dat opsporing en vervolging meer nadruk moeten krijgen.

"Aangenomen wordt dat de inspanningen ertoe hebben geleid dat de samenstelling van de populatie fraudeurs op alle terreinen harder zal zijn geworden. De "good guys", de naïeven, zijn gepakt of gestopt met frauderen, de "bad guys", de hardnekkigen, blijven over. Dat geldt niet alleen voor de "kleine" fraude in de sociale zekerheid, maar ook voor de grotere fraude in de belastingsfeer. Het fraudevraagstuk is in omvang mogelijk gereduceerd, maar qua hardnekkigheid toegenomen. Het vergt daarom een andere benadering dan tot dan toe. Naast de gebruikelijke inspanningen ter verbetering van de controle, die volgens het kabinet uiteraard op dezelfde voet moeten worden voortgezet, is een hardere, meer op opsporing en vervolging gerichte benadering nodig bij de bestrijding van verticale fraude. Soortgelijke aandacht zal moeten worden besteed aan de bestrijding van de horizontale fraude." (Tweede Kamer, 17 050, nr. 203)

Bundeling van kennis en expertise

In de kabinetsnotitie Fraudebestrijding 1998-2002 wordt gesteld dat volgens politie en justitie voor de aanpak van verticale en horizontale fraude een bundeling van kennis en expertise nodig is. Politie en openbaar ministerie (OM) zijn thans georganiseerd in 25 regiokorpsen en 19 arrondissementsparketten[2]. Om de bundeling van kennis te bereiken zijn politie en OM in 1998 gestart met het werken in vier clusters voor de aanpak van horizontale fraude. Voorts wordt in de kabinetsnotitie Fraudebestrijding 1998-2002

[2] Zie ook het eindrapport Financieel Rechercheren van het project Financieel Rechercheren van de Raad van Hoofdcommissarissen en het College van procureurs-generaal, 1997.

1910762 02662

gesteld dat het OM, ter versterking van de eigen organisatie, heeft besloten toe te willen naar een verdergaande clustering, waarin ook verticale fraude wordt betrokken.[3] Het gaat om clusters op 7 plaatsen in Nederland: de drie grote steden (Rotterdam, Amsterdam en Den Haag), Groningen, Zutphen, Breda en Alkmaar. Bij elk cluster wordt een zogenoemd taakaccent/zwaartepunt neergelegd. Aan elk cluster wordt een expertisecentrum gekoppeld, waar ten behoeve van het hele land kennis en expertise beschikbaar is. De officier van Justitie die hoofd is van het cluster, fungeert als centraal aanspreekpunt voor de betrokken bijzondere opsporingsdiensten en de particuliere sector die primair aan het betreffende taakaccent gekoppeld zijn. In 1999 zijn vijf van deze clusters operationeel geworden.[4]

De kabinetsnotitie Fraudebestrijding 1998-2002 bevat voor de drie deelterreinen fiscaliteit, sociale zekerheid en horizontale fraude de maatregelen die het kabinet in de jaren 1998-2002 noodzakelijk acht om de fraude krachtiger te bestrijden.[5] Een deel van deze maatregelen heeft betrekking op intensivering van de opsporing en vervolging.

Jaarlijkse voortgangsrapportage

De voortgangsrapportages van het kabinet over 1997-1998 en over 1999 bevatten cijfermatige gegevens op het gebied van fiscale fraude, sociale zekerheidsfraude en horizontale fraude[6]. De voortgangsrapportages bevatten verder gegevens over de kosten en opbrengsten van de intensiveringmaatregelen uit de kabinetsnotitie Fraudebestrijding 1998-2002.

---

[3] Zie ook het rapport Zicht op fraude van het OM onrwikkelteam Fraude, november 1997.

[4] Het betreft de clusters Noord voor fiscale en telecomfraude, Oost voor assurantie-, merken- en auteursrechtenfraude; Midden/West voor credit card- en daaraan gerelateerde bancaire fraude, Zuid voor faillissementsfraude en Den Haag voor huursubsidie- en sociale zekerheids(uitkeringen en premies) fraude. Rotterdam voor vervoers-, haven- en EU-fraude en Amsterdam voor beursfraude en overige banciare fraude zouden naar verwachting in respectievelijk 2000 en 2001 van start gaan.

[5] Daarnaast gaat de kabinetsnotitie in op EU-fraude, subsidiefraude en ontnemingswetgeving. Deze deelterreinen zijn in het Rekenkameronderzoek buiten beschouwing gebleven.

[6] Tweede Kamer, 17 050, nr. 207.

1910762 02662

In de voortgangsrapportage over 1999 wordt gesteld dat de beschikbare gegevens van politie, justitie en vakdepartementen wel een beeld geven van het aantal ontdekte fraudegevallen en het bestuurlijke of justitiële vervolg daarop, maar niet van het 'dark number', de omvang van de niet-ontdekte fraude. Daarom is medio 2000 een onderzoek gestart onder de verantwoordelijkheid van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum (WODC) van het Ministerie van Justitie, dat beoogt een geschikte methode te vinden waarmee de omvang van fraude kan worden geschat. Naarmate er meer zicht verkregen kan worden in ontwikkelingen in de omvang van fraude, wordt het ook beter mogelijk de effecten van (beleids-) intensiveringen op de fraudeomvang zichtbaar te maken. Dit laat volgens de voortgangsrapportage onverlet dat, ongeacht de uitkomsten van het onderzoek naar de omvang van fraude, ook thans zo goed mogelijk gerapporteerd zal worden over de voortgang van de diverse intensiveringmaatregelen en de zichtbaar te maken resultaten. Deze resultaten kunnen worden weergegeven in financiële opbrengsten, maar een dergelijk koppeling is volgens de voortgangsrapportage niet altijd even gemakkelijk te maken.

1.2 Onderzoekskader

1.2.1 Aanleiding voor onderzoek

De Rekenkamer had de volgende overwegingen om een onderzoek uit te voeren naar het onderwerp Fraudebestrijdingbeleid:

- het aanzienlijke politiek, maatschappelijk en financieel belang van het fraudebestrijdingbeleid en van de recente beleidsintensiveringen, waaronder die voor opsporing en vervolging;
- het nog beperkte inzicht in de effecten, prestaties en kosten van de fraudebestrijding, hetgeen in maart 2000 nog onderwerp van discussie was in de Tweede Kamer[7];

[7] Algemeen Overleg in de Tweede Kamer (16 maart 2000) tussen de vaste commissies voor Financiën en SZW en de commissie voor de Rijksuitgaven met de ministers van Justitie en van Financiën en de staatssecretarissen van Financiën en SZW.

1910762 02662

- de aansluiting van het onderzoek bij:
  - de in de regeringsnota 'Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording' verwoorde ambitie om te komen tot een duidelijker koppeling tussen beleid, prestaties en geld;
  - het streven van het kabinet om te komen tot een betere monitoring van de resultaten (inclusief kosten en opbrengsten) van de intensiveringen van het fraudebestrijdingbeleid;
  - het streven van het kabinet om, in aanvulling op de gebruikelijke inspanningen ter verbetering van de controle, te komen tot een meer op opsporing en vervolging gerichte benadering;
  - het streven van het OM om, in het kader van de samen met vakministeries en opsporingsdiensten af te sluiten handhavingsarrangementen, te komen tot afspraken over benodigde opsporings- en vervolgingscapaciteit.

1.2.2 Doel- en probleemstelling

Het onderzoek heeft als doel voor een aantal belangrijke fraudeterreinen duidelijkheid te verschaffen over de mate van inzicht bij het Rijk in de effecten, prestaties en kosten van de opsporing en vervolging bij fraudebestrijding en in mogelijke verbeteringen in dit inzicht. Daarnaast heeft het onderzoek als doel voor deze fraudeterreinen te komen tot uitspraken over de beoogde versus gerealiseerde effecten, prestaties en kosten van de opsporing en vervolging bij fraudebestrijding.

De probleemstelling van het onderzoek luidt:

"In hoeverre heeft het Rijk voor een aantal belangrijke fraudeterreinen inzicht in de effecten, prestaties en kosten van de opsporing en vervolging bij fraudebestrijding, welke verbeteringen in dit inzicht zijn mogelijk en welke uitspraken kunnen in vergelijkende zin worden gedaan over de beoogde versus de gerealiseerde effecten, prestaties en kosten van de opsporing en vervolging bij fraudebestrijding?"

1910762 02662

1.2.3 Afbakening

Het onderzoek richt zich op fiscale fraude, sociale zekerheidfraude en horizontale fraude. De motivering van de keuze van de Rekenkamer voor deze fraudeterreinen luidt als volgt. Fiscale fraude en sociale fraude zijn (naast subsidiefraude) van oudsher de klassieke fraudeterreinen.[8] Een vergelijking tussen de (strafrechtelijke) ketens voor de bestrijding van fiscale fraude en sociale zekerheidsfraude kan volgens de Rekenkamer nuttige inzichten opleveren, die kunnen bijdragen aan het verder verbeteren van het functioneren van de beide (strafrechtelijke) ketens. Daarnaast acht de Rekenkamer een vergelijking met horizontale fraude van belang, omdat bij de bestrijding van horizontale fraude de eerste ervaringen zijn opgedaan met een nieuwe wijze van samenwerken, in interregionale fraudeteams (IFT's). Ook voor de bestrijding van fiscale fraude en sociale zekerheidsfraude wordt door het kabinet (op termijn) een meerwaarde verwacht van deze samenwerkingsverbanden.

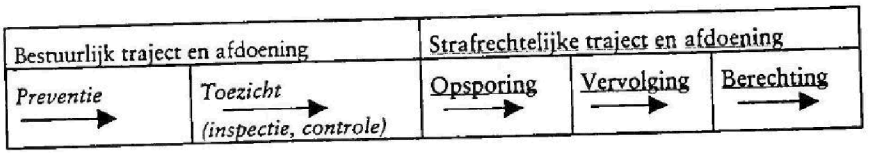
Voor deze fraudeterreinen richt het onderzoek zich op beleidsinformatie over de jaren 1997, 1998 en 1999.
Het onderzoek is voorts alleen gericht op het strafrechtelijk traject (opsporing en vervolging) bij fraudebestrijding en niet op het bestuurlijk traject. Het bestuurlijk en strafrechtelijk traject van de handhavingsketen worden in het volgende schema vereenvoudigd weergegeven.[9]

---

[8] Subsidiefraude is uit capaciteitsoverwegingen niet in het onderzoek betrokken.

[9] In de praktijk kunnen fraudezaken na de start van een opsporingsonderzoek weer voor bestuurlijke afdoening terugstromen naar het bestuurlijk traject. Verder is niet de berechting, maar de executie het sluitstuk van de keten. Het OM is verantwoordelijk voor de executie van hetgeen de rechter heeft opgelegd.

1910762 02662



Met de afbakening tot het strafrechtelijk traject strekt de reikwijdte van het onderzoek zich uit van fraudemeldingen of –signaleringen in de uitvoeringspraktijk via opsporingsonderzoek tot en met de afdoening door het OM van de aangeleverde processen-verbaal (pv's).

Voor een goed begrip van de bevindingen over het strafrechtelijk traject, worden deze zoveel mogelijk geplaatst in de context van de gehele handhavingsketen bij fraudebestrijding.

1.2.4 Begrippen

1.2.4.1 *Fraude*

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 (valsheid in geschrifte), artikel 416 (heling) uit het Wetboek van Strafrecht of op grond van bepalingen uit de bijzondere wetgeving. Dit jaar is het wetsvoorstel Concentratie strafbaarstelling frauduleuze gedragingen door de Eerste Kamer aanvaard. Het wetsvoorstel beoogt de strafbaarstellingen van het mondeling verstrekken van onware gegevens en het nalaten te voldoen aan informatieverplichtingen uit met name de sociale zekerheidswetgeving te regelen in het Wetboek van Strafrecht.[10]

In het onderzoek wordt geen keuze gemaakt voor één definitie van het begrip fraude, maar worden de interpretaties en toepassingen van het OM, de Fiscale Inlichtingen- en Opspo-

[10] De concentratie van de fraudebepalingen in het Wetboek van Strafrecht en de vermindering van hun aantal (zo'n 50 strafbepalingen worden geschrapt) beoogt de toegankelijkheid van de materie te bevorderen, doordat de noodzaak om tientallen verschillende wetten te raadplegen komt te vervallen. Tweede Kamer, 1994-1995, nr. 3.

1910762 02662

ringsdienst (FIOD), Sociale Verzekeringsbank (SVB), het Landelijk instituut voor sociale verzekeringen (Lisv), de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid en de Interregionale Fraudeteams (IFT's) gevolgd.

1.2.4.2 *Beleidsinformatie*

Onder het begrip *beleidsinformatie* verstaat de Rekenkamer meer in het algemeen informatie over de aard van het (maatschappelijk) probleem, de doelen van het beleid, de prestaties en effecten, en de middelen die moeten worden ingezet om het beleid uit te voeren. In het kader van dit onderzoek gaat het daarbij om informatie die van belang is voor de verantwoording over en de (bij)sturing van het fraudebestrijdingbeleid, in het bijzonder het beleid over de opsporing en vervolging, door de minister van Justitie, het College van procureurs-generaal en de betrokken vakministers.

Bij het begrip *effecten* van fraudebestrijdingbeleid gaat het idealiter om de invloed die uitgaat van de inspanningen op het gebied van preventie, toezicht, opsporing, vervolging, berechting op de omvang van fraude. Inzicht in deze effecten vereist: 1) inzicht in de ontwikkeling van de omvang van fraude en 2) inzicht in de invloed van fraudebestrijding daarop. In de kabinetsnotitie Fraudebestrijding 1998-2002 stelt het kabinet dat het niet eenvoudig is vast te stellen wat precies de effecten zijn van de in de afgelopen jaren verrichte inspanningen in het kader van de fraudebestrijding in termen van het verminderen van de omvang van de fraude. In dit onderzoek van de Rekenkamer blijven deze uiteindelijke effecten grotendeels buiten beschouwing.

Als indicator van het *effect van de opsporing* beschouwt de Rekenkamer in dit onderzoek de mate waarin afgeronde opsporingsonderzoeken, die resulteren in een aangifte bij het OM (proces-verbaal), leiden tot een dagvaarding door het OM en uiteindelijk tot een veroordeling bij de rechter.[11] Voor het effect van de opsporing is verder relevant in welke mate bestuurlijke afhandeling plaatsvindt van opsporingson-

[11] Uiteindelijk gaat het om de executie van de uitspraak van de rechter. Het OM is verantwoordelijk voor de executie van hetgeen de rechter heeft opgelegd.

1910762 02662

derzoeken die niet resulteren in een aangifte bij het OM en/of aangiften die hebben geleid tot seponering door het OM.

Onder het begrip *prestaties bij de opsporing* verstaat de Rekenkamer in dit onderzoek het aantal verrichte opsporingsonderzoeken naar fraude - resulterend in een aangifte bij het OM (proces-verbaal) of in een rapport voor bestuurlijke afdoening - en de zwaarte van deze zaken. Het strafrechtelijk traject wordt door opsporingsdiensten en OM als sluitstuk gezien van de fraudebestrijding. Het OM dient derhalve als top van de handhavingspiramide de zwaarste fraudezaken[12] aangeleverd te krijgen. De mate waarin opsporingsdiensten daarin slagen maakt deel uit van het begrip prestaties bij de opsporing.

Onder *prestaties bij de vervolging* verstaat de Rekenkamer in dit onderzoek het percentage aangiften van fraude dat door het OM wordt gedagvaard voor de strafrechter. Als indicator voor het *effect van de vervolging* beschouwt de Rekenkamer in dit onderzoek de mate waarin dagvaardingen uiteindelijk leiden tot een veroordeling door de strafrechter.

Een andere indicator voor prestaties bij de opsporing en vervolging kunnen de *opbrengsten* zijn, ofwel 'opgespoord vermogen' of 'opgespoord nadeel'. Door daarin inzicht te geven wordt iets meer zichtbaar van het maatschappelijk rendement van de opsporings- en vervolging. Aantallen zaken zeggen immers nog niets over de omvang van het opgespoorde nadeel. Uiteindelijk is ook het inzicht in daadwerkelijk geïnd 'vermogen' of 'nadeel' van belang, zeker indien de ambitie bestaat om aan de Tweede Kamer te rapporteren over geraamde versus gerealiseerde opbrengsten, ondere andere van opsporingsinspanningen. Overigens kunnen opbrengsten niet altijd in financiële termen worden weergegeven, zoals bij maatregelen met vooral preventieve effecten of

[12] De zwaarte van een zaak wordt niet alleen bepaald aan de hand van het financieel belang van de zaak. Bij fiscale fraude en fraude van werkgevers met premies sociale verzekeringen is bijvoorbeeld ook de status van de verdachte van belang (voorbeeldfunctie) en of sprake is van recidive.

1910762 02662

maatregelen gericht op verbetering van de samenwerking of gegevensuitwisseling.

Bij het begrip kosten gaat het in dit onderzoek om de kosten van voor opsporing en vervolging ingezette capaciteit.

Daarnaast verstaat de Rekenkamer in dit onderzoek onder beleidsinformatie de informatie die betrekking heeft op de *opbrengsten en kosten van intensiveringsmaatregelen,* zoals aangekondigd in de kabinetsnotitie Fraudebestrijding 1998-2002, voor zover deze betrekking hebben op opsporing en vervolging.

1.2.5 Onderzoeksvragen

Het onderzoek beoogt voor fiscale fraude, sociale zekerheidsfraude en horizontale fraude antwoord te geven op de volgende hoofdvragen:

1. Welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden hebben de handhavingpartners (Ministerie van Justitie, OM, vakdepartement en opsporingsdiensten) bij het fraudebestrijdingbeleid, in het bijzonder bij de opsporing en vervolging, en hoe komt daarbij de coördinerende rol van de minister van Justitie en de gezaghebbende en toezichthoudende rol van het OM tot uitdrukking?

2. Wat zijn de beoogde effecten, prestaties en kosten van (intensiveringen van) de opsporing en vervolging van fraude voor de jaren 1997, 1998 en 1999?

3. Welke beleidsinformatie over gerealiseerde effecten, prestaties en kosten van (intensiveringen van) opsporing en vervolging is bij de handhavingspartners beschikbaar over de jaren 1997, 1998 en 1999?

4. Wat is op grond van beschikbare analyses bekend over de kwaliteit van deze beleidsinformatie en wat zijn de lopende inspanningen ter verbetering van de beleidsinformatie?

1910762 02662

5. Welke uitspraken kunnen op basis van de beschikbare informatie in vergelijkende zin worden gedaan over de beoogde versus de gerealiseerde effecten, prestaties en kosten van (intensiveringen van) van de opsporing en vervolging van fraude?

1.2.6 Algemeen beoordelingskader

Voor gunstige prestaties en effecten van opsporing en vervolging tegen zo gering mogelijk kosten is het volgens de Rekenkamer noodzakelijk dat de schakels in het strafrechtelijk traject van de handhavingsketen (opsporing, vervolging) zo goed mogelijk op elkaar aansluiten. Daartoe dienen de handhavingspartners (Ministerie van Justitie, OM, vakdepartement en opsporingsdiensten) te beschikken over kwalitatief goede beleidsinformatie.

Voor de Rekenkamer is het tevens een uitgangspunt dat elke vakminister (politiek) verantwoordelijk is voor zijn eigen opsporingsdienst en dat de minister van Justitie politiek verantwoordelijk is voor het functioneren van het OM. Van elke vakminister mag worden verwacht dat hij op zijn eigen beleidsterrein inzicht geeft in effecten, prestaties en kosten van fraudebestrijdingsmaatregelen. De minister van Justitie heeft daarbij als coördinerend bewindspersoon een bijzondere rol: hij informeert jaarlijks namens het kabinet de Tweede Kamer over de voortgang, de kosten en de opbrengsten van de bestrijding van financieel-economische criminaliteit (waaronder fiscale fraude, sociale zekerheidsfraude en horizontale fraude).

Van het Ministerie van Justitie, het OM, de vakdepartementen en de opsporingsdiensten wordt verwacht dat zij op landelijk niveau duidelijke afspraken maken. Om een zo goed mogelijke afstemming te bereiken over aantallen en soort zaken, maakt het OM afspraken met de diverse opsporingsdiensten. Doel daarvan is te waarborgen dat het aanbod van zaken de verwerkingscapaciteit van het OM niet te boven gaat en dat het OM de juiste soort zaken krijgt aangeleverd, van de juiste kwaliteit ('vervolgingswaardig'). Het OM heeft

1910762 02662

immers het gezag over de opsporing.[13] Het OM heeft daarbij een eigen wettelijk vastgelegde taak (artikelen 124 en verder van de Wet op de Rechterlijke Organisatie).

Van de genoemde actoren mag volgens de Rekenkamer op landelijk niveau inzicht worden verwacht in de realisatie van de gemaakte afspraken.

Van het OM mag tevens op landelijk niveau inzicht worden verwacht in de wijze van afdoening door de rechter (veroordeling, vrijspraak, niet ontvankelijk verklaring, ontslag van rechtsvervolging) van door het OM gedagvaarde fraudezaken.

Bij de genoemde actoren mag volgens de Rekenkamer voorts inzicht worden verwacht in de doorstroom van fraudezaken: vanaf het fraudesignaal, via het proces-verbaal, tot en met de afdoening door het OM en de afdoening door de rechter.

Volgens de Rekenkamer mag bij de genoemde actoren verder inzicht worden verwacht in de kosten en opbrengsten van maatregelen met betrekking tot de intensivering van de opsporing en vervolging bij de fraudebestrijding.

1.2.7 Opbouw nota

De nota is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2, Organisatie van fraudebestrijding, komen de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de handhavingspartners bij het fraudebestrijdingbeleid aan de orde (onderzoeksvraag 1). Hoofdstuk 3 bevat een vergelijking op hoofdlijnen van de bevindingen over opsporing en vervolging van fiscale fraude, sociale zekerheidsfraude en horizontale fraude (onderzoeksvragen 2 tot en met 5).

Voor fiscale fraude, sociale zekerheidsfraude en horizontale fraude zijn aparte deelnota's van bevindingen opgesteld.

---

[13] Memo van het Ministerie van Justitie (7 juni 2000) aan de Rekenkamer over de relatie departementen - OM/ College van procureurs-generaal.

1910762 02662

2 Organisatie van fraudebestrijding

2.1 Verantwoordelijkheid

Voor de uitvoering van de fiscale wet- en regelgeving is de Belastingdienst van het Ministerie van Financiën verantwoordelijk.

De uitvoering van de wet- en regelgeving in de sociale zekerheid is opgedragen aan een aantal organisaties die vallen onder de eindverantwoordelijkheid van het Ministerie van SZW, te weten:
- het College van toezicht sociale verzekeringen (Ctsv) dat toezicht houdt op de uitvoering van de volksverzekeringen en de werknemersverzekeringen;
- de Sociale Verzekeringsbank (SVB), die de volksverzekeringen uitvoert;
- het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv), dat de werknemersverzekeringen uitvoert;
- vijf uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid[14] waaraan het Lisv de uitvoering van de werknemersverzekeringen heeft uitbesteed;

De uitvoering van wet- en regelgeving op het terrein van de sociale voorzieningen is de verantwoordelijkheid van de gemeenten.
Op het terrein van de sociale zekerheid werken het OM, de Belastingdienst, de Arbeidsinspectie (AI) van het Ministerie van SZW, de politie en de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid bovendien samen in regionale interdisciplinaire fraudeteams (RIF's). Deze RIF's werken in de sfeer van preventie en toezicht.

---

[14] De vijf uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid zijn: 1) GAK Nederland BV; 2) Cadans uitvoeringsinstelling BV; 3) GUO uitvoeringsinstelling BV; 4) SFB uitvoeringsorganisatie sociale verzekering NV en 5) Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en Onderwijs BV.

1910762 02662

Voor preventie van horizontale fraude is de private sector (waaronder banken en verzekeringsmaatschappijen) zelf verantwoordelijk.

Opsporing vindt plaats door opsporingsdiensten onder het gezag van het OM. Het strafrechtelijk onderzoek mondt uit in een proces-verbaal, waarna het OM overgaat tot dagvaarding, sepot of transactie.

Wanneer het OM overgaat tot dagvaarding besluit de strafrechter vervolgens tot veroordeling, vrijspraak, niet ontvankelijk verklaring of ontslag van rechtsvervolging.

2.2 De handhavingsketen

preventie
Fraudebestrijding begint met preventie. Het voorkómen van fraude of onregelmatigheden heeft de voorkeur boven de bestrijding van fraude als deze eenmaal heeft plaatsgevonden. Als fraude wordt voorkomen dan treedt geen benadeling op voor de overheid en de private sector. Bovendien kan preventie een uitwerking hebben op het gedrag van een bredere doelgroep potentiële fraudeurs.

toezicht
Naast preventie zijn de genoemde organisaties verantwoordelijk voor *toezicht*. Instrumenten in het kader van toezicht zijn inspecties en controles.[15] Als fraude, ondanks de preventieve maatregelen, toch heeft plaatsgevonden moet deze zo snel mogelijk worden onderkend om de benadeling die door fraude ontstaat zo klein mogelijk te houden.

opsporing
Na ontdekking van (potentiële) fraude moet beoordeeld worden of de zaak in aanmerking komt voor bestuurlijke dan wel strafrechtelijke afdoening. Komt de zaak in aanmerking voor strafrechtelijke afdoening, dan moet opsporings-

[15] Zie bijlage met definities van de begrippen handhaving, toezicht, opsporing en controle/inspectie. Bron: Transparantie in de bijzondere opsporing, Project regeerakkoord 1998 en bijzondere opsporingsdiensten, 1999.

1910762 02662

onderzoek er voor zorgen dat bewezen wordt dat de verdachte fraude heeft gepleegd.

De Fiscale Inlichtingen- en Informatiedienst (FIOD) van de Belastingdienst is de opsporingsdienst voor fiscale fraude. De SVB en de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid hebben opsporingsdiensten voor respectievelijk fraude met volks- en werknemersverzekeringen. Bij gemeentelijke sociale diensten wordt de opsporing van fraude met sociale voorzieningen verricht door sociaal rechercheurs. Zoals hiervoor aangegeven werken OM en politie sinds 1998 voor de opsporing van horizontale samen in clusters: interregionale fraudeteams (IFT's).[16] Deze IFT's dienen samen te werken met brancheorganisaties uit de private sector en met de betrokken opsporingsdiensten. Aan elk van deze clusters wordt een expertisecentrum gekoppeld, waar ten behoeve van het hele land knowhow beschikbaar is.

berechting

De volgende schakel in de keten is de *berechting*.[17] De sinds 1 januari 1998 geldende Wet Bestuurlijke Boeten bepaalt dat zodra een bestuurlijke boete is opgelegd, strafvervolging terzake van dat feit niet meer mogelijk is. Omgekeerd is bepaald dat een bestuurlijke boete ter zake van dat feit niet meer opgelegd kan worden als strafvervolging is ingesteld en het onderzoek ter terechtzitting een aanvang heeft genomen, dan wel het recht tot strafvervolging is vervallen omdat de belanghebbende aan de hem gestelde voorwaarden heeft voldaan (transactie).[18] Door de introductie van dit zogenoemde 'una-via-beginsel' is de samenloop tussen een bestuurlijke boete en een strafrechtelijke reactie uitgesloten. Om te waarborgen dat hierdoor geen zaken tussen wal en schip vallen is een goede samenwerking tussen de opsporingsdiensten en het OM onontbeerlijk.[19]

---

[16] Het OM geeft binnen de IFT-structuur ook vorm aan de intensivering van verticale fraude (waaronder fiscale fraude en sociale zekerheidsfraude).

[17] Zoals eerder vermeld is niet de berechting, maar de executie het sluitstuk van de keten. Het OM is verantwoordelijk voor de executie van hetgeen de rechter heeft opgelegd.

[18] Indien het OM besluit de zaak te seponeren – dus geen dagvaarding of transactie – dan kan nog steeds een bestuurlijke boete worden opgelegd.

[19] Tweede Kamer, 1998-1999, 26 411, nr. 5, pag. 12.

1910762 02662

De keten kan als volgt worden weergegeven (in de figuur is gearceerd aangegeven welk deel van de keten object van onderzoek is).

Bestuurlijk traject en afdoening		Strafrechtelijke traject en afdoening		
Preventie →	Toezicht (inspectie, controle) →	Opsporing →	Vervolging →	Berechting →
FISCALE FRAUDE				
Belastingdienst	Belastingdienst	OM FIOD	OM	Strafrechter
SOCIALE ZEKERHEIDFR.				
SVB, Lisv en uitvoeringsinstellingen Gemeenten RIF's	SVB, Lisv en uitvoeringsinstellingen Gemeenten RIF's	OM Opsporingsambtenaren bij: SVB, uitvoeringsinstellingen en gemeenten	OM	Strafrechter
HORIZONTALE FRAUDE				
Private sector (waaronder banken)	Private sector (waaronder banken)	IFT's (OM en politie), FIOD, ECD, AID, AI,DrZ[20]	OM	Strafrechter

2.3 Overgang bestuurs- naar strafrechtelijke aanpak

> "Door middel van een strafrechtelijke vervolging kunnen de bestuurlijke en politiële inspanningen van andere instanties worden ondersteund. Het OM past hierbij een selectie toe, die deels berust op principiële en deels op de capaciteit van het rechtsbedrijf betreffende overwegingen. Dit maakt het voor het OM en het bestuur noodzakelijk om over en weer over prioriteiten en nieuwe initiatieven intensief overleg te voeren binnen de verschillende handhavingsnetwerken." (Recht in beweging: een beleidsplan voor Justitie in de komende jaren. Tweede Kamer, 1990-1991, 21 829, nr. 2)

Tegen deze achtergrond bestaan er *richtlijnen* van het OM voor de aanmelding, de transactie en de opsporing van fraudezaken en dient het OM *afspraken* te maken met opspo-

[20] De Economische Controledienst (ECD) van het Ministerie van Financiën, de Arbeidsinspectie (AI) van het Ministerie van SZW, de Algemene Inspectiedienst (AID) van het Ministerie van LNV en de Dienst Recherchezaken (DrZ) van het Ministerie van VROM.

1910762 02662

ringsdiensten over aantallen zaken die in een bepaalde periode voor strafrechtelijke vervolging in aanmerking komen.

Richtlijnen

In de richtlijnen van het OM is het traject omschreven waarin afweging en overgang plaatsvindt van een bestuursrechtelijke aanpak naar een strafrechtelijke aanpak van fraude. In de richtlijnen is vastgelegd welke zaken voor een bestuursrechtelijke aanpak dan wel een strafrechtelijke aanpak in aanmerking komen.

Voor fiscale fraude bestaan sinds 1993 de *Aanmeldings-, transactie- en vervolgingsrichtlijnen* (ATV-richtlijnen) van OM en Minister van Financiën gezamenlijk.[21] In deze richtlijnen wordt bepaald welke gevallen van fraude bestuursrechtelijk door de Belastingdienst worden afgedaan en welke gevallen voor opsporing en vervolging in aanmerking komen.

Voor sociale zekerheid fraude bestaan twee landelijke richtlijnen. Sinds 1997 bestaat de *Richtlijn voor het doen van aangifte, het opmaken van proces-verbaal, de vervolging en het strafvorderingsbeleid inzake fraude met sociale uitkeringen.*[22] Sinds 1994 bestaat de *Richtlijn premiefraude werkgevers.*[23] In deze richtlijnen wordt bepaald welke gevallen van fraude bestuursrechtelijk worden afgedaan door de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid (werknemersverzekeringen), de SVB (volksverzekeringen) en de gemeenten (sociale voorzieningen) en welke gevallen voor opsporing en vervolging in aanmerking komen.

---

[21] Staatscourant 1993, 75. Deze richtlijnen hebben betrekking op fiscale delicten van artikel 68 van de AWR en artikel 64 van de Invorderingswet 1990 en de douanedelicten van de Wet inzake de douane. In het vervolg van de nota wordt over fiscale delicten gesproken.

[22] Staatscourant 1997, 12 en voor de verhoging van de aangiftegrens: Tweede Kamer, 1999-2000, 26 411, nr. 7

[23] Vastgesteld door de procureurs-generaal op 26 oktober 1994.

1910762 02662

Bij horizontale fraude geldt een systeem van puntentoekenning aan fraudezaken aan de hand waarvan wordt bepaald welke zaken in behandeling worden genomen door IFT's.[24]

Samenwerkingsafspraken

In de periode 1992-1996 werden in het kader van het project Intensivering Fraudebestrijding afspraken gemaakt tussen het OM en de FIOD, de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid, de SVB en de gemeenten over het aantal door de opsporingsdiensten bij het OM aan te brengen zaken. Tussen het OM en de FIOD werden deze afspraken overigens al sinds 1994 vastgelegd in een jaarlijks convenant tussen het OM en de Belastingdienst (FIOD). Ook de jaarlijkse convenanten voor 1997, 1998 en 1999 bevatten deze kwantitatieve afspraken. Hoewel niet vastgelegd in convenanten, heeft het OM ook met de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid, de SVB en de gemeenten kwantitatieve afspraken gemaakt voor 1997,1998 en 1999.

Sinds 1999 tracht het OM in zogenoemde *handhavingsarrangementen* tot wederzijdse afspraken te komen met de vakministeries en opsporingsdiensten over het aantal, soort en kwaliteit van de zaken die opsporingdiensten aanleveren en de capaciteit die daarvoor bij het OM beschikbaar is. Begin 2000 is het eerste arrangement afgerond, namelijk het handhavingsarrangement tussen de Belastingdienst (inclusief de FIOD/ECD) van het Ministerie van Financiën en het OM voor het jaar 2000. Handhavingsarrangementen tussen het OM en het Ministerie van SZW of tussen het OM en het Lisv en de SVB (sociale zekerheidsfraude) en tussen het OM en de brancheorganisaties uit de private sector (horizontale fraude) waren nog niet afgerond.

[24] Het aantal punten voor een zaak afhankelijk is van het maatschappelijk belang, de financiële omvang, dreiging van een trend (lokaal-regionaal-landelijk-internationaal) en karakteristieken van de dader. Faber, Inpoldering van het fraudelandschap, Tussen-evaluatie interregionale fraude-teams en het landelijk loket horizontale fraude, 1999.

1910762 02662

2.4 Afstemming tussen actoren

2.4.1 Ministeriële commissie en stuurgroep

Vanaf 1992 bestaat de Ministeriële Commissie Fraudebestrijding, die een coördinerende rol vervult met betrekking tot de bestrijding van fraude met belastingen, sociale zekerheid (uitkeringen, premies) en subsidies.[25] De naam van de ministeriële commissie is in 1998 veranderd in Ministeriële Commissie Bestrijding Fraude en Financieel-economische Criminaliteit (BFFEC). Het ambtelijk voorportaal van de ministeriële commissie is de interdepartementale stuurgroep BFFEC, onder voorzitterschap van het Ministerie van Justitie.

2.4.2 College van procureurs-generaal

Met betrekking tot de beleidsprioriteiten en de financiële en personele gegevens (ook op het gebied van de intensivering van de fraudebestrijding) legt het College van procureurs-generaal in het kader van de planning en control cyclus (viermaandsrapportages) verantwoording af aan de minister van Justitie. Het Parket-Generaal van het College van procureurs-generaal zet de jaarlijkse prioriteitenbrief van het Ministerie van Justitie om in een planningsbrief, maakt managementafspraken met de parketten, maakt analyses van de periodieke verantwoordingen van de parketten en koppelt de uitkomsten daarvan terug naar het ministerie.

2.4.3 Coördinatie commissie fraude bij OM

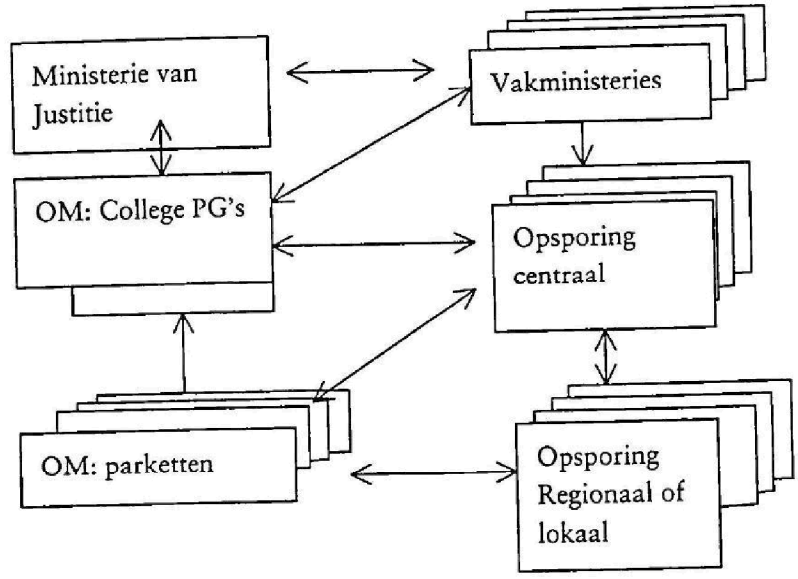
De landelijke coördinatie van de fraudebestrijding vanuit het OM ligt bij de Coördinatie Commissie Fraude, onder voorzitterschap van de portefeuillehouder fraude van het College van Procureurs-generaal van het OM. In deze commissie participeert tevens een vertegenwoordiger van het Ministerie van Justitie. De commissie beoogt te fungeren als scharnier tussen beleid en uitvoering van de fraudebestrijding. De

[25] Participanten in deze commissie zijn vanaf 1992 de bewindspersonen van AZ, Justitie, Financiën en SZW. In een latere fase is ook BZK toegetreden, recentenlijk gevolgd door de bewindspersonen van EZ en LNV.

1910762 02662

commissie beoogt onder meer een coördinerende rol te vervullen bij het bieden van een overzicht in het totale aanbod van fraudezaken, de ernst daarvan en de daarvoor benodigde opsporings- en vervolgingscapaciteit, zodat het OM goede *afspraken* kan maken. Ze dient tevens voorstellen te doen voor het ontwikkelen en aanpassen van *richtlijnen* voor de fraudebestrijding. Voorts dient ze voorstellen te doen voor de *verdeling van de gelden* voor fraudebestrijding voor het OM. Ook beoogt ze zorg te dragen voor evenwichtigheid en samenhang in de af te sluiten *handhavingsarrangementen* met de vakdepartementen, de opsporingsdiensten en de brancheorganisaties uit de private sector.

In onderstaand schema zijn de belangrijkste actoren bij de fraudebestrijding op landelijk niveau weergegeven.



Het OM is bovendien landelijk en regionaal vertegenwoordigd in de specifiek voor fiscale fraude, sociale zekerheidsfraude en horizontale fraude bestaande overlegstructuren. In deze overlegvormen vindt afstemming plaats met de betrokken vakministeries en opsporingsdiensten. Voor een beschrijving van deze specifieke overlegstructuren wordt verwezen naar de deelnota's voor fiscale fraude, sociale zekerheidsfraude en horizontale fraude.

1910762 02662

3 Vergelijking op hoofdlijnen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen over de drie onderzochte fraudeterreinen naast elkaar gezet. De gepresenteerde informatie komt uit de drie deelnota's die over de afzonderlijke fraudeterreinen zijn opgesteld. Nadere onderbouwing van de bevindingen is in deze deelnota's te vinden.

3.2 Doelen

3.2.1 Beoordelingskader doelen

De Rekenkamer onderzocht in hoeverre de handhavingspartners doelen hadden geformuleerd voor de opsporing en vervolging van fraude op drie terreinen (belastingen, sociale zekerheid en horizontale fraude).

'Doelen' zijn voor dit onderzoek vertaald in beoogde effecten, beoogde prestaties en geraamde kosten van (intensiveringen van) opsporing en vervolging voor de periode 1997-1999.

De Rekenkamer verwachtte dat de doelen betrekking hebben op:

- de hoeveelheid zaken, de zwaarte[16] van deze zaken en de soort zaken (bijvoorbeeld naar wet of naar thema) die opsporingsdiensten bij het OM aangeven (processenverbaal);

[16] De zwaarte van een zaak wordt niet alleen bepaald aan de hand van het financieel belang van de zaak. Bij fiscale fraude en fraude van werkgevers met premies sociale verzekeringen is bijvoorbeeld ook de status van de verdachte van belang (voorbeeldfunctie) en of sprake is van recidive.

1910762 02662

- het percentage van aangebrachte zaken dat het OM door middel van dagvaarding beoogt af te doen;
- intensivering van fraudebestrijding voor zover deze betrekking heeft op opsporing en vervolging.

3.2.2 Fiscale fraude

De strategische doelstelling van de Belastingdienst is het onderhouden en versterken van de bereidheid van belastingplichtigen tot nakoming van de wettelijke verplichtingen.

De geconstateerde fraude wordt strafrechtelijk aangepakt indien wordt voldaan aan twee criteria: 1) er is sprake van opzet en 2) het fiscaal nadeel is f 12.000 en hoger voor particulieren en f 25.000 en hoger voor ondernemingen. Indien niet aan één of beide criteria wordt voldaan, vindt bestuursrechtelijke afhandeling plaats. Van deze zaken kan – aan de hand van een puntenlijst uit de Aanmeldings -, transactie- en vervolgingsrichtlijnen de prioriteit van zaken worden bepaald. De FIOD is verantwoordelijk voor de opsporing van de fiscale (douane)fraude.

In de jaarlijkse (kader)convenanten maakten de FIOD en het OM afspraken over het aantal aan het OM toe te zenden processen-verbaal. Jaarlijks ging het om 450 zaken. Daarnaast maakte men afspraken over aantallen verdachten, opgespoord vermogen en de wijze waarop het OM deze zaken beoogt af te doen. Voor de periode 1997-1999 luidde de doelstelling dat 90% van de afgeronde opsporingsonderzoeken moet leiden tot dagvaarding voor de strafrechter. Dit laatste wordt door de Rekenkamer beschouwd als een indicator voor het effect van de opsporingsinspanningen.

In een managementcontract tussen [redacted] Belastingdienst en [redacted] FIOD werden nadere afspraken gemaakt over beoogde prestaties en de hiervoor te maken kosten. Hierbij valt te denken aan doorlooptijden en het aantal aan te brengen vervolgingswaardige zaken. Voor 1999 werd voor het eerst een norm voor de bewerkingstijd van opsporingsonderzoeken gesteld.

1910762 02662

De beoogde intensiveringen uit de Fraudenota 1996 en de kabinetsnotitie Fraudebestrijding 1998-2002 (Fraudenota 1998) werden vertaald in 10 FIOD fraudeprojecten. Voor deze projecten werden kosten en opbrengsten geraamd.

3.2.3 Sociale zekerheidsfraude

3.2.3.1 *Fraude volksverzekeringen*

De SVB stelt jaarlijks een handhavingsbeleidsplan op. Daarin zijn als algemene doelen het voorkómen en opsporen van fraude geformuleerd.

Geconstateerde fraude werd in de jaren 1997-1999 strafrechtelijk afgedaan indien het benadelingsbedrag[27] meer was dan f 12.000. Bij de afdoening van de categorie van zaken tuseen f 6.000 en f 12.000 konden afspraken gemaakt worden tussen de SVB en het OM. Zaken beneden de f 6.000 werden bestuursrechtelijk afgedaan.[28]

Jaarlijks stelt het College van procureurs-generaal het maximale aantal aangiften vast dat het OM van de SVB in behandeling zal nemen. In de jaren 1997 en 1998 ging het elk jaar om 250 in behandeling te nemen aangiften, in 1999 ging het om 470 in behandeling te nemen aangiften. Het OM en de SVB maakten nog geen afspraken over de wijze waarop het OM de zaken afdoet, zoals een bepaald percentage uit te brengen dagvaardingen van het aantal ingediende aangiften. OM en SVB maakten evenmin afspraken over het met deze zaken gemoeide opgespoorde financieel nadeel.
Voorts werden in de jaarlijkse afspraken tussen de SVB en het OM geen prioriteiten aangegeven voor witte en zwarte fraude en voor de verschillende door de SVB te handhaven wetten of thema's.

---

[27] Het benadelingsbedrag is het bedrag dat ten onrechte als uitkering is verleend als gevolg van het- al dan niet opzettelijk - niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenverplichting.

[28] Vanaf 1 april 2000 komen fraudezaken tot een bedrag van f 12.000 niet meer in aanmerking voor een strafrechtelijke afdoening, maar voor een bestuurlijke afdoening.

1910762 02662

Tussen het OM en de SVB was een nadere uitwerking van de afspraken in een handhavingsarrangement nog niet tot stand gekomen. In de jaarlijkse afspraken tussen de SVB en het OM kwam de ketenbenadering nog weinig tot uitdrukking.

3.2.3.2 *Fraude werknemersverzekeringen*

Voor de periode 1998-2002 stelde het Lisv een handhavingsbeleidskader op. Daarnaast stelde het Lisv jaarlijks een beleidskader en een jaarplan op ten behoeve van de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid. Algemene doelen zijn het terugbrengen van de fraudeomvang en het leveren van een bijdrage aan interdisciplinaire teams zoals RIF's.

Geconstateerde uitkeringsfraude (fraude door werknemers) werd in de jaren 1997-1999 strafrechtelijk afgedaan indien het benadelingsbedrag[29] meer was dan f 12.000. Bij de afdoening van de categorie van zaken tuseen f 6.000 en f 12.000 konden afspraken gemaakt worden tussen de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid en het OM. Zaken beneden de f 6.000 werden bestuursrechtelijk afgedaan.[30] Geconstateerde fraude met premies werknemersverzekeringen (fraude door werkgevers) wordt strafrechtelijk afgedaan indien het premienadeel f 25.000 of meer bedraagt en de zaak tenminste drie punten krijgt op grond van de prioriteitsbepaling die in de richtlijn van het OM is opgenomen. Een tweede recidive is op zichzelf ook voldoende om een zaak voor strafrechtelijke vervolging in aanmerking te laten komen.

Op het gebied van de werknemersverzekeringen maakten Lisv en uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid afspraken over uit te voeren activiteiten, de zogenoemde '*referentiediensten*'. Het Lisv stelde de kostprijs van een referentiedienst vast. Het aantal referentiediensten maal de kostprijs ervan vormde het budget dat het Lisv aan de uitvoeringsin-

[29] Het benadelingsbedrag is het bedrag dat ten onrechte als uitkering is verleend als gevolg van het- al dan niet opzettelijk - niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenverplichting.

[30] Vanaf 1 april 2000 komen fraudezaken tot een bedrag van f 12.000 niet meer in aanmerking voor een strafrechtelijke afdoening, maar voor een bestuurlijke afdoening.

1910762 02662

stellingen sociale zekerheid ter beschikking stelt. Voor de opsporing door de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid waren twee referentiediensten met name van belang, namelijk de '*beslissingen uitkeringsfraude*' en '*beslissingen premiefraude*'. Een beslissing uitkerings- of premiefraude werd genomen op basis van een opgemaakt rapport of proces-verbaal dat het eindproduct is van een opsporingsonderzoek.

Over 1997 en 1998 hadden uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid nog geen uniform systeem van referentiediensten, zodat het Lisv niet beschikte over duidelijke afspraken met de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid over aantallen referentiediensten. Over 1999 sprak Lisv met de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid af dat in totaal 737 beslissingen premiefraude en 8.687 beslissingen uitkeringsfraude zouden worden genomen. Het ging hierbij om beslissingen op basis van een proces-verbaal plus beslissingen op basis van een rapport.

Aan de referentiediensten zijn prestatienormen verbonden, zoals het benadelingsbedrag en afronding van onderzoek binnen een bepaalde periode. Verder formuleerde het Lisv het voornemen om 75 % van de opsporingscapaciteit in te zetten voor de bestrijding van de zwarte fraude en 25 % aan de bestrijding van witte fraude. Niet iedere uitvoeringsinstelling sociale zekerheid bleek deze prestatienorm te onderschrijven.

Voor 1998 en 1999 maakte het Lisv voor het OM een prognose van het aantal aangiften van fraudezaken (processen-verbaal) dat de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid bij het OM zouden aanleveren. Het OM gebruikte deze prognose voor de jaarlijkse planning van het aantal in behandeling te nemen aangiften van fraudezaken per arrondissement. Het aantal in behandeling te nemen aangiften werkgeversfraude (premiefraude) betrof in 1998 168 aangiften en in 1999 152 aangiften. Het aantal in behandeling te nemen aangiften werknemersfraude (uitkeringsfraude) betrof in 1998 1.968 aangiften en in 1999 1.930 aangiften.

Het Lisv en het OM maakten nog geen afspraken over het soort zaken, het op te sporen benadelingsbedrag, het percen-

1910762 02662

tage door het OM te dagvaarden zaken of prioriteitstelling in de vervolging (bijvoorbeeld witte of zwarte fraude of fraude met een bepaalde wet).

Tussen het OM en het Lisv was een nadere uitwerking van de afspraken in een handhavingsarrangement nog niet tot stand gekomen.

3.2.3.3 *Fraude sociale voorzieningen*

Een belangrijke doelstelling van de Algemene bijstandswet is het bieden van een sociaal minimum aan uitsluitend rechthebbenden. Het instrumentarium richt zich mede op preventie en de bestuurlijke afhandeling van fraude. Het streven is door snelle detectie het fraudebedrag beperkt te houden en dus het strafrechtelijk traject te vermijden.

Belangrijk in dit verband zijn: de poortwachtersfunctie (wettelijke normen voor basisvereisten bij aanvraag, verstrekken en controleren van een uitkering), de verplichting voor gemeenten tot het opstellen van beleidsplannen en –verslagen, gegevensuitwisseling tussen instanties, het oprichten van RIF's en een helder partnerbegrip voor de bestrijding van partnerfraude en een debiteurenbeleid.

Geconstateerde uitkeringsfraude werd in de jaren 1997-1999 strafrechtelijk afgedaan indien het benadelingsbedrag[31] meer was dan f 12.000. Bij de afdoening van de categorie van zaken tussen f 6.000 en f 12.000 konden afspraken gemaakt worden tussen gemeenten en het OM. Zaken beneden de f 6.000 werden bestuursrechtelijk afgedaan.[32]

Vormen van een handhavingsarrangement tussen afzonderlijke gemeenten en het OM, met een nadere uitwerking van onderlinge afspraken over fraudebestrijding, bleken voor een deel van de gemeenten te bestaan. Onderzoek van het Minis-

[31] Het benadelingsbedrag is het bedrag dat ten onrechte als uitkering is verleend als gevolg van het- al dan niet opzettelijk - niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenverplichting.

[32] Vanaf 1 april 2000 komen fraudezaken tot een bedrag van f 12.000 niet meer in aanmerking voor een strafrechtelijke afdoening, maar voor een bestuurlijke afdoening.

1910762 02662

terie van SZW naar gemeentelijke beleidsplannen en –verslagen[33] wees uit dat 53 procent van de 60 onderzochte gemeenten een lokaal specifieke en/of kwantitatieve taakstelling voor de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik hanteerde. De rest had geen of een zeer globale doelstelling.

Uit een begin 2000 verschenen onderzoek van het Ministerie van SZW bij 70 gemeenten[34] bleek dat ongeveer de helft van deze 70 gemeenten afspraken had gemaakt met het OM over aantallen aan te geven fraudezaken. Bij kleinere gemeenten waren dergelijke afspraken vakerafwezig dan bij grote gemeenten. Uit dit onderzoek kon niet worden opgemaakt in hoeverre deze kleinere gemeenten via samenwerkingsverbanden van gemeenten toch afspraken met het OM hadden gemaakt over het aantal aan te geven fraudezaken. In dit onderzoek werden overigens niet de *aantallen* aan te geven fraudezaken opgenomen.

Het OM bleek wel geaggregeerde gegevens te hebben over het totaal aantal door alle gemeenten bij het OM aan te geven fraudezaken. Volgens die informatie betrof het totaal aantal bij het OM in behandeling te nemen aangiften bijstandsfraude in 1997 10.965 aangiften, in 1998 8.950 aangiften en in 1999 7.800 aangiften. Deze aantallen dienen volgens de Rekenkamer echter met de nodige slagen om de arm te worden bezien, omdat de gegevens niet aansluiten op andere beschikbare informatie. Verdere geaggreerde gegevens met betrekking tot kwantitatieve afspraken tussen het OM en de gemeenten kon de Rekenkamer niet acherhalen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het totaal aan op te sporen financieel nadeel, het percentage door het OM te dagvaarden zaken en prioriteiten in de opsporing van witte of zwarte fraude.

3.2.3.4 *Intensivering sociale zekerheidsfraude*

De beoogde intensiveringen uit de Kabinetsnotitie Fraudebestrijding 1998-2002 werden door het Ministerie van SZW

---

[33] Ministerie van SZW, Lijnen naar de toekomst, evaluatie van de ABW 1996-1999.

[34] Ministerie van SZW, Doeltreffendheid uitvoering ABW 1999, maart 2000/

1910762 02662

vertaald in fraudeprojecten. Voor deze projecten werden kosten en opbrengsten geraamd.
Het ministerie van SZW had de intensiveringen verdeeld in een aantal thema's, te weten: 1) kwaliteitsverbetering fraudebestrijding, 2) verbetering geautomatiseerd gegevensverkeer, 3) verbetering samenwerking en 4) bestrijding internationale fraude. Strafrechtelijke handhaving (opsporing) vormde geen apart thema. Het was daarom niet goed mogelijk te bepalen welk deel van de intensiveringen specifiek wordt gebruikt voor strafrechtelijke handhaving.

3.2.4 Horizontale fraude

De in 1998 opgerichte Interregionale Fraudeteams (IFT's) formuleerden in hun jaarplan als doelstelling het terugdringen van de handhavingsachterstand met betrekking tot de horizontale fraude.

In de oorspronkelijke opzet van de IFT-structuur zou het Landelijk Loket Horizontale Fraude (later het Landelijk Bureau Fraude genoemd) het centrale punt worden voor het doen van melding en aangifte van horizontale fraude. Op basis van een aantal wegingscriteria zouden de aangemelde zaken vervolgens na weging en classificering (zwaar of middelzwaar) worden doorgeleid naar het Voorbereidend prioriteiten overleg. Dit overleg zou de zaken toewijzen aan de IFT's. Bij onenigheid zou een zaak worden voorgelegd aan de Coördinatiecommissie Fraude. Zaken die niet IFT-waardig zijn zouden door de regio- of districtspolitie worden afgehandeld. In de praktijk bleken het echter de IFT's te zijn die vrijwel alle zaken bij het Voorbereidend prioriteitenoverleg aanmelden, en diezelfde zaken via dat overleg ook in onderzoek nemen.

De ministeries van Justitie en BZK, het OM en de korpsbeheerders maaktenkwantitatieve afspraken over aantal en zwaarte van de op te sporen fraudezaken. In 1998 zouden per IFT 2 zware en 15 middelzware fraudezaken worden behandeld bovenop de zaken die de politieregio's ter hand namen. Volgens de tussenevaluatie van november 1999 hadden de IFT's voor de volgende jaren de volgende kwantitatieve doelen. IFT-Noord wilde in het jaar 2000 3 zware en

1910762 02662

40 middelzware zaken aan het OM hebben aangeboden. Het IFT-Noord-West wilde in het jaar 1999 3 zware en 20 middelzware zaken aan het OM hebben aangeboden, waarvan een aantal bancaire zaken. Het IFT-Oost wilde in 1999 3 zware en 60 middelzware fraudezaken behandelen. Het IFT-Zuid wilde in 1999 5 zware en 25 middelzware fraudezaken hebben geleverd aan het OM.[35]

3.2.5 Overzicht doelen

De volgende tabel vat de belangrijkste bevindingen samen over beoogde effecten, prestaties en kosten van opsporing en vervolging bij fraude op de drie onderzochte terreinen (belastingen, sociale zekerheid en horizontale fraude).

Tabel: beoogde effecten, prestaties en kosten van opsporing en vervolging bij fraude

	Fiscale fraude	Fraude volksverzekering	Fraude werknemersverzekering	Fraude sociale voorzieningen	Horizontale fraude*
Percentage van aangiften fraudezaken dat OM beoogde te dagvaarden	●	○	○	○	○
Aantal aangiften fraudezaken dat opsporingsdiensten beoogden aan te geven bij OM	●	○	○	○	●
Soort zaken* die opsporingsdiensten beoogden aan te geven bij OM	●	○	○	○	○
Zwaarte van zaken** die opsporingsdiensten beoogden aan te geven bij OM	●	○	○	○	●
Raming kosten en opbrengsten intensivering specifiek voor opsporing	●	○	○	○	n.v.t.

Legenda: ● = wel doel afgesproken ○ = geen doel afgesproken

[35] Inpoldering van het fraudelandschap, Faber en Van der Lugt, februari 2000, pag. 72.

1910762 02662

* Soort zaken: bijvoorbeeld naar wet, naar thema of naar zwarte versus witte fraude

** Zwaarte zaken: bijvoorbeeld het met deze zaken minimaal gemoeide opgespoord nadeel (financieel belang)[36] of het aantal bij deze fraudezaken betrokken verdachten[37]

3.3 Beschikbare beleidsinformatie

3.3.1 Beoordelingskader beschikbare beleidsinformatie

De Rekenkamer onderzocht welke beleidsinformatie over de *gerealiseerde* effecten, prestaties en kosten van opsporing en vervolging van fraude beschikbaar was bij de handhavingspartners (Ministerie van Justitie, vakdepartementen, opsporingsdiensten en OM). De Rekenkamer verwachtte daarbij dat de handhavingspartners op landelijk niveau inzicht hebben in:

- de omvang en samenstelling van de stroom aan fraudesignalen of –aanmeldingen uit de uitvoeringspraktijk, vooronderzoeken, opsporingsonderzoeken, fraudeconstateringen en afgeronde rapporten (voor bestuurlijke afdoening) en processen-verbaal (voor strafrechtelijke afdoening);
- de doorlooptijden en werkvoorraden bij de opsporing en bij de vervolging;
- de wijze waarop door opsporingsdiensten aangegeven fraudezaken (processen-verbaal) door het OM worden afgedaan (dagvaarding, transactie, sepot) en de wijze van afdoening door de strafrechter (veroordeling, vrijspraak, buiten gevolgstelling, niet ontvankelijk verklaring);
- de mate waarin bestuurlijke afhandeling plaatsvindt van opsporingsonderzoeken die niet resulteren in een aangifte bij het OM en/of aangiften die hebben geleid tot seponering door het OM;
- de kosten en opbrengsten van intensiveringsmaatregelen specifiek voor opsporing en vervolging.

[36] Het beoogde opgespoord nadeel van bijvoorbeeld 100 aangiften uitkeringsfraude hoeft niet per definitie gelijk te zijn aan 100 aangiften X f 12.000 = f 1.200.000 (f 12.000 is het minimale benadelingsbedrag van een fraudezaak waarbij volgens de richtlijnen van het OM vanaf 1-4-2000 strafrechtelijke aanpak moet volgen).

[37] Bij één fraudezaak kunnen meer verdachten betrokken zijn.

1910762 02662

3.3.2 Fiscale fraude

Effecten en prestaties

Verslagen van de Belastingdienst (inclusief de FIOD) bevatten informatie over aantallen aanmeldingen van fraude, vervolgingswaardige fraudezaken, convenantzaken, processenverbaal en fiscale rapporten en het bedrag aan fiscaalrechtelijk en strafrechtelijk opgespoord vermogen.

Ook bevatten de verslagen informatie over beoogde en gerealiseerde doorlooptijden van opsporingsonderzoeken.

De FIOD realiseerde in de periode 1997-1999 de gestelde prestatiedoelen voor de opsporing van fiscale fraude, waaronder het doel om jaarlijks 450 fiscale fraudezaken bij het OM aan te leveren. Ook het doel om 50% van deze opsporingsonderzoeken binnen 6 maanden af te ronden en de rest binnen 13 maanden bleek de FIOD in grote lijnen te realiseren.

De FIOD had verder een redelijk inzicht in de omvang en samenstelling van de stroom aan fraudeaanmeldingen door het ATV-traject, al bleken nadere analyses gewenst in aanvulling op reeds verrichte analyses van gegevens uit het Geïntegreerd Fraude Informatiesysteem (GEFIS).

Vanaf 1998 verrichtte de FIOD analyses op basis van het GEFIS. Deze analyses bevatten cijfermatige gegevens over het aantal (geaccepteerde) aanmeldingen door achtereenvolgens [redacted], het selectieoverleg en het tripartiete overleg. Deze gegevens werden onderscheiden naar directie, ontdekkingswijze en prioriteitspunten (een indicator voor de zwaarte van een zaak).

Uit analyses van de FIOD bleek dat tussen januari 1997 en juni 1999 9.313 aanmeldingsvoorstellen zijn ingediend waarvan 74% werd terugverwezen voor bestuurlijke afdoening, 17% (1.544 zaken) bereikte de opsporing, 9% lag nog in verschillende fasen van het ATV-traject op voorraad. Van de opsporingszaken was in 382 gevallen een uitkomst be-

1910762 02662

kend. Ongeveer in de helft van deze gevallen is de uitkomst een veroordeling door de rechter.
De uitkomst van driekwart van de opsporingszaken (1.162 zaken) was nog onbekend. Deze zaken bevatten in totaal meer dan f 1 miljard, 2.777 personen en 1.432 delicten. Van deze zaken lag 25% nog op voorraad of was lopend, 30% wachtte op afloop.

De FIOD-cijfers wezen uit dat de doelstelling, namelijk dat "90% van de afgeronde opsporingsonderzoeken leidt tot dagvaarding voor de strafrechter", niet werd gehaald voor de jaren 1997-1999 (66%, 60%, 64%).
Uit begin 2000 door het OM verrichte sepotonderzoeken kwam echter naar voren dat het sepotpercentage waarschijnlijk aanzienlijk lager ligt. In een recent gestarte gezamenlijke werkgroep trachtten FIOD en OM een eind te maken aan de discussie over de juiste productiecijfers. Daartoe werd de te hanteren definitie van het begrip 'convenantzaak/handhavingsarrangementzaak' opnieuw uitgewerkt en werd een procedurevoostel gedaan om te komen tot een eenduidige telwijze van zaken. Het OM was op grond van eigen analyses tevens van mening dat de huidige ATV-systematiek – en daarbij behorende structuur van het OM, de selectieoverleggen, tripartiete-overleggen en Centraal Tripartieteoverleg – met zich meebrengt dat in het tripartiete overleg niet de zwaarste zaken, maar een dwarsdoorsnede van zwaardere zaken aan het OM wordt aangeboden. Het Ministerie van Financiën en de FIOD gaven aan dat het in theorie zou kunnen dat door het systeem van selectie soms lichtere zaken doorgaan en middel-zware zaken niet doorgaan. De echte zware zaken komen volgens het ministerie echter altijd wel bij het OM terrecht.

De FIOD en het OM beschikten niet over landelijke (geaggregeerde) informatie over de afdoening van fiscale fraudezaken door de strafrechter.

In de verslagen van de Belastingdienst en de FIOD was geen informatie opgenomen over de daadwerkelijk geïnde belastinggelden, exclusief fiscale boetes, die voortvloeien uit de FIOD-onderzoeken. In het jaarlijkse Beheersverslag van de Belastingdienst werd over het totale resultaat van de invor-

1910762 02662

dering gerapporteerd, maar vond geen uitsplitsing plaats van geïnde belastinggelden en boetes naar het onderscheid bestuurlijke afdoening en strafrechtelijke afdoening. Vanuit de geïntegreerde klantbehandeling was een dergelijk onderscheid volgens de Belastingdienst minder relevant.

Kosten

De beschikbare capaciteit bij de FIOD was in 1999 825 fte's, waarvan 503 fte's voor het resultaatgebied opsporing.

De 'gerealiseerde' opbrensten van 'de tien FIOD-fraudeprojecten (intensiveringen) bedroegen volgens de beschikbare gegevens f 267 miljoen (raming was f 230 miljoen). De kosten van deze projecten bedroegen f 9,65 miljoen (raming was f 13 miljoen). De opbrengsten werden overigens uitgedrukt in termen van opgespoord nadeel. Het daadwerkelijk geïnde bedrag kan volgens de FIOD variëren van 25% van het opgespoord nadeel tot het volledige bedrag.

3.3.3 Sociale zekerheidsfraude

3.3.3.1 *Fraude volksverzekeringen*

Effecten en prestaties

De SVB had een redelijk inzicht in de omvang en samenstelling van de stroom aan fraudesignalen die tot vooronderzoek leidden tot en met de aangifte bij het OM.
In 1999 voerde de SVB tegen 1.653 verdachten vooronderzoeken uit. Een vooronderzoek is een in behandeling genomen fraudesignaal. De rapportages van de SVB bevatten geen informatie over het totaal aantal (wel èn niet in behandeling genomen) fraudesignalen. De SVB voerde tegen 512 verdachten opsporingsonderzoeken uit en deed tegen 379 verdachten aangifte. Over 1999 vermeldde de SVB naast het aantal verdachten voor het eerst ook het aantal zaken. In één zaak kunnen meer verdachten betrokken zijn.

1910762 02662

Verder had de SVB informatie over werkvoorraden (per vestiging) en over 1999 ook voor het eerst informatie over doorlooptijden (zowel per wet als per vestiging). De werkvoorraad aan opsporingsonderzoeken bij de SVB nam toe van 641 zaken (881 verdachten) in 1998 tot 703 zaken (931 verdachten) in 1999. Over de ouderdom van de werkvoorraden gaven de SVB rapportages geen informatie. De doorlooptijd voor een afgerond opsporingsonderzoek in 1999 was 15,4 dagen voor de AKW, 16,7 dagen voor de AOW en 25,9 dagen voor de Anw. Deze cijfers waren volgens de SVB echter nog moeilijk te interpreteren, omdat nog geen verglijkingsmateriaal met voorgaande periodes aanwezig was.

Voorts had de SVB inzicht in het opgespoorde benadelingsbedrag. In 1999 was het opgespoorde benadelingsbedrag (met betrekking tot de 379 verdachten waartegen aangifte was gedaan) f 7,5 miljoen.

Tussen de vaststelling door het OM over het maximaal aantal in behandeling te nemen aangiften en het daadwerkelijk door de SVB ingediende aantal aangiften bestonden in 1997, 1998 en 1999 aanzienlijke verschillen. In 1999 was het aantal aangiften dat de SVB bij het OM kon indienen op 470 gesteld. De SVB diende 379 aangiften bij het OM in.

In 1999 waren er beduidend meer aangiften bij de Anw dan in voorgaande jaren. Bij de AOW en de AKW waren in 1999 minder aangiften dan in voorgaande jaren. Het Ctsv kwam tot het oordeel dat de resultaten bij AOW en AKW minder waren dan voorheen en bij de Anw beter. Het Ctsv achtte het onwenselijk dat intensivering van de handhavingsinspanningen op het ene terrein leidt tot mindere resultaten op andere terreinen. Volgens de SVB ging het niet om een verschuiving van de opsporingscapaciteit maar om een verschuiving in risico door veranderingen in de wetgeving. De SVB verwachtte dat het aantal fraudezaken in de Anw hoog zal blijven. Dat komt door het per 1 januari 1998 ingevoerde wettelijke regime waardoor de Anw fraudegevoeliger zou zijn geworden[38].

[38] Rapportage Handhaving SVB 1999, blz.37

1910762 02662

Volgens de SVB was het door het OM vastgestelde maximum aantal in behandeling te nemen aangiften geen prestatiedoel voor de SVB. Het aantal betrof volgens de SVB slechts een maximum aantal aangiften dat het OM beloofde te kunnen afdoen.

De rapportages van de SVB gaven geen inzicht in de afloop van zaken die na een vooronderzoek of een opsporingsonderzoek niet resulteren in een aangifte. Zo kan een onderzoek worden gesloten wegens capaciteitsgebrek en kan worden afgezien van een aangifte wegens overlijden van de verdachte[39].
De rapportages van de SVB bevatten evenmin informatie over de wijze waarop fraudezaken worden afgedaan door het OM en door de strafrechter.

De cijfers van het OM over 1999 gaven aan dat 50% van de door de SVB ingediende aangiften in een dagvaarding resulteerde, 21% in een transactie en 25% in een sepot. Het percentage dagvaardingen was in 1997 55% en in 1998 56%. Gegevens over de aard en achtergronden van het hoge sepotpercentage waren niet bekend. Ook waren geen gegevens bekend over de wijze waarop door het OM geseponeerde zaken alsnog bestuurlijk werden afgedaan.

De SVB beschikte verder niet over doorstroomgegevens. Daarbij gaat het om informatie over het deel van alle fraudesignalen, bijvoorbeeld sinds begin 1997, dat alle fasen van het strafrechtelijk traject doorloopt en het deel waarbij men in de verschillende fasen besluit niet strafrechtelijk te vervolgen of besluit de zaak (nog) niet in behandeling te nemen.

Kosten

Een heldere norm voor het bepalen van de opsporingscapaciteit in de volksverzekeringen was door de SVB nog niet ontwikkeld. De opsporingscapaciteit van de SVB lag in 1999 op 61 fte. Volgens het Ctsv was de opsporingscapaciteit van SVB aan de lage kant.

---

[39] Het per 1 januari 2000 in gebruik genomen FRES bevat 16 redenen van afsluiten van een voor- of opsporingsonderzoek.

1910762 02662

Volgens de SVB was capaciteitsuitbreiding van het aantal opsporingsambtenaren niet nodig, omdat het risico van fraude in de volksverzekeringen als laag wordt ingeschat. Een prestatienorm voor het aantal op te maken processen-verbaal per opsporingsambtenaar was nog in ontwikkeling. De SVB beschikte over 1 opsporingsambtenaar op 70.000 uitkeringsgerechtigden.

3.3.3.2 *Fraude werknemersverzekeringen*

Effecten en prestaties

Zoals eerder vermeld wordt een beslissing uitkerings- of premiefraude genomen op basis van een opgemaakt rapport of proces-verbaal dat het eindproduct is van een opsporingsonderzoek. Over 1997 en 1998 kon het Lisv geen overzicht geven van het aantal beslissingen premiefraude (fraude door werkgevers) en beslissingen uitkeringsfraude (fraude door werknemers). Dat kwam omdat de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid nog geen eenduidige terminologie voor de referentiediensten hanteerden.
In 1999 realiseerden de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid volgens de informatie van het Lisv 666 beslissingen premiefraude. Dat was minder dan het geplande aantal van 737. Het aantal beslissingen uitkeringsfraude in 1999 was 9.344. Dat was minder dan het geplande aantal van 10.079.

Het Lisv ontving statistische informatie van de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid. De cijfers over fraude bevatten 'volumegegevens' over aantallen fraudesignalen, opsporingsonderzoeken, geconstateerde fraudegevallen, het aantal bij het OM ingediende processen-verbaal en het benadelingsbedrag.

Uit de statistische gegevens van het Lisv bleek dat in 1999 1.440 fraudesignalen werkgevers(premie)fraude waren gegeven. In 1999 werden 1.245 opsporingsonderzoeken verricht, 411 constateringen van fraude gedaan en 140 aangiften bij het OM gedaan. Uit de beschikbare gegevens bleek dat een deel van de geconstateerde fraude onder de categorie 'geen sanctie' wordt geregistreerd. In 1999 ging het om 73, in

1910762 02662

1998 om 118 en in 1997 om 148 gevallen in de categorie 'geen sanctie'.
Het Lisv was bezig met onderzoek bij de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid naar de gronden waarop geen sanctie werdt gegeven bij een geconstateerde fraude.

Uit de statistische gegevens van het Lisv over uitkeringsfraude bleek dat in 1999 23.010 fraudesignalen waren gegeven, 19.868 opsporingsonderzoeken waren verricht, 17.620 fraudeconstateringen waren gedaan en 958 aangiften bij het OM waren gedaan. Van de geconstateerde fraudezaken waarvan geen aangifte werd gedaan gingen 14.625 zaken terug naar de administratie voor een maatregel of administratieve boete. Van de 'restgroep', 2.037 fraudezaken, was bij het Lisv geen nadere onderverdeling gemaakt van redenenen waarom geen aangifte was gedaan of een administratieve boete was opgelegd. In 1998 ging het om 2.541 en in 1999 om 4.788 gevallen die werden ondergebracht in deze 'restgroep'.[40]

Uit de informatie van het Lisv bleek verder dat het totaal aantal aangiften uitkeringsfraude in de periode 1997-1999 sterk afnam. In 1997 werden 2.228 aangiften uitkeringsfraude gedaan. In 1998 werden 1.505 aangiften gedaan (prognose was 1.968 aangiften). In 1999 werden nog maar 958 aangiften gedaan (prognose was 1.930 aangiften). Tegenover de streke afname van het aantal aangiften bij het OM stond een sterke toename van het aantal bestuurlijke boeten (1997: 5.891 boeten, 1998: 10.619 boeten, 1999: 14.221 boeten).

De Lisv cijfers bevatten geen informatie over het aantal vooronderzoeken, doorlooptijden, werkvoorraden en de ouderdom van de werkvoorraden bij de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid. Het Ctsv verzamelde wel informatie over doorlooptijden en werkvoorraden en stelde vast dat er grote verschillen bestonden tussen de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid onderling bij de wijze waarop met de fraudesignalen en andere gegevens werd omgegaan.

---

[40] Lisv, 25 augustus 2000, schriftelijke reactie op ontwerpnota van bevindingen van de Rekenkamer.

1910762 02662

De rapportages van het Lisv bevatten geen informatie over de wijze waarop fraudezaken worden afgedaan door het OM en door de strafrechter.

De cijfers van het OM over 1999 gaven aan dat 65% van de door de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid ingediende aangiften uitkeringsfraude (fraude door werknemers) in een dagvaarding resulteerde, 15% in een transactie en 16% in een sepot. Het percentage dagvaardingen was in 1997 65% en in 1998 64%. Voorts geven de cijfers van het OM over 1999 aan dat 79% van de premiefraude (fraude door werkgevers) in een dagvaarding resulteerde, 0% in een transactie en 21% in een sepot.
Cijfers over 1997 en 1998 ontbraken voor de premiefraude. Gegevens over de aard en achtergronden van het hoge sepotpercentage waren niet bekend. Ook waren geen gegevens bekend over de wijze waarop door het OM geseponeerde zaken alsnog bestuurlijk werden afgedaan.

Het Lisv beschikte verder niet over doorstroomgegevens. Daarbij gaat het om informatie over het deel van alle fraudesignalen, bijvoorbeeld sinds begin 1997, dat alle fasen van het strafrechtelijk traject doorloopt en het deel waarbij men in de verschillende fasen besluit niet strafrechtelijk te vervolgen of besluit de zaak (nog) niet in behandeling te nemen.

Kosten

In 1999 waren in totaal 297 opsporingsambtenaren bij de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid werkzaam. Medio 2000 stelde Lisv een normenkader vast voor het aantal opsporingsambtenaren per wet of sector.

3.3.3.3 *Fraude sociale voorzieningen*

In de begin 2000 verschenen M&O-monitor 1997-1998 van het Ministerie van SZW[41] werd informatie opgenomen over het aantal in onderzoek genomen fraudesignalen bij gemeenten. De cijfers gaan over 1997. In 1997 waren volgens deze monitor 157.832 fraudesignalen bij de gemeenten in onder-

[41] Ministerie van SZW, Facetten van fraudebestrijding 1997/1998, maart 2000.

1910762 02662

zoek genomen. Het eerder genoemde begin 2000 verschenen onderzoek van het Ministerie van SZW[42] bevat voor de 70 in het onderzoek betrokken gemeenten cijfermatige gegevens over het aantal afgehandelde fraudesignalen, in onderzoek genomen signalen en fraudeconstateringen in het jaar 1997. De 70 gemeenten hadden in 1997 13.140 fraudesignalen afgehandeld, 10.527 (80%) daarvan was in onderzoek genomen en bij 5.813 van de fraudesignalen (44%) was fraude geconstateerd. Meer recente en/of meer gemeenten omvattende data was niet beschikbaar.

Het Minsterie van SZW gaf in dit kader aan vooral te hechten aan cijfermatige gegevens over het aantal fraudeconstateringen. Het CBS verzamelt bij gemeenten informatie over het aantal fraudeconstateringen. Uit deze CBS gegevens bleek dat in 1998 19.770 fraudeconstateringen bij de gemeenten zijn gedaan. Bij 71% van deze fraudeconstateringen bleef het fraudebedrag onder de 6000 gulden. Bij 72% was er sprake van het verzwijgen van witte inkomsten. De CBS gegevens over 1999 zouden eind 2000 beschikbaar komen.

De CBS gegevens bevatten ook informatie over het aantal fraudeconstateringen waarbij de gemeenten aangiften hebben gedaan bij het OM. In 1997 ging het om 4.940 aangiften, in 1998 om 5.680 aangiften. De cijfermatige gegevens van het OM weken echter aanzienlijk af van de CBS cijfers. In 1997 was dit verschil 3.069 aangiften, in 1998 685 aangiften.

De rapportages van het Ministerie van SZW bevatten geen informatie over de wijze waarop fraudezaken worden afgedaan door het OM en door de strafrechter.

De cijfers van het OM over 1999 gaven aan dat 63% van de door de gemeenten ingediende aangiften in een dagvaarding resulteerde, 23% in een transactie en 13% in een sepot. Het percentage dagvaardingen was in 1997 58% en in 1998 57%. Gegevens over de aard en achtergronden van het hoge sepotpercentage waren niet bekend. Ook waren geen gegevens bekend over de wijze waarop door het OM geseponeerde zaken alsnog bestuurlijk werden afgedaan.

[42] Ministerie van SZW, Doeltreffendheid uitvoering ABW 1999, maart 2000.

1910762 02662

De bij het Ministerie van SZW beschikbare gegevens bevatten voorts geen 'doorstroom-gegevens' over fraudesignalen. Daarbij gaat het om informatie over het deel van alle fraudesignalen, bijvoorbeeld sinds begin 1997, dat alle fasen van het strafrechtelijk traject doorloopt en het deel waarbij men in de verschillende fasen besluit niet strafrechtelijk te vervolgen of besluit de zaak (nog) niet in behandeling te nemen.

Kosten

In 1998 was de totale opsporingscapaciteit bij gemeenten (sociaal rechercheurs) 497 fte's.

In 1994 gold op grond van de bijdrageregeling bijzondere controle de norm van 1 opsporingsambtenaar op 1.000 uitkeringsgerechtigden. Later is deze norm gesteld op 1 opsporingsambtenaar op 750 uitkeringsgerechtigden.
Uitgaande van de formatie in 1998 van 497 opsporingsambtenaren en 623.000 uitkeringsgerechtigden voor de sociale voorzieningen was de verhouding in 1998 1 opsporingsambtenaar op 1.253 uitkeringsgerechtigden.

3.3.4 Horizontale fraude

Uit de tussenevaluatie IFT's van november 1999 bleek dat dat de kwaliteit van het zaaksaanbod een probleem was. IFT's zouden zich moeten richten op (middel) zware fraudezaken; de overige zaken zouden door de politie worden afgehandeld. In de onderzochte periode bleken nog veel niet IFT-waardige zaken door IFT's in behandeling te worden genomen.

Potentiële IFT-zaken werden gewogen (in opzet vergelijkbaar met de ATV-criteria bij fiscale fraude) om te bezien of de zaken IFT-waardig zijn. Een strikte hantering van de criteria zou er volgens de tussenevaluatie toe hebben geleid dat over 1998 en driekwart van 1999 slechts 142 (3%) van de 4.450 zaken als middelzwaar zou zijn gekwalificeerd en 15 (0,3%) als zwaar. In de evaluatie wordt gesteld dat de IFT's uiteindelijk veel meer zaken in behandeling hebben genomen door

1910762 02662

ruimhartige toepassing van de criteria.[43] Het OM gaf ten tijde van het Rekenkameronderzoek aan dat de indertijd gebruikte criteria te zwaar waren en dat de cijfers op basis van de nieuwe wegingscriteria positiever zouden zijn geweest.

De tussenevaluatie van november 1999 en de voortgangsrapportage Bestrijding financieel-economische criminaleit van mei 2000 bevatten gegevens over de prestaties inzake zaaksaanbod, gestarte strafrechtelijke onderzoeken, afdoeningen met een proces-verbaal, berechtingen en nadeelbedrag. Uit de voortgangsrapportage zijn de volgende cijfermatige gegevens ontleend.

Soort fraude	*Instroom OM in 1999**	*Afdoeningen OM in 1999**	*Gestarte strafrechtelijke onderzoeken in 1999*	
Bancair	1	0	30 middelzwaar	1 zwaar
Faillissement	50	70	12 middelzwaar	5 zwaar
Verzekering	12	3	4 middelzwaar	1 zwaar
Telecom	1	0	3 middelzwaar	1 zwaar
Merkvervalsing	9	1	1 middelzwaar	0 zwaar
Belegging	6	12	1 middelzwaar	2 zwaar
Intellectuele eigendom	9	1		
Totaal	*88*	*87*		

Bron: Voortgangsrapportage bestrijding financiee-economische criminaliteit 1999

*Hierbij kan het zowel gaan om eenvoudige zaken als om (door IFT's in onderzoek genomen) middelzware en zware zaken.

3.3.5 Overzicht beleidsinformatie

De volgende tabel vat de belangrijkste bevindingen samen over het inzicht in de realisatie van de effecten, prestaties en kosten van opsporing en vervolging bij fraude op de drie onderzochte terreinen (belastingen, sociale zekerheid en horizontale fraude).

[43] 'Inpoldering van het fraudelandschap, Faber en Van der Lugt, blz. 162-164, februari 2000.

1910762 02662

Tabel: inzicht in realisatie effecten en prestaties van opsporing en vervolging bij fraude

	Fiscale fraude	Fraude volks-verzekering	Fraude werk-nemers-verze-kering	Fraude soci-ale voorzie-ningen	Horizontale Fraude
Inzicht in volumegegevens* over:					
- aantal fraudesignalen	●	○	○	○	○
- aantal vooronderzoeken	●	●	●	○	◐
- aantal opsporingsonderzoeken	●	●	●	○	◐
- aantal fraudeconstateringen	●	●	●	●	◐
- aantal aangiften bij het OM	●	●	●	◐	◐
- wijze van afdoen door het OM	◐	◐	◐	◐	◐
- wijze van afdoen door de straf-rechter	◐	○	○	○	◐
Inzicht in aard en achtergronden hoogte percentage sepots	◐	○	○	○	
Inzicht in doorstroom** van fraude-signalen, - onderzoeken en – constateringen door de keten	●	○	○	○	◐
Inzicht in bestuurlijke afhandeling van opsporingsonderzoeken die niet resulteren in een aangifte OM en/of aangiften die hebben geleid tot sepot OM	○	○	◐	○	○

Legenda: ● = wel inzicht ○ = geen inzicht ◐ = inzicht gedeeltelijk aanwezig

* Volumegegevens geven een indruk van de verhouding tussen de in een jaar gerealiseerde aantallen signalen, onderzoeken, constateringen, aangiften, dagvaardingen, veroordelingen etc. De dagvaardingen en veroordelingen hebben veelal geen betrekking op de in dat jaar verrichte onderzoeken, laat staan de in dat jaar binnengekomen signalen. Het tijdsverloop tussen een signaal en de eventuele vervolgstappen in de keten is vaak langer dan één jaar.

** Doorstroomgegevens geven een indruk van het deel van alle signalen, onderzoeken en/of constateringen, bijvoorbeeld sinds begin 1997, dat alle fasen van het strafrechtelijk traject van de keten doorloopt en het deel waarbij in de verschillende fasen wordt besloten 1) niet strafrechtelijk te vervolgen, maar bestuursrechtelijk of 2) wordt besloten de zaak (nog) niet in behandeling te nemen.

1910762 02662

3.4 Kwaliteit van beschikbare beleidsinformatie

3.4.1 Beoordelingskader kwaliteit beleidsinformatie

De Rekenkamer onderzocht de kwaliteit van de bij de handhavingspartners (Ministerie van Justitie, vakdepartmenten, opsporingsdiensten en OM) aanwezige beleidsinformatie over opsporing en vervolging. Hierbij is hoofdzakelijk gebruik gemaakt van bestaande analyses. Ook is in kaart gebracht welke inspanningen de handhavingspartners verrichten ter verbetering van de kwaliteit van de beleidsinformatie.

3.4.2 Fiscale fraude

In interne analyses van de in GEFIS opgenomen gegevens stelde de FIOD dat niet volledig duidelijk werd hoe keuzen in de verschillende fasen van het ATV-traject tot stand komen en hoe het grote aantal naar de eenheden en districten terugverwezen zaken wordt afgehandeld. Van de zaken op voorraad is niet duidelijk welke zaken 1) wel zijn weggewerkt, maar nog niet zijn afgeboekt, 2) als verloren moeten worden beschouwd of 3) nog wachten op verder verloop. In de interne FIOD-analyses werd gepleit voor nader kwalitatief onderzoek (aanvullend op de informatie in GEFIS) naar:

- de gronden voor de keuzen in de verschillende fasen van het ATV-traject;
- de wijze waarop de eenheden en districten de terugverwezen zaken afhandelen;
- de status van de nog op voorraad liggende zaken.

In 1999 werd een *quickscan* uitgevoerd naar de betrouwbaarheid van het GEFIS. Daaruit bleek dat de gebruikers niet durven steunen op de betrouwbaarheid van de output van het GEFIS.

In interne analyses van de FIOD wordt gesteld dat, hoewel in de afgelopen jaren de vulling van GEFIS is verbeterd, ook recent nog sprake was van onvolledige vulling. Dit belemmerde volgens de FIOD het zicht op de ontdekte fraude in het kader van het ATV-traject. De gegevens uit GEFIS moesten hierdoor volgens de FIOD met de nodige slagen om de arm worden geïnterpreteerd.

1910762 02662

In de begin 2000 verrichte sepotonderzoeken van het Expertisecentrum fiscale fraude van het OM werden vraagtekens gezet bij de juistheid van de cijfers van de FIOD over het percentage sepots door het OM. Het gebrek aan een uniforme definitie van het begrip convenantzaak/handhavingsarrangementzaak en van de telwijze zou hieraan ten grondslag liggen. In een vervolgens gestarte werkgroep van de FIOD en OM werd de te hanteren definitie van het begrip convenantzaak/ handhavingsarrangementzaak' opnieuw uitgewerkt en werd een procedurevoostel gedaan om te komen tot een eenduidige telwijze van zaken. Daarnaast werd in een Deltaplan voor Amsterdam gewerkt aan een oplossing van de te hoog geachte werkvoorraden bij het OM.
De FIOD en het OM waren inmiddels een (inhaal)traject gestart om voor de periode 1997-1999 de ontbrekende afloopgegevens van het OM en de strafrechter vanuit het OM in GEFIS op te nemen en te komen tot een gezamenlijk gedragen analyse.

3.4.3 Sociale zekerheidsfraude

3.4.3.1 *Fraude volksverzekeringen*

De kwaliteit van de beschikbare beleidsinformatie van de SVB over de jaren 1997-1999 was volgens het Ctsv op onderdelen voor verbetering vatbaar, zoals beschreven in de deelnota van bevindingen sociale zekerheidsfraude.

Volgens de Rekenkamer kan de volledigheid van de informatie van de SVB verbeteren. Met name kan worden gedacht aan het analyseren en vermelden van soort en aantal fraudesignalen, alsmede het geven van meer inzicht in de afloop van door de SVB geconstateerde fraudezaken, waarvan geen aangifte bij het OM wordt gedaan.
Het begin 2000 bij de SVB ingevoerde Fraude Registratie Systeem (FRES) beoogt verbetering te brengen in de kwaliteit van de beleidsinformatie over de opsporing en vervolging in de volksverzekeringen. De handleiding voor het FRES noemt 16 redenen voor het afsluiten van een opsporingsonderzoek

1910762 02662

waarvan geen aangifte bij het OM wordt gedaan[44]. Met het FRES wordt het mogelijk kosten, prestaties en aspecten van effecten per SVB vestiging en per wet te meten. Het FRES is ook bedoeld om de analyse van fraudezaken te verbeteren.

Informatie over aantallen (wel èn niet in onderzoek genomen) fraudesignalen is in de opzet van het FRES niet opgenomen.

Naast de invoering van het FRES ondernam de SVB een aantal andere activiteiten om de fraudebestrijding en de beleidsinformatie daarover verder te verbeteren. In mei 2000 publiceerde de SVB de 'Rapportage Handhaving over de handhaving bij de SVB in 1999', met daarin activiteiten om de informatie over de opsporing verder te verbeteren. Deze rapportage komt in de plaats van de augustusrapportage van het Ctsv. Inmiddels beoordeelde het Ctsv - als toezichthouder - de SVB-rapportage als toereikend.

De SVB had geen inzicht in de afloop van fraudezaken waarvan bij het OM aangifte is gedaan. De oorzaken van het hoge sepotpercentage waren nog niet nader onderzocht.

In het FRES zal worden bijgehouden wat de afloop bij het OM en bij de strafrechter is van de ingezonden zaken. Alle sepot-codes die het OM hanteert zijn in de data-base opgenomen.

Voor het inrichten van een expertisecentrum sociale zekerheidsfraude bij het OM was medio 2000 nog geen startnotitie verschenen. Het expertisecentrum zou, net zoals het expertisecentrum fiscale fraude, een bijdrage kunnen gaan leveren aan de verbetering van de kwaliteit van de beleidsinformatie over sociale fraude.

3.4.3.2 *Fraude werknemersverzekeringen*

De kwaliteit van de beschikbare beleidsinformatie van het Lisv en de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid over de jaren 1997-1999 was volgens het Ctsv op diverse onderdelen

[44] FRES handleiding blz. 41

1910762 02662

voor verbetering vatbaar en vertoonde lacunes. De verantwoordingsinformatie die Lisv van de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid ontving kwam veelal te laat beschikbaar en de problemen met de statistische informatie bleven de afgelopen jaren bestaan. Zie verder de deelnota van bevindingen sociale zekerheidsfraude.

In mei 2000 publiceerde het Lisv de 'Trendrapportage handhaving 2000', met informatie over daaraan voorafgaande jaren. Deze Trendrapportage komt in de plaats van de door het Ctsv opgestelde handhavingsrapportage. Het Ctsv – als toezichthouder- beoordeelde de Trendrapportage. De informatie in deze rapportage over 1999 was nog niet volledig. Van één uvi was alle informatie over 1999 in deze rapportage nog voorlopig. De rapportage gaf volgens het Ctsv wel een uitgebreide beschrijving van de handhaving, maar te weinig analyses, te weinig verklaringen en te weinig inzicht in de ontwikkelingen. Het Ctsv stelde dat de door haar gewenste waarborgen voor objectiviteit in deze rapportage nog onvoldoende aanwezig waren. Het Ctsv had wel waardering voor de wijze waarop het Lisv kans had gezien de Trendrapportage binnen de gestelde tijd te ontwikkelen en af te ronden.

De Rekenkamer constateerde dat de cijfers in de Trendrapportage 2000 over de jaren 1997, 1998 en 1999 nog niet geheel juist waren. Dit werd veroorzaakt door zogenoemde naijleffecten waardoor uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid bepaalde fraudezaken niet in het betreffende jaar, maar in het daarop volgende jaar bij het Lisv aanmelden. Het Lisv gaf aan te werken aan verbetering en versnelling van de gegevensstromen en verwachtte dat het in de komende jaren mogelijk zal worden in een kwartaalcyclus statistische cijfers te leveren.

In de Trendrapportage handhaving 2000 noemde het Lisv twaalf projecten die bij zullen dragen aan verbetering van de handhaving. Het betreft onder meer de verbetering van de fraudestatistiek, waarvoor nieuwe richtlijnen voor de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid zijn opgesteld.

1910762 02662

Verder gaf het Lisv opdracht een onderzoek in te stellen naar de oorzaken van het relatief lage aantal constateringen werkgeversfraude en het hoge percentage: 'geen sanctie', van zaken.

Het Lisv had geen inzicht in de afloop van door uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid bij het OM gedane aangiften. De oorzaken van het hoge sepotpercentage bij zowel premiefraude als uitkeringsfraude waren nog niet nader onderzocht.

3.4.3.3 *Fraude sociale voorzieningen*

De kwaliteit van de beschikbare beleidsinformatie over de jaren 1997-1999 was op diverse onderdelen voor verbetering vatbaar, zoals omschreven in de deelnota van bevindingen over de sociale zekerheidsfraude.
De CBS fraudestatistieken kenden problemen in de dataverzameling en schoten volgens diverse partijen (Ministerie van SZW, sociale recherche, CBS, OM) tekort in informatieve waarde. Gezamenlijk werkte men inmiddels aan een nieuwe fraudestatistiek die beter beantwoordt aan de informatiebehoeften van betrokkenen en een betere statistische kwaliteit heeft.

De M&O monitor van het Ministerie van SZW, die inzicht geeft in een aantal aspecten van strafrechtelijke handhaving, werd inmiddels herzien. De begin 2000 verschenen M&O monitor 1997-1998 en het eveneens begin 2000 verschenen rapport Doeltreffenheid uitvoering Abw 1999 waren verschillend van aard, onderzoeksonderwerp en opzet. Voor de toekomst heeft het Ministerie van SZW een extern gemaakte monitor op het oog, maar plannen hiervoor waren nog niet uitgewerkt.

De aard en achtergronden van het hoge sepotpercentage van aangiften bijstandsfraude waren nog niet nader onderzocht.

3.4.4 Horizontale fraude

De tussenevaluatie van november 1999 stelde dat de prestatiecijfers van de IFT's onderling dermate van elkaar ver-

1910762 02662

schillen, dat voorzichtigheid geboden is bij de interpretatie ervan. Volgens de tussenevaluatie was de prestatienorm in het convenant multi-interpretabel, en niet geschikt als maatstaf om de productie van de IFT's eenduidig te beoordelen. Vooral omdat IFT's verschillend omgingen met de kwalificaties 'zwaar' en 'middelzwaar'. Het OM gaf ten tijde van het onderzoek aan dat inmiddels alle zaken voldeden aan de vastgestelde criteria. Volgens het OM was het probleem dat banken en verzekeraars 'zwaar' en 'middelzwaar' aanvankelijk veel zwaarder definieerden dan politie en OM. Beide partijen stonden volgens het OM inmiddels dichter bij elkaar.

Op basis van de registratie van de meldingen bij het landelijk loket en/of bij de IFT's, het zaaksaanbod en de afdoening was het volgens de evaluatie nauwelijks of niet mogelijk om uitspraken te doen over de totale prestaties die de IFT's gezamenlijk leverden. Het was niet altijd mogelijk de geleverde prestaties onderling te vergelijken.

Over 1999 was niet duidelijk hoeveel fraudesignalen van de marktpartijen werden getoetst op IFT-waardigheid. Derhalve kon niet worden berekend hoe groot het percentage zware en middelzware zaken was ten opzichte van het aantal fraudesignalen. Het OM gaf ten tijde van het onderzoek aan dat het FRIS hiervoor in de toekomst een oplossing moet bieden.

Een plan van aanpak, opgesteld naar aanleiding van de tussenevaluatie van november 1999, beoogde ondermeer verbetering te brengen in de kwaliteit van de beleidsinformatie over de prestaties van de IFT's.
Een van de verbeteracties betrof een uniformering van de viermaandelijkse rapportages aan de ministeries van BZK en Justitie. Die herziene rapportage zou volgens het OM op zijn vroegst eind 2000 gereed zijn.

Eind 1998 werd begonnen met de ontwikkeling van het Fraude Registratie en Informatie Systeem (FRIS). Met de informatie die in het FRIS wordt opgeslagen zou met name de schaarse opsporingscapaciteit voor de horizontale fraudebestrijding optimaal kunnen worden ondersteund. In het FRIS kunnen de fraudesignalen worden opgeslagen en ge-

1910762 02662

bruikt voor nadere selecties van op te sporen zaken. Het FRIS zou in eerste instantie worden ingericht voor het beoordelen van meldingen van middelzware en zware criminaliteit. De invoering van het systeem was aanzienlijk vertraagd. Met name deden zich problemen voor bij de technische infrastructuur.

Uit de tussenevaluatie van november 1999 bleek dat onder de geïnterviewden sterk van elkaar verschillende beelden bestaan over wat het FRIS zal kunnen en voor wie het bestemd is.
Het FRIS zou in 2000 beschikbaar komen voor de IFT's.

1910762 02662

Bijlage 1 Begrippen handhaving, toezicht, opsporing en controle/inspecties

Bron: Transparantie in de bijzondere opsporing, verslag bevindingen integrale analyse van de inventarisatieresultaten van de vijf werkgroepen van het project regeerakkoord 1998 en bijzondere opsporing, augustus 1999

Handhaving

Door toezicht en het toepassen van bestuursrechtelijke, strafrechtelijke of privaatrechtelijke middelen bereiken dat de algemeen geldende rechtsregels en individueel geldende voorschriften worden nageleefd.

Toezicht

Het waken dat de wetgeving wordt nageleeft, met name in het kader van de bestuursrechtelijke handhaving, eventueel strafrechtelijk van belang als voortraject voor opsporing.

Opsporing

Het instellen van een onderzoek naar strafbare feiten in het kader van het strafproces (Wetboek van Strafvordering en bijzondere wetten, waaronder met name de Wet Economische delicten), eventueel als gevolg van toezicht.

De begrippn inspectie en controle zijn vooral instrumenten in het kader van toezicht. Taalkundig zijn deze twee begrippen elkaars synoniem.

Controle/inspectie

Het doen van ambtelijk onderzoek in het kader van het uitoefenen van toezicht.

1910762 02662

Bijlage 2 Lijst met afkortingen

ABW	Algemene Bijstandswet
AI	Arbeidsinspectie
AID	Algemene Inspectiedienst
AKW	Algemene Kinderbijslagwet
ANW	Algemene Nabestaandenwet
AOW	Algemene Oudersdomswet
BFFEC	Bestrijding Fraude en Financieel-economische Criminaliteit
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties
CTSV	College van Toezicht Sociale Verzekeringen
DrZ	Dienst Recherchezaken
ECD	Economische Controledienst
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
FRES	Fraude Registratie Systeem
FRIS	Fraude Registratie en Informatie Systeem
GEFIS	Geïntegreerd Fraude Informatiesysteem
IFT's	Interregionale Fraudeteam's
LISV	Landelijk instituut sociale verzekeringen
OM	Openbaar Ministerie
PV	Proces-verbaal
RIF's	Regionale Interdisciplinaire Fraudeteam's
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid

1910762 02662

Algemene Rekenkamer

Nota van bevindingen Opsporing en vervolging van fraude: Deelnota Fiscale Fraude

Deze deelnota is onderdeel van de nota van bevindingen Opsporing en vervolging van fraude

25 oktober 2000
Directie I
Bureau Financiën

1910762 02662

Inhoud

1	**Inleiding**	2
1.1	Proces van opsporing en vervolging	2
1.2	Verantwoordelijkheden en bevoegdheden	5
1.3	Invulling begrip fraude	5
2	**Doelen**	7
2.1	Beoogde effecten	7
2.2	Beoogde prestaties	8
2.3	Raming opbrengsten en kosten bij intensiveringen	12
3	**Beschikbare beleidsinformatie**	16
3.1	Realisatie effecten	16
3.2	Realisatie prestaties en kosten	21
3.3	Opbrengsten en kosten bij intensiveringen	30
4	**Kwaliteit beleidsinformatie**	32
4.1	Inspanningen ter verbetering beleidsinformatie	35

Voorwoord

Algemene Rekenkamer

Deze deelnota Fiscale Fraude is onderdeel van de nota van bevindingen *Opsporing en vervolging van fraude*. In de nota van bevindingen Opsporing en vervolging van fraude wil het onderzoeksteam van de Rekenkamer duidelijkheid verschaffen over inzicht bij het Rijk in effecten, prestaties en kosten van opsporing en vervolging van fiscale fraude, sociale zekerheidsfraude en horizontale fraude. De nota van bevindingen bevat het gehanteerde onderzoekskader, een beschrijving van de organisatie van de fraudebestrijding en een vergelijking op hoofdlijnen van de onderzoeksbevindingen over fiscale fraude, sociale zekerheidsfraude en horizontale fraude. De deelnota *Fiscale fraude* bevat een uitgebreidere weergave van de bevindingen over de fiscale fraude.

Over een eerder concept van de nota van bevindingen en de bijbehorende deelnota's heeft ambtelijke consultatie plaatsgevonden met medewerkers van het Ministerie van Justitie, het Openbaar Ministerie, het Ministerie van Financiën en de daaronder vallende Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Sociale Verzekeringsbank en het Landelijk instituut voor de sociale verzekeringen. Het ontvangen commentaar is in deze nota en bijbehorende deelnota's verwerkt.

De nota van bevindingen en bijbehorende deelnota's bevatten niet het definitieve standpunt van de Rekenkamer. Daarvoor wordt verwezen naar het bestuurlijke rapport Opsporing en vervolging van fraude, dat is opgesteld op basis van de nota van bevindingen en de bijbehorende deelnota's.
Op www.rekenkamer.nl zijn de samenvattingen van gepubliceerde rapporten opgenomen.

1910762 02662

1 Inleiding

1.1 Proces van opsporing en vervolging

Voor fiscale fraudezaken gelden sinds 1993 Aanmeldings-, transactie- en vervolgingsrichtlijnen (ATV-richtlijnen).[1] Deze richtlijnen geven aan in welke gevallen de eenheden van de Belastingdienst fraude of vermoedens van fraude moeten *aanmelden* en welke criteria gelden voor de selectie van zaken voor opsporingsonderzoek. De criteria zijn 1) het bedrag aan vermoedelijk ontdoken belasting is meer dan f 12.000 bij particulieren en meer dan f 25.000 bij ondernemingen en 2) er is sprake van opzet of grove schuld. Blijft het fiscale nadeel als gevolg van opzet of grove schuld beneden het drempelbedrag, of wordt het drempelbedrag overschreden en is er geen sprake van opzet of grove schuld, dan wordt de zaak bestuurlijk afgedaan (in de heffing wordt een correctie aangebracht met mogelijk een verzuimboete). Van de zaken die overblijven kan aan de hand van een puntenlijst uit de ATV-richtlijnen de prioriteit van zaken worden bepaald.[2] Na afronding van een opsporingsonderzoek wordt, op basis van het proces-verbaal, besloten of de zaak wordt ge*dagvaard(voorleggen aan de strafrechter) of op een andere manier wordt afgedaan (transactie of sepot)*. Wanneer een aangeboden transactie wordt geweigerd of de voorwaarden van de transactie niet worden nageleefd, dagvaardt de officier van justitie alsnog.

---

[1] Staatscourant 1993, 75.

[2] Het aantal prioriteitspunten dat wordt toegekend is niet alleen afhankelijk van het geschatte bedrag aan ontdoken belasting. Ook andere criteria zijn van belang, zoals: ontdoken belasting meer dan 25% van totaal verschuldigde belasting, eerste fiscale recidive, verhaal onmogelijk, medewerking/medeweten adviseur, combinatie met andere dan fiscale strafbare feiten, strafrechtelijke recidive, status verdachte/voorbeeldfunctie/listigheid, evenwichtige rechtshandhaving. Een zaak kan minimaal één punt en maximaal 14 punten krijgen.Zie de bijlage voor de wijze van puntentoekenning.

1910762 02662

De gezagsinbreng vanuit het OM wordt mogelijk gemaakt door een stelsel van overleggen op verschillende niveaus van de Belastingdienst, de FIOD en het OM.

Aanmelding
Fiscale delicten die voldoen aan de aanmeldingscriteria dienen aangemeld te worden bij de boete-fraudecoördinator van de eenheid. Deze functionaris toetst het feitencomplex aan de aanmeldingsrichtlijn en brengt, indien de zaak voldoet aan de aanmeldingscriteria, de zaak in het Selectie-overleg.

Selectie-overleg
Aan het SO nemen deel: de FIOD, AWR, en de boete-fraudecoördinatoren van de in het betreffende arrondissement gelegen eenheden van de Belastingdienst.[3] In de periode 1997-1999 functioneerden 18 selectie-overleggen. Het Selectie-overleg toetst eerst of een zaak terecht is aangemeld. Als het Selectie-overleg oordeelt dat er geen sprake is van een aanmeldingswaardige zaak, dan wordt de zaak terugverwezen naar de eenheid waar deze vervolgens bestuurlijk wordt afgedaan. Vervolgens beoordeelt het Selectie-overleg op basis van de bewijsbaarheid of een zaak in aanmerking komt voor strafrechtelijke opsporing. De in de ATV-richtlijnen opgenomen puntenlijst beoogt een indicatie te geven van de zwaarte van de ter selectie voorgelegde zaak. De door het Selectie-overleg als "vervolgingswaardige" zaken aangemerkte zaken gaan door naar het Tripartiete Overleg . Niet als "vervolgingswaardige" zaken aangemerkte zaken gaan terug naar de eenheden. In de meest recente ATV-richtlijnen (concept van begin 2000) is opgenomen dat de term 'vervolgingswaardige zaak' slechts betekenis heeft binnen het selectie-overleg van de Belastingdienst. Daarmee wordt aangegeven dat het selectie-overleg van oordeel is dat een zaak aan het Tripartiete-overleg dient te worden voorgelegd.

[3] Daarnaast neemt de boete-fraudecoördinator/contactambtenaar WD deel aan het SO, ingeval van behandeling van een aanmelding die ziet op een douanedelict.

1910762 02662

Tripartiete Overleg

Aan het Tripartiete-overleg nemen deel de officier van justitie, [redacted] AWR en de FIOD.[4] In 1997 en 1998 functioneerden 15 Tripartiete-overleggen, in 1999 waren dat er 12. Het Tripartiete-overleg toetst eerst of een zaak voldoet aan de transactie- en vervolgingsrichtlijnen. Indien dat niet het geval is, dan wordt de zaak terugverwezen naar de eenheid van de Belastingdienst om bestuurlijk te worden afgehandeld. Primair wordt in het Tripartiete-overleg beslist of er al dan niet (verder) opsporingsonderzoek zal worden gedaan. Tevens maakt de officier van justitie in het Tripartiete-overleg kenbaar of hij de zaak te zijner tijd – na voltooiing van het opsporingsonderzoek – in beginsel zal accepteren voor dagvaarding, of over zal gaan tot transactie. Volgens het Expertisecentrum fiscale fraude bestaat in de praktijk deze keuze eigenlijk nauwelijks.Het is altijd de bedoeling dat gedagvaard wordt. Er bestaat echter een marge van 10% om zaken, waarbij dagvaarden (naar later blijkt) niet mogelijk is, op een andere manier af te doen (sepot, transactie of overdracht). Is in het Tripartiete-overleg meteen al duidelijk dat een zaak niet geschikt is voor dagvaarden dan wordt de zaak niet geaccepteerd.[5]

De ATV-richtlijnen geven aan wie (Belastingdienst, FIOD en OM) op welk moment beslissingen kunnen nemen. De acceptatie en toedeling van strafrechtelijke onderzoeken geschiedt in het Tripartiete-overleg. Het Tripartiete-overleg staat onder voorzitterschap van het OM. Wel kan het Centraal Tripartiete Overleg (CTPO) en/of het Bestuurlijk Tripartiete Overleg (BTPO) dwingend aangeven dat bepaalde zaken met landelijke prioriteit voorrang dienen te krijgen. De voortgang van opsporingsonderzoeken wordt in de Tripartiete-overleggen besproken.

---

[4] Daarnaast neemt de boete-fraudecoördinator/contactambtenaar WD deel aan het TPO, ingeval van behandeling van een aanmelding die ziet op een douanedelict.

[5] Memo van het Expertisecentrum fiscale fraude aan de Rekenkamer (5 juni 2000).

1910762 02662

1.2 Verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Sinds 1994 worden jaarlijks in convenanten samenwerkingsafspraken gemaakt tussen het OM, de Belastingdienst en de FIOD. Het eind 1999 afgesloten handhavingsarrangement tussen het OM en het Ministerie van Financiën, gebaseerd op de eerdere convenanten, bevat een omschrijving van de bij fiscale fraudebestrijding betrokken organisaties.[6]

De Belastingdienst is verantwoordelijk voor de heffing, controle en inning van rijksbelastingen. De Belastingdienst formuleert het beleid waarbinnen de handhaving van de fiscale wet- en regelgeving vanuit twee invalshoeken wordt vormgegeven: rechtstoepassing en klantbehandeling. Binnen de klantbehandeling gaat het om dienstverlening, intensief toezicht en opsporing. De strafrechtelijke aanpak door de FIOD vormt het sluitstuk voor de klantbehandeling. De FIOD is belast met opsporing om te komen tot een strafrechtelijk aanpak van fiscale fraude. Het OM oefent het gezag over de opsporing uit.

Managementcontracten FIOD

De FIOD stelt jaarlijks een meerjaren-bedrijfsplan op (voor een periode van vijf jaar). Belastingdienst sluit eveneens jaarlijks een managementcontract af met de FIOD. FIOD sluit op zijn beurt management- en informatiecontracten af met de hoofden van de regionale vestigingen van de FIOD.

1.3 Invulling begrip fraude

In de ATV-richtlijnen is aangegeven in welke gevallen de eenheden van de Belastingdienst fraude of vermoedens van

[6] Handhavingsarrangement tussen de Belastingdienst, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, de Economische Controledienst en het Openbaar Ministerie voor het jaar 2000.

1910762 02662

fraude moeten aanmelden. Verder zijn de criteria aangegeven aan de hand waarvan de beslissing over al dan niet doorverwijzen naar een volgende fase dient te worden genomen.

Zodra een feitencomplex met betrekking tot een vermoedelijke fraudezaak voldoet aan de twee criteria van de aanmeldingsrichtlijn, vindt registratie plaats in het Geïntegreerd Fraude Informatiesysteem (GEFIS). Deze toetsing geschiedt binnen de eenheden en districten van de Belastingdienst. De registratie is vervolgens gericht op het verdere verloop in het ATV-traject: Selectieoverleg, Tripartiete overleg, opsporing en afdoening door het OM.

Deze registratie heeft alleen betrekking op die gevallen waarbij inschakeling van de FIOD wordt verwacht en/of daadwerkelijk plaatsvindt. Indien de Belastingdienst afwijkt van de aangegeven inkomens- of winstgegevens, worden correcties aangebracht – zonder inschakeling van de FIOD. Deze correcties zijn begrepen in de definitieve aanslagen of worden afzonderlijk bij navorderings- of naheffingsaanslagen opgelegd. De redenen om een correctie aan te brengen kunnen van uiteenlopende aard zijn (waaronder onwetendheid, fiscaal-technisch, fraude). De administratie van de Belastingdienst maakt in geval van correcties en navorderingen/naheffingen geen melding van eventuele fraude. Daarmee blijven gevallen waarin administratieve correcties worden toegepast, naheffingen en/of administratieve boeten worden opgelegd door de inspecteur, zonder inschakeling van de FIOD, buiten beschouwing. In die gevallen kan echter wel sprake zijn geweest van fraude.[7]

[7] WODC (Barendse-Hoornweg en Cozijn), Omvang van fraude met belastingen en sociale zekerheid, een literatuuroverzicht, april 1995.

1910762 02662

2 Doelen

2.1 Beoogde effecten

Het beoogde effect van de fiscale fraudebestrijding komt tot uitdrukking in de strategische doelstelling van de Belastingdienst en meer in het bijzonder die van de FIOD. De strategische doelstelling van de Belastingdienst is: *"het onderhouden en versterken van de bereidheid van belastingplichtigen tot nakoming van de wettelijke verplichtingen."* De bijdrage van de FIOD bestaat uit opsporing en strafrechtelijke bestrijding van fraude en vormt het laatste stuk van de bijdrage van de Belastingdienst aan de rechtshandhavingsketen. De strategische doelstelling van de FIOD voor de opsporing is dan ook: *"een intensieve en effectieve strafrechtelijke fraudebestrijding."* De FIOD hanteert bij de opsporing de volgende kwaliteitseisen: aangemelde fraudezaken zijn vervolgingswaardig; fraudezaken worden snel en goed afgerond.

Onder effectiviteit (doeltreffendheid) van de opsporing verstaat de FIOD: "dat de in te zetten opsporingsmethoden zijn afgestemd op de omstandigheden van de zaak en dat in een zo vroeg mogelijk stadium (bij selectie van de op te sporen zaken, maar ook nog in de loop van het onderzoek) wordt afgewogen of het instellen dan wel voortzetten van het onderzoek tot een veroordeling kan leiden."[8]

In het jaarlijkse kaderconvenant tussen de Belastingdienst en het OM wordt vastgelegd dat *"90% van de afgeronde fiscale (douane) opsporingsonderzoeken leidt tot strafrechtelijke vervolging van één of meerdere hoofdverdachten"*. Deze afspraak is ook opgenomen in het jaarlijkse managementcontract tussen

[8] Bedrijfsplan FIO 2000-2004, november 1999

1910762 02662

Belastingdienst en [redacted] de FIOD. Daar wordt deze afspraak als een operationalisering van het beoogde effect van de FIOD beschouwd.[9] Zie ook hierna bij beoogde prestaties.

Het percentage afgeronde opsporingonderzoeken dat uiteindelijk leidt tot een veroordeling bij de rechter wordt niet gebruikt als indicator voor het beoogde effect van de FIOD. De FIOD stelde in dit kader dat de afstemming zal worden verbeterd met het OM over de terugkoppeling van de resultaten van de vervolging.

2.2 Beoogde prestaties

In het jaarlijkse kaderconvenant tussen de Belastingdienst en het OM legt de Belastingdienst zich vast om elk jaar een streefaantal zaken (convenantzaken) ter behandeling aan het OM voor te leggen inzake fiscale fraude en douanedelicten. Het OM verplicht zich deze convenantzaken[10] adequaat en voortvarend te verwerken. In onderstaande tabel zijn deze afspraken voor de jaren 1997-1999 weergegeven.

	1997	1998	1999
Aantal door FIOD aan OM te leveren convenantzaken;	450	450	450
waarvan afkomstig uit:			
- regulier aanmeldingsproces:		400	400
- themagerichte aanpak en megaonderzoek		50	50
% van convenantzaken dat leidt tot dagvaarding van één of meerdere hoofdverdachten:	100%		
- voor reguliere zaken;		90%	90%
- voor themagerichte zaken en megaonderzoek		100%	100%

Bron: Kaderconvenanten Belastingdienst – Openbaar Ministerie 1997, 1998 en 1999. Het aantal zaken betreft fiscale fraude inclusief douaneonderzoeken waarbij heffingen zijn betrokken.
Thema's 1997 (geen), 1998 (BTW-carrouselfraude, beursfraude), 1999 (financiële sector)

[9] Zie bijvoorbeeld het Managementcontract Belastingdienst- FIOD 1999.

[10] Een convenantzaak is een door de FIOD opgemaakt proces-verbaal tegen een of meer verdachten met betrekking tot fiscaal strafrechtelijke feiten, vallend binnen het convenant/handhavingsarrangement tussen de Belastingdienst (FIOD) en het OM.

1910762 02662

In het handhavingsarrangement van de Belastingdienst, FIOD en het OM voor het jaar 2000 zijn deze afspraken opnieuw opgenomen. De thema's voor het jaar 2000 zijn de financiële sector en accijnsfraude. In de afspraak voor het jaar 2000 wordt voor het eerst ook melding gemaakt van het aantal verdachten (900) in de 450 zaken, waartegen tenminste een proces-verbaal wordt opgemaakt. Ook wordt voor het eerst het aantal gewenste megaonderzoeken (4) vermeld.

In december 1999 (tijdens een jaarlijkse themadag) werd een 'deltaplan' voor Amsterdam besproken voor het wegwerken van de te groot geachte voorraad aan zaken bij het OM in Amsterdam. Daarbij werd door de FIOD gesteld dat de 'ijzeren voorraad' een halve jaarproductie mag beslaan. Deze afspraak zou eruit bestaan dat de voorraad bij het OM: *"niet meer bedraagt dan 50% van de bij het handhavingsarrangement afgesproken productie van de FIOD." (...) Bij het wegwerken van de oude voorraad geldt het systeem van "first in first out". Het seponeren van de zaken is slechts voor een zeer gering deel van de zaken aanvaardbaar. Het aanbieden van een transactie kan zo nodig wel, maar ook slechts voor een klein deel van de zaken worden overwogen.(...)"*[11]
In maart 2000 is het deltaplan uitgewerkt door het parket Amsterdam en de FIOD.

De Belastingdienst heeft haar organisatie van de [redacted] afgestemd op de indeling van het OM volgens de 19 arrondissementen. De Belastingdienst en het OM verplichten zich in het kaderconvenant tot het met elkaar maken van afspraken op arrondissementsniveau, zoveel mogelijk op het niveau van clusters van arrondissementen. In de kaderconvenanten 1998 en 1999 wordt een verdeling van convenantzaken over arrondissementen en clusters van arrondissementen gegeven.

[11] Intern memo FIOD: Deltaplan, ter oplossing van de opgelopen voorraden bij het Openbaar Ministerie en ter voorkoming van nieuwe voorraden, februari 2000.

1910762 02662

In het jaarlijkse managementcontract tussen [redacted] Belastingdienst en [redacted] de FIOD worden nadere afspraken vastgelegd over de beoogde effecten (zie punt 3.2.1.1), de beoogde prestaties en de hiervoor noodzakelijke kosten. In onderstaande tabel is het in dit kader meest relevante deel van deze afspraken weergegeven voor de jaren 1997-1999.

	1997	1998	1999
Aantal convenantzaken,	450	450	450
- waarvan douanezaken	75	75	-
- waarvan megaonderzoeken	1	2	-
- aantal verdachten daarbinnen	900	900	900
Voor 1999 aanvullend:			
- douanezaken			75
- megaonderzoeken			3
Opgespoord strafrechtelijk nadeel convenantzaken	f 300 miljoen	f 300 miljoen	f 350 miljoen
- waarvan megaonderzoeken	geen afspraak	f 50 miljoen	f 150 miljoen
Minimum aantal vervolgingswaardige zaken	-	600	-
- waarvan uit themagerichte aanpak		50	
Vervolgingspercentage	90%	90%	90%
Doorlooptijden[12]			
- binnen 6 maanden	50%	50%	50%
- binnen 13 maanden	100%	100%	100%
Doorlooptijd van fiscale (douane) fraudeonderzoek	-	-	Gemiddeld 8 maanden
Bewerkingstijd van fiscale (douane)fraudeonderzoek			Gemiddeld 800 uur
Beschikbare capaciteit (in fte's)	788	786,5	825
- waarvan voor resultaatgebied opsporing	419	466	503
- waarvan voor resultaatgebied informatie	100	159,5	155
- waarvan voor Fraudenota (1996 en 1998)	104		
- waarvan overhead	165	161	167

Bron: Managementcontracten Belastingdienst-FIOD 1997, 1998 en 1999

Onder efficiëntie (doelmatigheid) van de opsporing verstaat de FIOD: "dat bij voortduring wordt afgewogen of een

[12] De doorlooptijd van een onderzoek is het aantal maandovergangen tussen de datum van de acceptatie van het opsporingsonderzoek door het TPO, tot en met de datum waarop het onderzoek wordt afgesloten.

1910762 02662

dieper gaand onderzoek en inzet van meer middelen de kans vergroot op een veroordeling overeenkomstig de ernst van de vervolgde feiten.[13] (zie ook de FIOD-definitie van effectiviteit bij punt 3.2.1.1)

Afspraken voor de beoogde gemiddelde doorlooptijd en bewerkingstijd van fiscale (douane)fraudeonderzoeken zijn voor het eerst in het managementcontract 1999 opgenomen.

In de managementafspraak 1998 zijn afspraken opgenomen over het beoogde aantal vervolgingswaardige zaken, die tenminste voortvloeien uit fiscale- en douane fraudemeldingen die de eenheden en districten van de Belastingdienst conform de ATV-richtlijnen aanleveren.

In het Rekenkamerrapport over de FIOD van oktober 1997 (Tweede Kamer, 1997-1998, 25 645, nrs. 1-2) werd geconcludeerd dat in de rapportages nog geen informatie werd verstrekt over de daadwerkelijk geïnde belastinggelden, exclusief fiscale boetes, die voortvloeien uit de FIOD-onderzoeken. In de managementcontracten van 1997-1999 wordt wel een doel opgenomen over het met de 450 convenantzaken gemoeide opgespoorde strafrechtelijke nadeel, niet het beoogde daadwerkelijk te innen belastinggeld. Het Ministerie van Financiën gaf ten tijde van het onderzoek aan dat, vanuit de Belastingdienst gezien met het perspectief van de geïntegreerde klantbehandeling, het inzicht in het totale resultaat van de invordering van belang is. Jaarlijks wordt daarover in het Beheersverslag gerapporteerd. Er vindt geen uitsplitsing plaats van geïnde belastingelden en boetes naar het onderscheid bestuurlijke afdoening en strafrechtelijke afdoening. Omdat de doelstelling van de FIOD een andere is dan het maximeren van de belastingopbrengsten van de eigen strafrechtelijke onderzoeken, is het volgens Financiën niet relevant inzicht te hebben in het daadwerkelijk geïnde bedrag aan belastinggelden die voortvloeien uit FIOD-onderzoeken.

[13] Bedrijfsplan FIOD 2000-2004, november 1999

1910762 02662

2.3 Raming opbrengsten en kosten bij intensiveringen

De kabinetsnotitie Fraudebestrijding 1998-2002 (de Fraudenota 1998) bevat intensiveringen voor de periode 1998-2002. De intensiveringen bestaan voor een deel uit nieuwe activiteiten. Voor een ander deel gaat het om een "nadere verdieping" van bestaande activiteiten uit de Fraudenota 1996 van de staatssecretaris van Financiën. Deze nota bevat intensiveringen voor de periode 1996-2000. [14]

In de Fraudenota 1996 worden de opbrengsten en kosten van de intensiveringen bij de fiscale fraudebestrijding 1996-2000 als volgt geraamd.

	1996		1997		1998		1999		2000	
Kosten (k) en opbrengsten (o) (x f 1 miljoen)	k	o	k	o	k	O	k	o	k	o
1. Uitbreiding dienstverlening	7	-	12		11		11		11	
1. Verbreden algemeen toezicht:										
- vergroten zichtbaarheid	47	-	50	145	70	215	60	260	60	260
- fiscale risicozones/risicosectoren	2	-	7	80	7	90	7	100	7	100
- informatieveredeling & overige middelen	2	-	3	4	1	12	1	15	1	15
3. Opsporen professionele fraude	7	-	16	70	17	110	17	110	17	110
Totaal	65	-	88	299	106	427	96	485	96	485

Bron: Fraudenota 1996

De opbrengstramingen zijn over het algemeen indicatief. Het Ministerie van Financiën gaf aan dat de onderbouwing van de opbrengstraming gebeurt op basis van ervaring en expertise. De opbrengstverwachting is vaak een zaak van 'voortschrijdend inzicht'. Alleen bij de megaonderzoeken –

[14] Nota inzake nadere maatregelen ter intensivering van bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van de belasting- en douanewetgeving 1996-2000. Door de staatssecretaris van Financiën bij brief van 28 mei 1997, PFC96-695M, aangeboden aan de Tweede Kamer.

1910762 02662

die minimaal f 50 miljoen aan opgespoord nadeel moeten opleveren – wordt vooraf specifiek gezocht naar zaken die naar verwachting aan de f 50 miljoen-grens kunnen voldoen.

In de kabinetsnotitie fraudebestrijding 1998-2002 (Fraudenota 1998) worden de opbrengsten en kosten van nieuwe intensiveringen (dus additioneel aan die in de Fraudenota 1996) als volgt geraamd.

	1998		*1999*		*2000*		*2001*		*2002*		*2003*	
Kosten (k) en opbrengsten (o) (x f 1 miljoen)	K	o	k	o	k	O	k	o	k	o	k	o
a. intensivering												
toezicht	10	5	98	55	119	110	131	145	136	170	137	170
– particulieren	10	pm	114	98	140	168	163	207	182	230	191	233
– ondernemingen	pm	pm	36	21	46	30	48	42	45	60	34	60
– douane												
b. intensivering opsporing	1	5	11	50	18	65	21	85	24	85	34	85
Totaal	21	5	259	224	323	373	363	479	387	545	387	548
Bron: Fraudenota 1998												

In het Plan van aanpak Fraudebestrijding 1998-2002 van december 1998 geeft de Belastingdienst de concrete vertaling van bovengenoemde intensiveringen in te treffen maatregelen, projecten en studies. Het Plan van aanpak kent twee bronnen: de lopende en resterende maatregelen uit het Plan van aanpak Fraudenota 1996 en de nieuwe maatregelen uit de Fraudenota 1998. De gerealiseerde maatregelen en de maatregelen die als "going-concern" kunnen worden aangeduid, zijn niet in dit plan opgenomen. Bij alle projecten dient volgens het plan van aanpak te worden voorzien in een instrument om in ieder geval, naast een zicht op de inhoudelijke voortgang van de activiteiten, de effecten in opbrengsten en de kosten (periodiek) te kunnen meten. Dit is, volgens het plan, extra van belang daar de opbrengsten en kosten van maatregelen van de Fraudenota 1996 en de Fraudenota 1998 in de tijd gaan samenlopen. In het plan

1910762 02662

wordt voorgesteld de opbrengsten en kosten van de beide nota's samen te voegen tot één geïntegreerd overzicht voor de jaren 1998 tot en met 2002.

In het document Overzicht plannen van aanpak FIOD – Fraudeprojecten Fraudenota 1998 van april 1999 wordt een overzicht gegeven van de 10 FIOD-fraudeprojecten, die hun basis vinden in de Fraudenota's van 1996 en 1998. Dit overzicht geeft voor deze 10 projecten de basis voor onder meer:

- De raming van de benodigde capaciteit aan mensen en middelen;
- De externe verantwoording over de stand van zaken richting departement (onder andere de nacalculatie van de middelen en de opbrengsten).

In onderstaande tabel zijn de raming van de kosten en opbrengsten voor de 10 projecten weergegeven.

	FTE 1999	*FTE 2000 - 2003*	*1999*		*2000*		*2001*		*2002*		*2003*	
Kosten (k) en opbrengsten (o) (x f 1 miljoen)			k	o	k	o	k	o	k	o	k	o
Coördinatie controles Niet Fiscale Douane taken	15	15	1,8	5	2	5	2	5	2	5	2	5
Centraalpunt Accijnsfraude	4	4	0,6	30	0,6	30	0,6	30	0,6	30	0,6	30
Digifraude****	2		0,4									
Subjectdetectie	*	*		25**								
Detecteren witwas praktijken	*	*		5		5		5		5		5
Handhaving beurs- en effectenwetgeving/FEC	20	20	2,5	10	3	10	3	10	3	10	3	10
MOT (meldpunt ongebruikelijke transacties) meldingen				5		5		5		5		5
Mega-onderzoeken ***	15	33	4,2		4		4,5		4,5		4,5	
- waarvan Fraudenota 1998				50		100		200		200		200
- waarvan Fraudenota 1996				100		100						
Verbreden opsporingsdeskundigheid/ Forensische Accountancy	13	26	2		4		4,5		4,5		4,5	
Intensiveren informatiepositie en informatieveredeling	3	3	0,5		0,5		0,5		0,5		0,5	

1910762 02662

Totaal personeel					14,13		15,1		15,1		15,1	
Totaal materieel					,5		3,5		3,5		3,5	
Totaal	72	101	12	230	17,6	255	18,6	255	18,6	255	18,6	255

Bron: Overzicht Plannen van aanpak FIOD-Fraudeprojecten Fraudenota 1998, Belastingdienst/FIOD, april 1999 (inclusief enige kleine correcties die Financiën ten tijde van het onderzoek doorgaf).

* Verwezen wordt naar het resultaatgebied van de Fraudenota 1996

** Voor 1998 wordt een opbrengst van 81 geraamd.

*** Het betreft de megaonderzoeken Documentaire accijnsfraude; Misbruik van buitenlandse rechtspersonen in Nederland; Ambassadeur (elk voor f 50 miljoen).

**** Per 1-1-2000 naar B/C pp.

De aansluiting van de geraamde kosten en opbrengsten in de Fraudenota's 1996 en 1998, deel Intensivering Opsporingen de geraamde kosten en opbrengsten van de 10 FIOD Fraudeprojecten behoeft de volgende toelichting. Zo sluiten bijvoorbeeld de voor 1999 geraamde opbrengsten van de 'intensivering opsporing' in de in april 1998 verschenen Fraudenota 1998 (50 miljoen), en de voor 1999 geraamde opbrengsten van die intensivering in het in april 1999 verschenen plan van aanpak van de FIOD (230 miljoen) niet op elkaar aan. Het Ministerie van Financiën gaf hiervoor als verklaring dat bij de FIOD meer fte's inzetbaar waren geworden voor mega-onderzoeken. Daar was in de kabinetsnotitie Fraudebestrijding van april 1998 nog geen rekening meegehouden.

1910762 02662

3 Beschikbare beleidsinformatie

3.1 Realisatie effecten

Fraudeomvang

Inzicht in effecten van fraudebestrijding (bestaande uit preventie, toezicht, opsporing en vervolging) vereist in de eerste plaats inzicht in de ontwikkeling van de omvang van (vormen van) fraude en in de tweede plaats inzicht in de invloed die uitgaat van fraudebestrijding daarop.

De Belastingdienst heeft in de eerste helft van de jaren 90 onderzoek naar de omvang van fraude gedaan. Doel van het onderzoek was inzicht te verkrijgen in de totale omvang van de fiscale fraude en in de ontwikkeling ervan in de loop der jaren op drie niveau's: macro-, meso- (binnen brance of doelgroep) en micro-conomische (per individu of bedrijf). In het onderzoek werden diverse methoden besproken. Geconcludeerd werd dat met behulp van de beschikbare ramingsmethoden geen betrouwbare integrale macro-raming te maken is van de omvang van de fraude. Sinds 1985 zijn er geen betere ramingsmethoden ontwikkeld en zijn er geen betere bronnen beschikbaar gekomen. [15]

---

[15] Intern memo van Ministerie van Financiën over de omvang van fraude, 1999. Zie ook WODC (Barendse-Hoornweg en Cozijn), Omvang van fraude met belastingen en sociale zekerheid, een literatuuroverzicht, april 1995. Daarin wordt onder andere ingegaan op Dijk. W. van, Compliance/non-compliance, deelproject 11, Den Haag, Ministerie van Financiën, Belastingdienst, 1993. In het onderzoek uit 1993 worden diverse methoden besproken: directe methoden, subjectieve (Delphi) en objectieve (discrepantieonderzoek: vergelijken van gegevens van verschillende bronnen en onderzoeksuitkomsten ophogen tot landelijke totaalcijfers) en indirecte methoden (gebaseerd op monetaire statistieken, de samenstelling van de bankbiljettenvoorraad, de verhouding giraal/chartaal geld, de verhouding tussen het nationaal inkomen en de omvang van het betalingsverkeer en het leggen van een causale

1910762 02662

Het Ministerie van Financiën gaf ten tijde van het onderzoek aan dat is gekozen voor het *managen* van de fraudebestrijding, omdat de Belastingdienst de omvang van de fraude niet kan *berekenen* (of controllen). De Belastingdienst richt zich op het vergroten van de compliance bij de belastingbetaler. Compliance betekent dat alle inspanningen erop gericht zijn te bevorderen dat burgers, al dan niet vrijwillig, op correcte wijze aan hun fiscale verplichtingen voldoen. In het door de Belastingdienst gehanteerde rechtshandhavingsmodel worden volgens Financiën in die zin alle maatregelen, variërend van dienstverlening via algemeen toezicht tot en met het sluitstuk, de strafrechtelijke aanpak, gerekend tot fraudebestrijding. Naast het rechtshandhavingsmodel, dat is uitgewerkt per doelgroep, vinden volgens Financiën binnen de Belastingdienst veel activiteiten plaats met als doel het bevorderen van compliance.[16] Deze activiteiten hebben tot doel de juiste heffing van belastingen te bevorderen. Niet zozeer wordt getracht de omvang van wat in totaliteit wordt gemist te berekenen, maar om risico's met betrekking tot de binnenkomende belastinggelden in beeld te brengen en er adequate behandelprogramma's of selectiemethodieken op toe te passen. Naarmate de kennis omtrent de risico's toeneemt en adequate behandelprogramma's beschikbaar komen, zal volgens Financiën fraude afnemen op de in kaart gebrachte onderdelen. Op deelgebieden wordt volgens Financiën waar mogelijk, de omvang van de fraude benaderd, bijvoorbeeld bij het themagericht werken.

---

relatie tussen omvang van misbruik en factoren als belastingdruk, overheidsingrijpen en arbeidsmarkt).

[16] Naast projecten en activiteiten op het gebied van dienstverlening, gaat het daarbij volgens Financiën om zaken als doelgroepadoptie (vergroten kennis branches en inzicht in risico's), aspectacties bij de doelgroep particulieren, gebruik van mogelijkheid tot renseignering en gebruik van overige contra-informatie, gebruik van pre-arrival informatie, inrichting van meldpunten, themagerichte aanpak, de coördinatiegroepen constructiebestrijding, de kennisgroepen, het ondernemen van landelijke acties en activiteiten in het kader van de activiteitenkalender, onderzoeken in het kader van fiscale vrijplaatsen, bijzondere onderzoeken, zoals het onderzoek tijdige signalering insolventie, de uitgebreide samenwerking met andere instanties etc. Ministerie van Financiën, reactie van 11-8-2000 op ontwerpnota van bevindingen Rekenkamer.

1910762 02662

De Belastingdienst (FIOD) tracht via haar themagerichte aanpak zicht te krijgen op de fraudeomvang, bijvoorbeeld bij het thema BTW-carrouselfraude. In de Eindrapportage megaproject BTW-carrouselfraude (april 1999) wordt ingegaan op de resultaten van de gecoördineerde landelijke aanpak van BTW-caurrouselfraude[17]. Daarbij werden de resultaten gesplitst in directe en indirecte resultaten. Direct resultaat wordt omschreven als het zichtbare resultaat, te meten aan de hand van bijvoorbeeld naheffings- en navorderingsaanslagen, boetes, strafrechtelijke onderzoeken en veroordelingen. Indirect resultaat (in de rapportage tevens aangeduid als effect en preventief resultaat) wordt omschreven als het verschil tussen de berekende schade en de potentiële schade, oftewel de schade die zou zijn geleden als er geen gecoördineerde landelijke aanpak zou zijn geweest. In bijlage *(tabel Resultaten BTW-carrouselfraude)* staat een samenvatting van de resultaten.

Effect van opsporing

De afspraak dat "*90% van de afgeronde fiscale (douane) opsporingsonderzoeken leidt tot strafrechtelijke vervolging van één of meerdere hoofdverdachten*" wordt als een operationalisering beschouwd van het beoogde effect van de FIOD. In de hiernavolgende tabel wordt op grond van de beschikbare beleidsinformatie een overzicht gegeven van de realisatie voor de jaren 1997-1999.

	Doel 1997	*Realisatie 1997*	*Doel 1998*	*Realisatie 1998*	*Doel 1999*	*Realisatie 1999*
% afgeronde fiscale (douane) onderzoeken dat leidt tot dagvaarding van één of meerdere hoofdverdachten	90%	66%	90%	60%	90%	64%

bron: Jaarverslagen FIOD 1997,1998 en 1999

[17] Carrouselfraude is het herhaaldelijk binnen een al dan niet wisselende groep van "ondernemingen" doen plaatsvinden van aan- en verkooptransacties, waaronder ten minste één grensoverschrijdende teneinde zich met de in rekening gebrachte en niet afgedragen BTW te verrijken. Belastingdienst, Eindrapportage mega-project BTW-carrouselfraude, 26 april 1999.

1910762 02662

Op basis van bij het OM aanwezige beleidsinformatie ontstaat het volgende overzicht van de wijze waarop het OM de afgeronde fiscale (douane) opsporingsonderzoeken heeft afgedaan (dagvaarding, transactie of sepot).

	Doel 1997	*Realisatie 1997*	*Doel 1998*	*Realisatie 1998*	*Doel 1999*	*Realisatie 1999*
% afgeronde fiscale (douane) onderzoeken dat bij het OM bij van één of meerdere hoofdverdachten leidt tot:						
- dagvaarding	90%	64%	90%	55%	90%	57%
- transactie		16%		11%		9%
- sepot		20%		34%		34%

bron: Tweede Kamer, 1998-1999, 17 050, nr. 207, p. 51. En de bijlage bij het intern memorandum OM-FIOD, Deltaplan 2000

Op basis van de bij het ministerie van Justitie en het OM aanwezige informatie kon geen overzicht worden gegeven van de wijze waarop de afgeronde fiscale (douane) opsporingsonderzoeken uiteindelijk door de rechter zijn afgedaan.

In een intern analyse van de FIOD (december 1999) is nagegaan welk deel van de sinds begin 1997 aangemelde zaken (inclusief bedragen, personen en delicten) alle fasen van het ATV-traject doorlopen en bij welk deel in de verschillende fasen men besluit niet strafrechtelijk te vervolgen of men besluit de zaak (nog) niet in behandeling te nemen. Uit deze analyse zijn de volgende bevindingen ontleend.[18]

Sinds de ingebruikname van GEFIS begin 1997 zijn er in totaal 9.313 aanmeldingsvoorstellen ingediend tot en met juni 1999. Deze voorstellen bevatten in totaal f 2.867 miljoen aan vermoedelijk ontdoken belasting, 11.666 personen en 9.556 delicten. Van de aanmeldingsvoorstellen

[18] Intern memo's van de FIOD: Nadere analyse GEFIS, Analyse van GEFIS over: verdamping en condensatie en fraudeaard, 12 november 1999 en Samenvatting nadere analyse GEFIS, december 1999.

1910762 02662

bereikte 17% (1.544 zaken) de opsporing. Bijna ¾ van de aanmeldingsvoorstellen (6.973 zaken) is in het Selectie-overleg of het Tripartiete Overleg terugverwezen voor bestuurlijke afdoening. Hiermee zijn in totaal f 1,8 miljard, 8.509 personen en 6.821 delicten terugverwezen voor bestuurlijke afdoening. De overige 9% lag nog in voorraad als aanmeldingsvoorstel (221 zaken), bij het Selectie-overleg (427) zaken of bij het Tripartiete Overleg (148 zaken). Met deze zaken wachtten f 168 miljoen, 854 personen en 657 delicten op vervolg.

Van de 1.544 opsporingszaken was er bij een ¼ (382 opsporingszaken) tenminste van één van de betrokkenen een uitkomst bekend.[19] Van deze 382 zaken was bijna de helft (189 zaken) tot dan toe voor de rechter gebracht. Vrijwel al deze zaken(181) leidden tot een veroordeling (vrijspraak in 12 zaken en niet ontvankelijk verklaring in 7 zaken). Met de 181 zaken die leidden tot een veroordeling zijn in totaal 253 personen veroordeeld, op basis van in totaal 244 delicten. In totaal omvatten deze zaken f 133 miljoen aan vermoedelijk ontdoken belasting. Van de zaken die niet voor de rechter waren gebracht seponeerde de Officier van Justitie in 95 zaken. Bij 114 opsporingszaken besloot men tot een buitengevolgstelling en bij 68 opsporingszaken tot een transactie of een schikking.[20]

De uitkomst was nog onbekend bij ¾ van de opsporingszaken (1.162 zaken). Deze zaken bevatten in totaal meer dan f 1 miljard, 2.777 personen en 1.432 delicten. Van deze 1.162 zaken lag 25% nog op voorraad of was lopend, 30% wachtte op afloop.

---

[19] Onder uitkomst wordt verstaan: sepot, buitengevolgstelling, transactie en schikking en voor de rechter gebracht (veroordeling, vrijspraak, niet ontvankelijk verklaring.

[20] De 382 opsporingszaken (waar een uitkomst van bekend was) en de cijfers over de specifieke uitkomsten (189 voor de rechter gebracht, 95 sepots, 68 transacties, 114 buitengevolgstellingen) sluiten niet geheel op elkaar aan. De FIOD gaf aan dat dit komt omdat de 382 zaken op zaaksniveau zijn geregistreerd en bijvoorbeeld de 189 zaken op persoonsniveau.

1910762 02662

3.2 Realisatie prestaties en kosten

Op basis van de bij de FIOD aanwezige beleidsinformatie kan het volgende overzicht worden gegeven van gerealiseerde prestaties.

	Doel 1997	*Realisatie 1997*	*Doel 1998*	*Realisatie 1998*	*Doel 1999*	*Realisatie 1999*
Aanmeldingen van fraude	-	2.934	-	2.606	-	3.410
Vervolgingswaardige zaken	-	630	600	716	-	987
- waarvan uit themagerichte aanpak			50			
Aantal convenantzaken,	450	365	450	454	450	453
- waarvan douanezaken	75	83	75	83	75	95
- waarvan megaonderzoeken	1	1	2	2	3	3
- aantal verdachten daarbinnen	900	763	900	846	900	985
Processen-verbaal*		394		454		403
Fiscale rapporten		87		34		133
Bedrag opgespoord strafrechtelijk nadeel bij convenantzaken (in f. mln)	300	285	300	482	350	538
- waarvan megaonderzoeken (in f. mln)	50	42	50	124	150	179**
Bedrag opgespoord fiscaalrechtelijk nadeel		320		529		568
Bedrag opgespoord strafrechtelijk nadeel		286		528		545
Vervolgingspercentage	90%	66%	90%	60%	90%	64%
Doorlooptijden						
- binnen 6 maanden	50%	53%	50%	51%	50%	53%
- restant binnen 13 maanden	13 mdn	14 mnd	13 mnd	12,5 mnd	13 mnd	11,8 mnd
Doorlooptijd fiscale (douane) fraudeonderzoek (gemiddelde in maanden)	-	8,6 mnd	-	7,3 mnd	8 mnd	7,4 mnd
Bewerkingstijd fiscale (douane) fraudeonderzoek (gemiddelde in uren)	-	814 uur	-	754 uur	800 uur	775 uur
Capaciteitsverdeling:						
- opsporing fraudezaken		61,5%		66,1%		62%
- rechts-/ambtshulp		2,7%		2,6%		2,5%
- verdovende middelen		3,8%		6,2%		5,6%
- informatietaken		17,8%		12,1%		11,1%
- georganiseerde criminaliteit		8,6%		7,6%		7,6%
- overige taken		5,6%		5,4%		11,2%

bron: Jaarverslagen FIOD 1997,1998 en 1999, Beheersverslagen Belastingdienst 997, 1998 en 1999,

1910762 02662

Productieverslag FIOD (ECD)
* Het aantal convenantzaken hoeft volgens de FIOD niet gelijk te zijn aan het aantal processen-verbaal. Veelal zijn er meer processen-verbaal.
** Inclusief beursfraude 1 megaonderzoek

In de rapportages van de FIOD wordt overigens niet duidelijk welke begin en eindmomenten worden gehanteerd bij de berekening van de doorlooptijden en bewerkingstijden van fiscale fraudeonderzoeken.

In het Jaarverslag FIOD 1999 wordt voor de convenantzaken (jaren 1997-1999) een overzicht gegeven van het aantal zaken, het aantal verdachten en het strafrechtelijk opgespoord nadeel, uitgesplitst naar zwaartecategorieën. Daaruit komt naar voren dat het aantal zaken in categorie 2 (f 25.000 – f 250.000) is toegenomen ten kosten van categorie 1 (f 0 – f 25 000). Het aantal zaken in categorie 4 (f 1 miljoen – f 50 miljoen) is toegenomen ten kosten van categorie 3 (f 250.000 – f 1 miljoen). Het strafrechtelijk nadeel steeg gemiddeld van f 1,062 miljoen in 1998 naar f 1,178 miljoen in 1999.

In een analyse van de FIOD wordt gesteld dat per 1 januari 2000 het aantal zaken bij het OM voor de gehele FIOD 569 was. In totaal waren in 1999 362 zaken door het OM afgedaan. Indien niet zou worden ingegrepen, zou deze voorraad (zonder nieuwe FIOD-zaken) voor het OM een werklast van ruim anderhalf jaar betekenen[21] Het aantal zaken zegt overigens nog weinig over de afhandelingsduur, de gecompliceerdheid van de materie en de benodigde fte's wel.

Analyses van aanmeldingen ATV-traject

Sinds de invoering van de ATV-richtlijnen, december 1993, wordt jaarlijks door de Belastingdienst (FIOD) een analyse

[21] Hiertoe stelde de FIOD in overleg met het OM het zgn. Deltaplan 2000 op. Doel was om bestaande voorraden weg te werken en nieuwe voorraden te voorkomen. Deltaplan, ter oplossing van de opgelopen voorraden bij het OM en ter voorkoming van nieuwe voorraden, FIOD.

1910762 02662

vervaardigd van de aanmelding van fraude(vermoedens). Voor de jaren 1998 en 1999 zijn deze analyses gebaseerd op het begin 1997 bij de Belastingdienst (FIOD) in gebruik genomen Geïntegreerd Fraude Informatiesysteem (GEFIS).

Het GEFIS wordt Belastingdienstbreed gebruikt. In GEFIS-ATV vindt de registratie plaats van het ATV-proces op het niveau van eenheden van de Belastingdienst. Het proces begint met aanmeldingen die via het selectie-overleg terecht komen in het tripartiete-overleg. GEFIS-FIOD vestigingshoofd (FVH) en GEFIS-FIOD-opsporing (OPS) worden gebruik door de FIOD voor de registratie van het opsporingsproces.

In het intern memo Samenvatting nadere analyse GEFIS van de Belastingdienst/FIOD (december 1999) en de daaraan ten grondslag liggende interne rapportage (november 1999) is ook nagegaan in hoeverre de besluiten in het ATV-traject in de verschillende fasen overeenstemmen met de daarvoor opgestelde criteria in de ATV-richtlijnen. Gesteld wordt dat bij de keuze over het al dan niet doorverwijzen van een zaak naar een volgende fase de daartoe opgestelde ATV-richtlijnen niet altijd doorslaggevend zijn.

Bij de aanmeldingsvoorstellen en in het Selectie-overleg hangt het voldoen aan de criteria (het drempelbedrag, meer dan twee prioriteitspunten) nog wel enigszins positief samen met het doorverwijzen naar een volgende fase.

Een kleine meerderheid van de zaken in het Selectie-overleg (56%) voldeed aan de criteria voor strafrechtelijke vervolging. Het voldoen aan deze criteria lijkt bij te dragen aan de keuze om een zaak door te sturen naar het tripartiete-overleg. Van de zaken die zijn terugverwezen en in voorraad liggen, voldeed 53% aan de criteria. Bij de voorstellen die zijn doorgestuurd naar het tripartiete-overleg is dit het geval bij 64%. Dit verschil wordt veroorzaakt door het hogere percentage vervolgingswaardig verklaarde zaken met meer dan twee prioriteitspunten. Van de zaken die zijn doorgestuurd naar het tripartiete-overleg heeft 67% meer dan twee prioriteitspunten. Iets meer dan de helft van de niet vervolgingswaardig verklaarde zaken heeft meer dan twee prioriteitspunten.
Bron: Nadere analyse GEFIS, interne rapportage FIOD, pag. 36.

Zaken die in het Tripartiete-overleg zijn doorverwezen naar de opsporing voldoen daarentegen niet vaker aan de criteria

1910762 02662

dan zaken die in het Tripartiete-overleg zijn terugverwezen of nog op voorraad liggen.

In het tripartiete-overleg voldeed 78% van de zaken aan het drempelbedrag. Bij 72% van de zaken zijn er meer dan 2 prioriteitspunten toegekend en bij 11% van de zaken was er sprake van recidive. Bij geen van deze drie afzonderlijke variabelen bleek er een (significant) verschil tussen zaken die naar de opsporing zijn doorverwezen, zijn terugverwezen of nog niet afgehandeld zijn in het tripartietie-overleg.
Bron: Nadere analyse GEFIS, interne rapportage FIOD, pag. 37.

Ook bij de opsporing voldoen de zaken waarvan een uitkomst bekend is, minder vaak aan de criteria dan de zaken waarbij dit (nog) niet het geval is.

Van de opsporingszaken voldeed 79% aan het drempelbedrag. Dit was vaker het geval bij zaken waarvan de uitkomst nog onbekend was (81%) dan de zaken waarvan de uitkomst wel bekend is (73%). Meer dan twee prioriteitspunten is toegekend aan 71% van de opsporingszaken. Ook dit was vaker het geval bij zaken waarvan de uitkomst nog onbekend was (73%) dan bij zaken waarvan de uitkomst bekend was (63%). Bij 11% van de opsporingszaken ws sprake van recidive. Hierbij is geen verschil gevonden tussen de zaken waarbij de uitkomst bekend of onbekend was.
Bron: Nadere analyse GEFIS, interne rapportage FIOD, pag. 45.

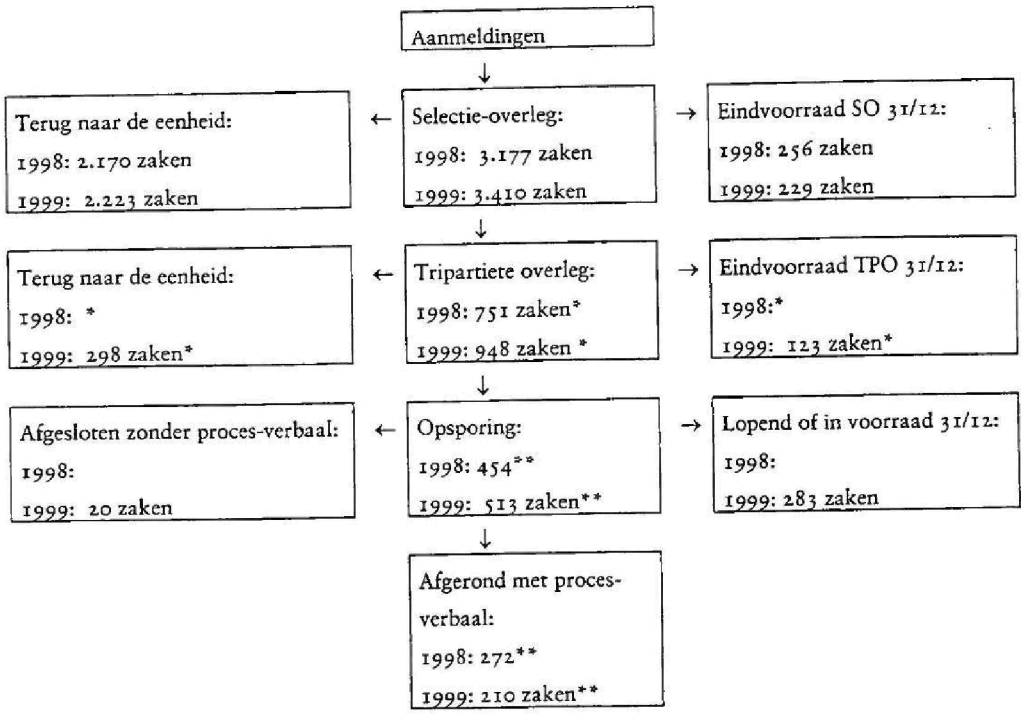
Het Expertisecentrum fiscale fraude gaf ten tijde van het onderzoek aan dat een zaak zich bij het Tripartiete-overleg heel anders kan aandienen dan na de verdere opsporing blijkt. Het komt volgens het expertisecentrum voor dat geseponeerd moet worden omdat het bewijs uiteindelijk niet rond te krijgen is. In dergelijk gevallen is het volgens het expertisecentrum niet de bedoeling dat de FIOD wel en het OM niet een "streepje aan de 450-zaken balk zet", hoewel in 1997, 1998 en 1999 wel zo is geteld. De FIOD en het OM zijn voornemens om in een werkgroep een voorstel voor te bereiden voor een meer uniforme outputberekening. Zie punt 3.4.

Aanmelding en selectie

Op basis van de registratie over het verloop van het ATV-traject in GEFIS wordt in de Compacte analyses -

1910762 02662

geaggregeerd - het stroomschema vanaf de aanmelding tot "afronding" met een proces-verbaal" voor 1998 en 1999 in beeld gebracht. Oftewel, hoeveel van de aanmeldingen in 1998 en 1999 zijn vervolgingswaardig en bij welk aantal is er tenminste één proces-verbaal opgemaakt. De behandeling in het Selectie-overleg is voor de FIOD leidend geweest bij het genereren van de cijfers.



bron: Compacte analyse van aanmeldingen 1998 (april 1999) en 1999 (februari 2000), Belastingdienst (FIOD)

* Vanaf het TPO zijn betrokkenen in plaats van zaken relevant. Van één zaak kan men betrokkenen immers op verschillende wijzen afhandelen. Het bleek echter volgens de Compacte analyse van aanmeldingen 1998 nog niet mogelijk om deze gegevens uit GEFIS op betrokkenenniveau te verkrijgen. In de Compacte analyse van aanmeldingen 1999 wordt alleen nog op zaaksniveau ingegaan.

** N.B. Aantallen zijn afkomstig uit de FIOD Jaarverslagen 1998 en 1999. Het totale aantal processen-verbaal (pv) ligt voor beide jaren hoger omdat het in deze tabel alleen de pv's betreft die in het kalenderjaar 1999 zijn aangemeld.

De FIOD gaf ten tijde van het onderzoek aan dat dergelijke gegevens voor 1997 niet meer te genereren zijn uit GEFIS. Dit in verband met gewijzigde procedures met betrekking tot de cijfers.

1910762 02662

Deze gegevens worden in de Compacte analyses 1998 en 1999 ook verbijzonderd naar directie Particulieren, Ondernemingen Noord, Ondernemingen Zuid, Grote Ondernemingen en Douane.

In de Compacte analyses van aanmeldingen (februari 2000 en april 1999) van de FIOD zijn cijfermatige overzichten opgenomen voor de periode 1997-1999 over:

- Per jaar het gemiddeld bedrag per aanmelding, geaccepteerd door de boetefraude coördinator, en het daarmee gemoeide bedrag, naar directie;
- Per jaar het totaal aantal aanmeldingen zoals dat in hetSelectie-overleg wordt behandeld, naar directie (Particulieren, Ondernemingen Noord, Ondernemingen Zuid, Grote ondernemingen en Douane);
- Per jaar het aantal door het Selectie-overleg en in het Tripartiete-overleg geaccepteerde zaken, naar directie;
- Per jaar het aantal aanmeldingen in het Selectie-overleg en het Tripartiete-overleg, naar ontdekkingswijze (Kantoortoets, Veldtoets, Renseignement, Landelijke actie, Tip, Verificatie profiel, Verificatie anders, Ambulante controle, FIOD, Andere bijzondere opsporingsdienst);
- Per jaar het aantal aanmeldingen in het Selectie-overleg en het Tripartiete-overleg, naar prioriteitspunten (1 tot en met 14 en 0 tot en met 2 punten versus 3 t/m 14 punten).

In de Compacte analyse 1998 is verder een analyse opgenomen van aanmeldingen naar belastingmiddel en naar branche. De FIOD gaf ten tijde van het onderzoek aan dat de uitsplitsing naar branche niet echt zinvol is. Dit omdat er geen referentiemateriaal wordt gebruikt (afzetten tegen bijvoorbeeld het aantal entiteiten binnen een branche). Wel wordt hier volgens de FIOD aandacht aan besteed met de ontwikkeling van de fraudemonitor en een fraudeprioriteringsinstrument.[22]

De overzichten zijn opgenomen in de bijlage.

---

[22] Memo FIOD aan de Algemene Rekenkamer, mei 2000.

1910762 02662

Uit deze overzichten komt volgens de Compacte analyses van de FIOD naar voren dat de in het Selectie-overleg en Tripartiete-overleg doorverwezen zaken doorgaans meer prioriteitspunten, meer personen en meer delicten bevatten dan de zaken die men terugverwees of op voorraad hield. Volgens het eerder genoemde intern memo Samenvatting nadere analyse GEFIS van de Belastingdienst (FIOD) (december 1999) namen deze verschillen in de afgelopen jaren (vanaf 1994) echter af. Gesteld wordt dat hierdoor de verbetering van de kwaliteit van de zaken in het Selectie-overleg zich in de afgelopen jaren niet vertaalde in hoogwaardigere zaken in het verdere verloop van het ATV-traject.

De kwaliteit van de zaken in het selectie-overleg nam volgens de Samenvattende analyse in de afgelopen jaren toe. Ten opzichte van 1997 nam in 1998 en in de eerste helft 1999 het percentage zaken af waarin essentiële gegevens ontbraken (prioriteitspunten, personen, delicten). Ook nam in de afgelopen jaren het gemiddeld aantal toegekende prioriteitspunten en het gemiddeld aantal personen en delicten per zaak toe. Wel daalde in deze periode het gemiddeld bedrag aan vermoedelijk ontdoken belasting in het Selectie-overleg.

In het memo Versterking fraudeaanpak strafrechtelijke keten van mei 1999, van [redacted] het CTPO gericht aan het CTPO, wordt teruggeblikt op de ervaringen met de fiscaal strafrechtelijke keten en de realisatie van het jaarlijks convenant tussen de Belastingdienst, FIOD en het OM. Als belangrijkste punten worden genoemd:

- Het feitelijk aantal aangeleverde convenantzaken lag in de periode 1994-1997 rond 90% van de afgesproken 450. In 1998 werd dit aantal gerealiseerd;
- De una-via-problematiek (administratiefrechtelijk of strafrechtelijk traject) vereist het bewust maken van een keuze en het helder markeren van het keuzemoment in de behandeling van de geconstateerde (vermoedelijke) fraude;
- Een in 1997 geïntroduceerde norm van "(minimaal) 20 vervolgingswaardige zaken per jaar" voor elke eenheid was een belangrijke impuls voor het snel aanmelden van zaken door eenheden;

1910762 02662

- De afgesproken 90%-vervolging (1999: dagvaarding) wordt niet gehaald. In 1998 werd bijna één derde van het aantal aangeleverde convenantzaken geseponeerd. Daarnaast was de voorraad aan af te handelen convenantzaken hoog (veelal hoger dan de jaarproductie van de FIOD). Dit heeft consequenties voor de doorlooptijden van zaken en daarmee op de effectiviteit van de fraudebestrijding;
- De weinig stabiele bezetting van het Fraude-OM door periodieke wisselingen en lange duur voordat een vacature Officier van Justitie is opgevuld;
- De capaciteit en prioriteit van fiscale fraude bij de rechtbanken. Dit wordt mede ingegeven door enerzijds het maatschappelijke belang dat wordt gehecht aan bijvoorbeeld geweldsdelicten en anderzijds de complexiteit van fiscale fraude. Het experiment binnen ZM met de Noordelijke Fraudekamer om voor de drie noordelijke arrondissementen één "reizende rechtbank te hanteren (bestaande uit dezelfde leden), heeft geleid tot positieve ervaringen.

In een aantal sepotonderzoeken van het het Expertisecentrum fiscale fraude werd gezocht naar aard en achtergronden van de sepots van het OM. Uit deze onderzoeken kwam tevens een beeld naar voren van de werkwijze van de Belastingdienst/FIOD en het OM en de mogelijkheden om daarin verbeteringen aan te brengen, gericht op een grotere garantie dat de zwaarste zaken geselecteerd worden. Op grond van de sepotonderzoeken stelde het expertisecentrum dat de huidige ATV-systematiek - en de daarbijbehorende structuur van het OM, de selectie-overleggen, triparitiete-overleggen en Centraal Tripartiete-overleg - met zich meebrengt dat in het Tripartiete-overleg niet de zwaarste zaken, maar een dwarsdoorsnede van zwaardere zaken wordt aangeboden. Volgens het expertisecentrum houdt dit verband met:

- de frequentie in de tijd van de selectie van fraudezaken;
- het aantal tripartiete-overleggen waar de selectie plaatsvindt.

1910762 02662

De frequentie van de selectie in de tijd

De convenantafspraak/ handhavingsarrangementafspraak van jaarlijks 450 zaken wordt in de praktijk in overleg tussen Belastingdienst en OM in maandproductiecijfers geknipt. Vervolgens wordt maandelijks zaken door de FIOD een selectie van zaken ingenomen. Onafhankelijk van de zwaarte van de zaken neemt de FIOD maandelijks een afgesproken hoeveelheid zaken in. In sommige maanden zijn er weinig zwaardere zaken, in andere maanden zijn er veel. Desalniettemin worden elke maand zaken ingenomen, wat eenmaal is ingenomen wordt ook verwerkt. De productie in maanden met zwaardere zaken wordt niet geruild met de productie in maanden met minder zwaardere zaken. Deze werkwijze heeft volgens het expertisecentrum tot gevolg dat de gemiddelde zwaarte van aangeboden zaken minder is dan idealiter het geval zou zijn. In vergelijking met de bedoelde situatie (wel de zwaarste zaken) is volgens het expertisecentrum de kans op een OM-sepot in een later stadium groter.

Het aantal tripartiete-overleggen

Zaken worden per Tripartiete-overleg ingenomen. In 1997 en 1998 functioneerden 15 tripartiete overleggen, in 1999 waren dat er 12.[23] De (zwaarste) zaken in dat parket (of cluster van parketten) worden besproken. Deze kunnen echter minder zwaar zijn dan in een buurparket. Toch neemt elk Tripartiete-overleg het eigen quotum aan zaken in.

Selectie, die enerzijds minder frequent (eens per kwartaal/halfjaar) en anderzijds centraler zou plaatsvinden zou volgens het expertisecentrum beter garanderen dat het OM als sluitstuk van de keten de zwaarste zaken krijgt. Bovendien zou het dan volgens het expertisecentrum beter mogelijk zijn te sturen op aantallen zaken Ondernemingen, Grote ondernemingen, Particulieren en Douane.[24]

---

[23] In de periode 1997-1999 functioneerden volgens de opgave van de FIOD in totaal 18 selectie-overleggen. In 1997 en 1998 functioneerden 15 tripartiete-overleggen, in 1999 waren dat er 12.

[24] Memo Expertisecentrum fiscale fraude aan Algemene Rekenkamer d.d. 5 juni 2000.

1910762 02662

Het Ministerie van Financiën en de FIOD gaven ten tijde van het onderzoek aan dat het in theorie zou kunnen dat door het systeem van selectie soms lichtere zaken doorgaan en middel-zware zaken niet doorgaan. De echte zware zaken komen volgens Financiën echter altijd wel bij het OM terecht.[25] Tevens stelden ze dat, indien zou worden overwogen de bestaande structuur en systematiek aan te passen, ook de nadelen vooraf moeten worden bezien. Minder selectie-overleggen en tripartiete-overleggen vergroten namelijk de logistieke druk (het aantal zaken per tripartiete-overleg wordt groter).

3.3 Opbrengsten en kosten bij intensiveringen

Over de tien FIOD-fraudeprojecten die zijn gefinancierd met de intensiveringsgelden, zijn de onderstaande kosten en opbrengsten bekend. [26]

	Raming 1999		*Realisatie 1999*	
Kosten (k) en opbrengsten (o) (x f 1 miljoen)	k	o	k	o
Coördinatie controles Niet Fiscale Douane taken	1,8	5	0,2	1,2
Centraalpunt Accijnsfraude	0,6	30	0,7	12,1
Digifraude	0,4		0,25	-
Subjectdetectie		25**	2,0	61,8
Detecteren witwas praktijken		5	0,75	1,25
Handhaving beurs- en effectenwetgeving/FEC	2,5	10	1,7	70,5
MOT (meldpunt ongebruikelijke transacties) meldingen		5	0,3	8,1
Mega-onderzoeken *	4,2		3,6	112,9
- waarvan Fraudenota 1998		50		**
- waarvan Fraudenota 1996		100		
Verbreden opsporingsdeskundigheid/	2		0,3	-

[25] Daarbij is het van belang dat de zwaarte van een zaak niet alleen wordt bepaald aan de hand van het financieel belang, maar ook aan de hand van andere criteria, zoals recidive, evenwichtige rechtshandhaving, voorbeeldfunctie etc.

[26] Voortgangsrapporateg bestrijding FEC 1999.

1910762 02662

Forensische Accountancy				
Intensiveren informatiepositie en informatieveredeling	0,5		0,05	-
Totaal	13	230	9,65	266,7

Bron: Voortgangsrapportage bestrijding FEC 1999

* Het betreft de mega-onderzoeken Documentaire accijnsfraude; Misbruik van buitenlandse rechtspersonen in Nederland; Ambassadeur (elk voor f 50 miljoen).

** 3e mega-onderzoek betrof beursfraude

De opbrengsten werden uitgedrukt in termen van opgespoord nadeel. Overigens moet een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen strafrechtelijk/fiscaalrechtelijk opgespoord nadeel, en het uiteindelijk geïnde bedrag. De schattingen hangen volgens het ministerie van Financiën en de FIOD sterk af van het soort fraude. Het geïnde bedrag kan volgens Financiën en de FIOD variëren van 25% van het opgespoorde nadeel tot het volledige bedrag.`

1910762 02662

4 Kwaliteit beleidsinformatie

Analyses FIOD op basis van GEFIS

In de interne rapportage Nadere analyse GEFIS van november 1999 wordt gesteld dat, hoewel in de afgelopen jaren de vulling van essentiële velden in GEFIS is verbeterd, ook in het laatste halve jaar een onacceptabel groot percentage van deze velden niet gevuld was. Deze onvolledige vulling van GEFIS belemmert het zicht op de ontdekte fraude in het kader van het ATV-traject. Ook de resultaten in de analyse moeten hierdoor met de nodige slagen om de arm geïnterpreteerd worden.[27]

In het intern memo Samenvatting nadere analyse GEFIS van de Belastingdienst (FIOD) (december 1999) en de daaraan ten grondslag liggende interne rapportage van november 1999 wordt gesteld dat uit de bestaande analyses niet volledig duidelijk wordt op welke gronden de keuzen in de verschillende fasen van het ATV-traject tot stand komen. Gepleit wordt voor het verrichten van kwalitatief onderzoek naar de beweegredenen van de ambtenaren in de verschillende fasen van het ATV-traject bij het maken van de keuzes over het al dan niet doorverwijzen van zaken. Resultaten van een dergelijk onderzoek, kunnen bijdragen aan een beter begrip en afstemming tussen de Belastingdienst, de FIOD en het OM.

Ook wordt gesteld dat aan de hand van de huidige analyses niet duidelijk wordt hoe het grote aantal in het Selectie-overleg en het Tripartiete-overleg naar de aanmeldende eenheden en districten terugverwezen zaken ontvangen wordt en in hoeverre de ambtenaren op de eenheden en districten deze zaken ook op de geëigende wijze afhandelen.

---

[27] Nadere analyse GEFIS, interne rapportage FIOD, november 1999, pag. 79.

1910762 02662

Gepleit wordt voor een nadere analyse over de teruggestuurde zaken, die kan bijdragen aan een beter zicht op de daadwerkelijke 'verdamping' in het ATV-traject.

Ook liggen in de verschillende fasen in het ATV-traject nog een groot aantal zaken op voorraad. Het is volgens het interne memo vooralsnog onduidelijk of deze zaken: 1) eigenlijk al zijn weggewerkt, maar nog niet afgeboekt; 2) als verloren beschouwd moeten worden of 3) nog wachten op een verder verloop. Tevens is niet duidelijk waarom deze zaken (nog) niet in behandeling zijn genomen. Gepleit wordt voor een analyse aan de hand van interviews met de betrokken 'zaakeigenaren'. De resultaten van een dergelijke analyse zou kunnen bijdragen aan de kennis over de daadwerkelijke 'verdamping' in het ATV-traject.

Bij het afsluiten van het onderzoek van de Rekenkamer waren nog geen uitkomsten van nadere analyses beschikbaar.

Onderzoek IAB naar betrouwbaarheid GEFIS

De Interne Accountantsdienst Belastingdienst (IAB) heeft in 1999 op verzoek van de FIOD een *quick-scan* uitgevoerd naar de onderdelen van het GEFIS die functioneren binnen de FIOD-vestigingen.

In de *quickscan* is nagegaan of GEFIS betrouwbaar wordt gevuld, of het een gebruiksvriendelijk systeem is en of het de bestuurlijke informatiebehoefte voor intern en extern gebruik dekt. Aanleiding voor het onderzoek was een eerder rapport van het project Bestuurlijke informatie uit GEFIS van 27 augustus 1998.

Heel in het kort luidden de onderzoeksresultaten van de *quickscan* als volgt. Men durft niet zondermeer uit te gaan van de betrouwbaarheid van de output van GEFIS-FVH en GEFIS-OPS. Als voornaamste oorzaken hiervan worden genoemd:

- Een achterstand in het vullen van GEFIS-FVH en GEFIS-OPS;

1910762 02662

- Onduidelijke afspraken over definities (bijvoorbeeld die van een vervolgingswaardige zaak) waardoor fouten in tellingen kunnen ontstaan;
- In GEFIS-ATV, die de input levert voor GEFIS-FVH, komen wel eens vervuilde bestanden voor.

Daarnaast blijkt gedetailleerde informatie voor intern en extern gebruik door de FIOD-vestigingen eenvoudig te putten uit rechercheplannen, processen-verbaal, fiscale rapporten en extracomptabel bijgehouden overzichten en journalen die de rechercheurs tijdens de onderzoeken zelf bijhouden. Men gebruikt deze informatiebronnen zelfs als input voor de beide systemen (GEFIS-FVH en GEFIS-OPS) waardoor in feite een dubbele registratie wordt plaatsvindt. Men bleek van mening dat GEFIS-FVH en GEFIS-OPS voor intern gebruik nog geen optimale toegevoegde waarde hebben. De meeste informatie is in de vorm van andere bronnen in feite al voorhanden en men beschikt reeds over soortgelijke (nog vóór GEFIS geïntroduceerde) registratiesystemen. Bovendien bestaat er twijfel aan de betrouwbaarheid van de output uit GEFIS-FVH en GEFIS-OPS.

Onderzoek Expertisecentrum fiscale fraude naar sepots

Begin 2000 verrichtte het Expertisecentrum fiscale fraude een aantal sepotonderzoeken. Daarin stond de vraag centraal hoeveel fiscale fraudezaken in 1999 in drie parketten waren afgedaan door middel van een sepot en wat de aard en oorzaak was van deze sepots. Daaruit kwam het volgende naar voren. Een FIOD-onderzoek kent dikwijls meerdere verdachten. Deze krijgen bij het OM allen een eigen parketnummer. Het gaat er bij de jaarlijkse convenanten (1997, 1998 en 1999) en bij het handhavingsarrangement 2000 om dat ten minste één hoofdverdachte wordt gedagvaard. Uit de sepotonderzoeken bleek volgens het expertisecentrum dat de FIOD soms sepotpercentages berekend op basis van alle verdachten/parketnummers. Het expertisecentrum stelt daarentegen dat de parketnummers eerst moeten worden gehergroepeerd rondom de oorspronkelijke FIOD-proces-verbaal. Van elk FIOD-procesverbaal (onderzoek) dient minimaal één hoofdverdachte te worden gedagvaard. Indien de zaken op

1910762 02662

deze manier worden bekeken, dan blijkt volgens het expertisecentrum het sepot-percentage (veel) lager uit te vallen.[28]
Volgens de FIOD en het Expertisecentrum fiscale fraude blijkt derhalve behoefte aan een eenduidige definitie van het begrip convenantzaak/ handhavingsarrangementzaak. In het verlengde daarvan wordt door hen ook een definitie van het begrip hoofdverdachte noodzakelijk geacht om te voorkomen dat daar discussies over ontstaan. Op korte termijn is volgens de FIOD en het Expertisecentrum fiscale fraude vooral behoefte aan een eenduidige telwijze.[29]

Landelijke analyses Parket-Generaal over afdoeningen OM

Het projectbureau Financieel Rechercheren (voor horizontale fraude) en het Parket-generaal (voor verticale fraude) maken landelijke (geaggregeerde) analyses van de afhandeling van fraudezaken door het OM. Probleem daarbij is dat de parketten op onderling verschillende wijze deze afhandeling registreren in het COMPAS. Parketten kunnen namelijk hun eigen (onder)classificaties toevoegen. Door de parketten hierover te bevragen is het mogelijk landelijke overzichten te maken. Dit is onder meer gebeurd ten behoeve van de laatste voortgangsrapportage FFEC aan de Tweede Kamer. In de beschikbare analyses van het Parket-Generaal voor het Ministerie van Justitie zijn echter geen gegevens over het aantal en het percentage dagvaardingen, transacties en sepots opgenomen.

4.1 Inspanningen ter verbetering beleidsinformatie

De lopende inspanningen ter verbetering van de beleidsinformatie over effecten, prestaties en kosten bij opsporing en vervolging van fiscale fraudebestrijding worden hier beknopt weergegeven. Voor een groot deel sluiten deze inspanningen nauw aan op de hiervoor aangehaalde analyses

[28] Expertisecentrum fiscale fraude, Sepotonderzoeken, februari 2000. Memo Expertisecentrum fiscale fraude van 5 juni 2000 aan de Rekenkamer.

[29] Zie vorige voetnoot en: intern memo's van het CPTO over Handhavingsarrangement en definities (11 mei 2000) en over Procedurevoorstel Uitwerking Cijfers en telwijze Arrangementzaken (11 mei 2000).

1910762 02662

waarin tekortkomingen in de beleidsinformatie worden gesignaleerd.

Themagerichte aanpak Belastingdienst (FIOD)

Zicht krijgen op effecten van fraudebestrijding op de omvang van fraude krijgt binnen de Belastingdienst (FIOD) met name vorm binnen de thematische aanpak van de Belastingdienst. Daarbij gaat het om het doen van onderzoek naar een bepaalde materie, groep of thema. Daartoe wordt themagericht kennis vergaard, worden risico's in kaart gebracht en worden opsporingsonderzoeken uit het verleden geanalyseerd. Op deze wijze wordt volgende de Belastingdienst (FIOD) de aanpak meer gericht op bredere effecten ten aanzien van de fraudebestrijding binnen een gehele (doel)groep. Voorbeelden van deze thematische aanpak zijn de eerder genoemde aanpak van de BTW-carrousel)fraude en de aanpak van de accijnsfraude.

Werkgroep FIOD en OM voor uniforme outputregistratie

In het CTPO van 26 mei 2000 is besloten een OM-FIOD werkgroep in het leven te roepen om een einde te maken aan de discussie over de juiste productiecijfers. Daartoe zijn aan het CTPO voorstellen gedaan voor eenduidige definitie van het begrip convenantzaak/handhavingsarrangementzaak. Ook is een procedurevoorstel gedaan voor een eenduidige telwijze van de handhavingsarrangementzaken.[30]

Deltaplan, ter oplossing van werkvoorraden OM Amsterdam

In december 1999 (tijdens een jaarlijkse themadag) is het idee van een "Deltaplan" voor Amsterdam ontstaan voor het wegwerken van de te groot geachte werkvoorraad aan fiscale fraudezaken bij het OM. In maart 2000 is het deltaplan uitgewerkt door het parket Amsterdam en de FIOD. Volgens het Expertisecentrum fiscale fraude is landelijke invoering daarvan onwaarschijnlijk, gezien de grote verschillen in

[30] Expertisecentrum fiscale fraude, memo van 5 juni 2000 aan de Rekenkamer en: intern memo's het CPTO over Handhavingsarrangement en definities (11 mei 2000) en Procedurevoorstel Uitwerking Cijfers en telwijze Arrangementzaken (11 mei 2000).

1910762 02662

werkwijze van de parketten en de verschillende TPO-procedures. Het wegwerken van eventuele achterstanden bij de parketten dient maatwerk te zijn.[31]

Verbeteringen GEFIS

In de eerder genoemde FIOD-analyses van eind 1999 worden maatregelen voorgesteld om de vulling van GEFIS te verbeteren, waaronder een centralisatie van de verantwoordelijkheid voor het vullen van GEFIS.

In dezelfdeanalyses wordt door de FIOD de wens uitgesproken tot nadere analyse van:

- de gronden voor de keuzen in de verschillende fasen van het ATV-traject;
- de wijze waarop de eenheden en districten de terugverwezen zaken afhandelen;
- de status van de nog op voorraad liggende zaken.

Oprichting Expertisecentrum fiscale fraude

In 1999 is het hiervoor reeds genoemde landelijk werkende Expertise centrum fiscale fraude van het OM Fraudeteam Noord van start gegaan. Met de oprichting van het expertise centrum wordt voor de fiscale fraude invulling gegeven aan de in de kabinetsnotitie van april 1998 aangekondigde bundeling van kennis en expertise bij de opsporing en vervolging van horizontale en verticale fraude (zie hoofdstuk 1).

Het expertisecentrum heeft een interne en een externe functie. Intern richt het werk zich op het vertalen van het door de procureur-generaal voor fraude gevoerde beleid naar de parketten. Tevens beoogt het centrum informatie uit de OM organisatie te genereren ten behoeve van een centraal geleide beleidsvoering op het gebied van de fiscale fraudebestrijding. De externe taak van het centrum bestaat uit het, namens het OM, voeren van overleg met de partners uit de handhavingsekten.

---

[31] Expertisecentrum fiscale fraude, memo van 5 juni 2000 aan de Rekenkamer.

1910762 02662

Het expertisecentrum geeft in een startnotitie van januari 2000 een aanzet om te werken aan de totstandkoming van een fiscale fraudekaart. De fiscale fraudekaart, zoals voorgesteld in de startnotitie, bestaat uit een kwantitatief deel en een kwalitatief deel. Het kwantitatieve deel omvat het aantal geregistreerde fraudedelicten en een betrouwbare schatting van de niet geregistreerde fraudedelicten (*dark number*), uitgesplitst naar de categorieën grote ondernemingen, (middelgrote) ondernemingen en particulieren. Daarbij is ook informatie over de interne doorstroom en de wijze van afdoen van zaken relevant.

In de startnotitie van januari 2000 wordt voorts aangegeven dat het expertisecentrum een operationale taak heeft in het afdoen en monitoren van megazaken. Het is de bedoeling dat het expertisecentrum binnen het OM de centrale figuur is voor de afdoening van megazaken. Enerzijds houdt dat in dat het expertisecentrum zelf de megazaken afdoet, anderzijds bestaat ook de mogelijkheid dat megazaken door een parket in het land of het landelijk parket worden afgedaan. In die gevallen coördineert en ondersteunt het expertisecentrum.

Verder kunnen de eerder genoemde sepot-onderzoeken van het expertisecentrum worden genoemd en de participatie in de eerder genoemde gezamenlijke werkgroep van de FIOD en het OM.

Ontwikkeling van FRIS

Een goede registratie is een noodzakelijke voorwaarde om een goede afweging te kunnen maken in het aanbod bij beperkte capaciteit. Het Fraude Registratie en Informatie Systeem (FRIS), dat thans bij het OM in ontwikkeling is, moet procesondersteuning bieden bij de fraudebestrijding op het gebied van het wegen en prioriteren van zaken. De stapsgewijze invoering van het systeem moet grotendeels dit jaar plaatsvinden. Het FRIS dient gebruikt te worden door het OM en de opsporingsdiensten.

1910762 02662

Bijlage 1 Overzichten fiscale fraude

Wijze van puntentoekenning aan een fraudezaak

Voor elk van de vijftien onderstaande indicatoren wordt aan de zaak – indien zij aan het desbetreffende criterium voldoet – één punt toegekend. Een zaak kan dus minimaal één, maximaal vijftien punten krijgen (bron: recenteATV-richtlijnen van begin 2000).

Indicatoren		*Punten*
1.	f 12.000 - f 50.000	..
2.	f 50.000 - f 100.000	..
3.	f 100.000 – f 250.000	..
4.	f 250.000 - f 500.000	..
5.	f 500.000 – f 1.000.000	..
6.	f 1.000.000 – f 10.000.000	..
7.	meer dan f 10.000.000	..
8.	Ontdoken belasting meer dan 25% van totaal verschuldigde bedrag	..
9.	Eerste fiscale recidive	..
10.	Verhaal onmogelijk	..
11.	Medewerking/medeweten adviseur en/of douane-expediteur	..
12.	Combinatie met andere dan fiscale strafbare feiten	..
13.	Strafrechtelijke recidive	..
14.	Status verdachte/ voorbeeldfunctie/ listigheid	..
15.	Evenwichtige rechtshandhaving	..
Totaal aantal punten		..

Analyses van de FIOD van fraudeaanmeldingen

Aan de Compacte analyses van aanmeldingen (februari 2000 en april 1999) van de FIOD zijn de volgende overzichten ontleend voor de jaren 1997-1999.

1910762 02662

Totaal bedrag aanmeldingen in 1997-1999, geaccepteerd door de boetefraudecoördinator/contactambtenaar, naar directie (x f. duizend)

Directie	*1997*	*1998*	*1999*
Particulieren	6.351	10.470	15.394
Ondernemingen Noord	608.737	195.005	202.860
Ondernemingen Zuid	388.158	340.478	250.294
Grote ondernemingen	250.668	211.815	266.699
Douane	117.644	120.819	169.371
Totaal	1.371.558	878.587	904.618

Aantallen aanmeldingen in 1997-1999, geaccepteerd door de boetefraudecoördinator/contactambtenaar, naar directie

Directie	*1997*	*1998*	*1999*
Particulieren	122	128	196
Ondernemingen Noord	1.389	987	1.078
Ondernemingen Zuid	1.446	1.311	1.554
Grote ondernemingen	175	280	253
Douane	758	471	329
Totaal	3.890	3.177	3.410

Gemiddeld bedrag per aanmelding, geaccepteerd door de boetefraudecoördinator/contactambtenaar, in 1997-1999

1997	*1998*	*1999*
f. 350.000	f. 275.000	f. 260.000

Aanmeldingen in TPO in 1997-1999, naar directie

Directie	*1997*	*1998*	*1999*
Particulieren	56	62	71
Ondernemingen Noord	250	223	309
Ondernemingen Zuid	263	301	383
Grote ondernemingen	42	80	70
Douane	200	162	154
Totaal	811	828	987

De fraudezaken zijn op verschillende manieren aan het licht gekomen. Aan de Compacte analyses 1998 en 1999 zijn de volgende overzichten van aanmeldingen naar ontdekkingswijze ontleend.

Aanmeldingen in SO naar ontdekkingswijze 1997-1999

1910762 02662

	1997	1998	1999
Kantoortoets	535 (14%)	461 (15%)	497 (15%)
Veldtoets	1.819 (47%)	1.599 (50%)	1.976 (58%)
Renseignement	73 (2%)	98 (3%)	106 (3%)
Landelijke actie	194 (5%)	169 (5%)	96 (2%)
Tip	148 (4%)	82 (3%)	78 (1%)
Verificatie profiel	40 (1%)	31 (1%)	32 (1 %)
Verificatie anders	91 (2%)	64 (2%)	37 (1%)
Ambulante controle	115 (3%)	60 (2%)	43 (1 %)
FIOD	54 (2%)	62 (2%)	84 (3%)
Andere bijzondere opsporingsdienst	28 (1%)	40 (1%)	46 (1%)
Overig of leeg	693 (21%)	511 (16%)	415 (12%)
Totaal	3.890 (100%)	3.177 (100%)	3.410 (100%)

Deze gegevens worden in de Compacte analyses 1998 en 1999 ook verbijzonderd naar directie Particulieren, Ondernemingen Noord, Ondernemingen Zuid, Grote Ondernemingen en Douane.

Aanmeldingen in TPO naar ontdekkingswijze 1997-1999

	1997	1998	1999
Kantoortoets		73	118
Veldtoets		267	413
Renseignement		32	46
Landelijke actie		67	38
Tip		40	49
Verificatie profiel		7	8
Verificatie anders		14	15
Ambulante controle		28	8
FIOD		55	65
Andere bijzondere opsporingsdienst		29	30
Overig of leeg		195	187
Totaal		807	987

Deze gegevens worden in de Compacte analyses 1998 en 1999 ook verbijzonderd naar directie Particulieren, Ondernemingen Noord, Ondernemingen Zuid, Grote Ondernemingen en Douane.

Terugverwijzing van zaken door het SO of in het TPO naar de eenheid of het district kan samenhangen met het aantal

1910762 02662

toegekende prioriteitspunten. Aan de Compacte analyses 1998 en 1999 zijn de volgende overzichten van aanmeldingen naar puntenaantal ontleend. In de analyses wordt opgemerkt dat door onvoldoende registratiediscipline niet alle gegevens bekend zijn.

Verdeling van de in 1998 en 1999 aan het SO aangeboden aanmeldingen naar puntenaantal

Score SO	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	*Totaal SO*
Totaal 1999																3.410
1998																3.177
% 1999	12	4	16	27	20	11	6	3	1	0	0		0			100%
1998	24	4	15	22	16	10	5	2	1	0	0	0	0	0	0	100%
Totaal 1999	1.106								2.304							3.410
1998	1.376								1.801							3.177
% 1999	32%								68%							100%
1998	43%								57%							100%

Verdeling van de in 1998 en 1999 aan het TPO aangeboden aanmeldingen naar puntenaantal

Score TPO	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	*Totaal TPO*
Totaal 1999																987
1998																807
% 1999	12	2	2	16	20	22	14	7	3	1	0	0		0		100%
1998	28	1	1	12	19	17	10	6	4	1	0	0	0	0		100%
Totaal 1999	165								822							987
1998	240								567							807
% 1999	17%								83%							100%
1998	30%								70%							100%

Verdeling van de in 1998 en 1999 aan het SO en aan het TPO aangeboden aanmeldingen naar prioriteitspunten (0-2 versus 3-14) en naar ontdekkingswijze

% met 0 t/m 2 punten	*Aangeboden in SO*	*Aangeboden in SO*	*Aangeboden in TPO*	*Aangeboden in TPO*
	1998	1999	1998	1999
Kantoortoets	57	44	23	12

1910762 02662

Veldtoets	36	28	18	9
Renseignement	33	25	19	9
Landelijke actie	44	28	36	26
Tip	26	22	20	12
Verificatie profiel	74	44	57	37
Verificatie anders	80	57	79	60
Ambulante controle	42	42	50	44
FIOD	39	14	35	14
Andere bijzondere opsporingsdienst	15	17	7	7
Overig of leeg	54	47	45	34
Totaal in %	43%	32%	30%	17%
Totaal aanmeldingen,	3.177	3.410	807	987
Waarvan met 0 t/m 2 punten	1.376	1.106	240	165

De Compacte analyse 1998 bevat verder een analyse van aanmeldingen naar belastingmiddel en naar branche.

% aan vermoedelijk ontdoken belasting bij aanmelding in SO en TPO naar middel	*SO 1998*	*TPO 1998*	*1998 t.o.v. 1997 SO*	*1998 t.o.v. 1997 TPO*
Omzetbelasting	39	54	63	59
Inkomstenbelasting	21	20	63	74
Loonbelasting	13	12	58	56
Vennootschapsbelasting	15	7	68	35
Accijns	4	4	62	62
Invoer	3	1	101	30
Landbouwheffing	1	1	76	32
Overig	4	1	170	55

1910762 02662

Resultaten BTW-carrouselfraude

INDIRECT RESULTAAT (EFFECT, PREVENTIEF RESULTAAT)[32]	*Minimaal f 50 miljoen per kwartaal (f 200 miljoen per jaar)*
DIRECT RESULTAAT	
CONTROLEOPDRACHTEN	
- aantal controleopdrachten gewoon	535
- aantal op verzoek van andere landen uitgezette controleopdrachten	51
- aantal via het CPC door het BTW-bureau uitgezette controleopdrachten	118
- totaal aantal uitgezette controleopdrachten	704
- aantal door de eenheden in controle genomen opdrachten	572
FINANCIËLE RESULTATEN KLANTBEHANDELING (BELASTINGBEDRAGEN)	
- totaal bedrag opgelegde naheffingsaanslagen OB	188.540.749
- nog te verwachten naheffingsaanlsagen OB	239.000.018
- totaal bedrag opgelegde navorderings – en naheffingsaanslagen IB/VBP/LB	21.848.218
- nog te verwachten navorderings – en naheffingsaanslagen IB/VBP/LB	6.664.044
- totaal bedrag opgelegde boetes	47.453.088
- totaal bedrag nog te verwachten boetes	138.090.726
- totaal ingevorderd, onder beslag, verrekend en niet uitbetaalde negatieve aangiften	36.348.522
STRAFRECHTELIJKE RESULTATEN	
- aantal in TPO aangeboden zaken voor strafrechtelijk onderzoek	26
- aantal zaken geaccepteerd	24
- aantal zaken niet geaccepteerd	2
- totaal strafrechtelijk nadeel	78.295.012
- totaal naheffingen nav opsporingsonderzoeken	24.155.250
- totaal te verwachten naheffingen nav opsporingsonderzoeken	1.782.565
- aantal veroordelingen tot nu toe	9
- totaal opgelegde vrijheidsstraffen in jaren onvoorwaardelijk	10,9 jaar
- totaal opgelegde vrijheidsstraffen in jaren voorwaardelijk	2,11 jaar
- totaal opgelegde boetes	450.000
- totaal opgelegde dienstverlening	180 uur

[32] Bij het berekenen van het indirecte resultaat is volgens de eindrapportage BTW-carrouselfraude uitgegaan van een versimpelde voorstelling van zaken. Hoewel de cijfers indicatief zijn, mag volgens het rapport wel worden verondersteld dat de indirecte resultaten een ondergrens zijn, gelet op de ontwikkeling van de schadebedragen in de laatste jaren.

1910762 02662

- aantal ingestelde beroepen	5
NIET FINANCIËLE EN/OF STRAFRECHTELIJKE RESULTATEN	
- aantal ondernemers waarvan in BVR de activiteit voor de omzetbelasting op '00' is gezet	127
- aantal ondernemers die hun activiteiten hebben gestaakt ten gevolge van de actie	44
aantal ondernemers waarvan de vergunning artikel 23 Wet OB is ingetrokken	2
- aantal ondernemers waarmee afspraken zijn gemaakt tav de bewaar- en/of de administratieplicht	21
- aantal ondernemers waarmee afspraken zijn gemaakt tav het aangiftegedrag	9
- aantal ondernemers waarmee afspraken zijn gemaakt tav het insturen van facturen	28
- aantal verzoeken buitenland.	648

1910762 02662

DGB 2052

TER INFORMATIE

[redacted] DIRECTIE BEDRIJFSVOERING EN BELEID KLANTBEHANDELING BELASTINGDIENST
Auteur: [redacted]

Notitie : BBKB 2000 / 635 N 17.11.00
Rubriek : Algemene Rekenkamer (ARK)
Onderwerp : conceptrapport "opsporing en vervolging van fraude" van de ARK

Aan : de staatssecretaris
Via : [redacted] Belastingdienst [redacted]
[redacted] Bestuursondersteuning Belastingdiens [redacted]
Medeparaaf :
Van : [redacted] Bedrijfsvoering en Beleid Klantbehandeling Belastingdienst [redacted]
FIOD tel. afgestemd [redacted]
C.C. : CDV, Minister

1. Inleiding

Op 25 oktober jl. heeft de Algemene Rekenkamer (ARK) het conceptrapport "opsporing en vervolging van fraude" uitgebracht. Het conceptrapport betreft het verslag van een vergelijkend onderzoek naar opsporing en vervolging van fraude op drie belangrijke fraudeterreinen, te weten fiscale fraude, sociale zekerheidsfraude en horizontale fraude.

De bij het onderzoek betrokken departementen kunnen tot uiterlijk 22 november hun commentaar op het conceptrapport bij de ARK inleveren. Namens de drie betrokken departementen zal het Ministerie van Justitie, als coördinerend bewindspersoon voor de fraudebestrijding, een aantal algemene opmerkingen maken over departementsoverstijgende aspecten van fraudebestrijding. Daarnaast verzorgt ieder departement het commentaar met betrekking tot die onderdelen die tot hun politieke verantwoordelijkheid behoren.

2. Belangrijkste bevindingen ARK

De Belastingdienst/ FIOD komt positief (maar realistisch) uit het vergelijkend onderzoek. In het conceptrapport komt dit beeld bij de bevindingen in het onderzoeksdeel voldoende naar voren. De samenvatting en de conclusies zijn echter zodanig algemeen geformuleerd dat niet altijd direct duidelijk is op welke instanties de omschrijvingen betrekking hebben. Voor een totaaloverzicht van de uitkomsten verwijs ik u naar de tabellen opgenomen in bijlage 3 en 4 van het conceptrapport (bladzijde 71 en 73).

20 nov/11 [redacted]

Het conceptrapport bevat enkele aanbevelingen, waarvoor wij deels al trajecten tot verbetering hebben ingezet. U moet daarbij denken aan het (verder) verbeteren van de registratie in GEFIS, alsmede de analyse van deze vastleggingen, aan nadere analyses op het gebied van keuzes in het selectieproces en naar de status van zaken op voorraad.
Aanbevelingen over verbetering van de samenwerking met het Openbaar Ministerie (verduidelijken definities; verbeteren terugkoppeling afhandeling processen-verbaal) onderschrijven wij van harte, maar het gaat om weerbarstige materie. Overleg met het OM over deze punten is dit jaar geïntensiveerd, maar resultaten en tempo hebben wij niet volledig in eigen hand.
Voorzover het aanbevelingen betreft, waarvan wij de realisatie in eigen hand hebben, zal omzetting in concrete acties zo snel mogelijk plaatsvinden. U moet hierbij denken aan de wijze waarop in het selectieproces terugverwezen zaken door de Belastingdienst worden afgewerkt en invorderingsresultaten van de in het selectieproces betrokken aangiften.

De politiek gevoeligste conclusie van de ARK is dat het risico bestaat dat op het terrein van de fiscale fraude en sociale zekerheidsfraude veel zware fraude onbestraft blijft. De ARK komt tot deze conclusie omdat onvoldoende inzicht bestaat in de daadwerkelijke vervolging van afgeronde opsporingsonderzoeken.

Ja, wat gaat daar dan aan gedaan worden? Valt dat onder punt 3 vd brief?

-o-

gezien 22/1

Nee, blz. 4, laatste alinea, vd brief aan de ARK.

MEMO

Datum	:	29 september 2000
Aan	:	
Van	:	
Onderwerp	:	**bijeenkomst ARK 3 oktober 2000 inzake aanbevelingen bij het Algemeen Rekenkameronderzoek Opsporing en vervolging fraude**
C.C.	:	BOB/ FIOD

1 Inleiding

Op dinsdag 3 oktober a.s. bent u uitgenodigd een overleg bij te wonen over de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van de aanbevelingen die de Algemene Rekenkamer in haar conceptrapport over bovengenoemd onderzoek wil opnemen. Bij dit overleg zullen aanwezig zijn enkele vertegenwoordigers van de ARK: Als voorzitter treedt op van directie I ARK). Als beoogd coördinator voor de uitvoering van de aanbevelingen is op verzoek van Justitie, aanwezig. Nog niet zeker is of namens SZW wellicht ook zal aanschuiven.
Het overleg vindt plaats in de Panoramazaal in het gebouw van de ARK aan het Lange Voorhout 8 van 18.30 uur tot 20.00 uur. Voor catering in de vorm van luxe broodjes wordt gezorgd.

Ik heb overleg met de FIOD gehad over de uitnodiging van de ARK, maar er is geen gelegenheid geweest u met één memo te informeren. Begin volgende week zal de FIOD opmerkingen ten behoeve van het overleg insturen via de Directie BOB .

2. Onderzoek ARK

In januari 2000 is het onderzoek van de ARK begonnen. In mei is een eerste concept-rapport met vooral bevindingen, voorgelegd aan de betrokken ministeries en diensten. In juli is een tweede versie van het concept met bevindingen voorgelegd. De rapportage over de bevindingen is gesplitst in vier delen: een deel over Fiscale fraudebestrijding, een deel over fraudebestrijding in de Sociale Zekerheid, een deel over Horizontale fraudebestrijding en een overkoepelend deel. In augustus heeft een bespreking over het Fiscale deel plaatsgevonden met de ARK. Namens de Belastingdienst waren bij dat gesprek aanwezig en (FIOD) en (BBKB).
Het gesprek van 3 oktober heeft tot doel draagvlak te scheppen voor de aanbevelingen die de ARK in haar definitieve rapport op wil nemen. Het definitieve rapport zal in de tweede helft van

oktober aan de betrokken bewindslieden worden aangeboden. Daarna wordt het rapport, inclusief de reacties van de bewindslieden, voor Kerst 2000 aan het Parlement aangeboden.

3. Uitkomst onderzoek ARK voor de Belastingdienst

Hoewel het woord strafrechtelijk tot nu toe in de naam van het onderzoek en de conceptrapporten ontbreekt, heeft het onderzoek van de ARK zich wel beperkt tot strafrechtelijke fraudebestrijding. Voor de Belastingdienst het sluitstuk van het toezicht. De ARK lijkt tevreden over de wijze waarop de Belastingdienst intern het fraudebestrijdingstraject in de greep heeft. Wij hebben betrouwbare BI, de FIOD voert regelmatig analyses uit, we maken afspraken met het OM en we hebben een inzichtelijke selectieprocedure (van selectie-overleg tot tri-partite overleg). De structuur van het tri-partite overleg en de afspraken met het OM, zullen de andere in het onderzoek betrokken departementen als voorbeeld worden gesteld.

Verbeterpunten volgens de ARK betreffen de volgende aspecten.

- "De Belastingdienst heeft onvoldoende inzicht in prestaties en effecten van de opsporing en vervolging van fraude." Het inzicht ontbreekt in de afdoening door het OM en door de strafrechter (tevens ontbreekt het inzicht in de tenuitvoerlegging). Bij de FIOD beschikbare cijfers lijken aan te geven dat tussen de 50% en 65% van de zaken leidt tot een dagvaarding bij de strafrechter. De doelstelling ligt op 90%. Het OM betwist deze cijfers: je kunt niet ieder sepot gelijk stellen aan niet- vervolging. En de wijze van tellen verschilt met de wijze van tellen door de Belastingdienst. De ARK bepleit in haar brief het belang van het verbeteren van beleidsinformatie. Zo zal de FIOD afspraken moeten maken met het OM over welke wijzen van afdoening (inclusief soorten sepots) gezien kunnen worden als gewenst effect van het optreden. Over de te hanteren definities van "een zaak" voert de FIOD al overleg met het OM. Met dit overleg moet de FIOD doorgaan.
- Een ander aspect van het gebrekkig inzicht is de terugkoppeling door het OM van het vervolg van het strafrechtelijk optreden, te weten het aantal dagvaardingen en veroordelingen (NB.: de FIOD is ook geïnteresseerd in de tenuitvoerlegging van opgelegde straffen). De FIOD wil bij voorkeur de resultaten van ingediende zaken geautomatiseerd teruggekoppeld krijgen. Deze wens moeten we steunen.
- Tot op heden is de Belastingdienst niet geïnteresseerd geweest in afzonderlijke informatie over de bestuursrechtelijke afdoening van aangiften die uit een fraudetraject komen. Uit de huidige registratiesystemen kan die informatie in elk geval niet worden gehaald. Gezien het relatief geringe aantal posten per jaar[1] is het niet zinvol de huidige registratiesystemen aan te passen. Het inzicht in de wijze waarop de Belastingdienst omgaat met bestuurs-rechtelijke afhandeling van aangiften, die in een opsporingsonderzoek betrokken zijn

[1] Circa 4.000 gevallen worden jaarlijks gemeld op grond van de ATV richtlijnen. Hiervan worden er jaarlijks 450 met een proces verbaal opgeleverd aan het OM.

geweest, maar het uiteindelijk niet tot een dagvaarding brengen, kan worden verkregen door gericht audits te laten uitvoeren door bijvoorbeeld de IAB. Het voortouw voor het verstrekken van de opdracht, moet door de FIOD worden genomen.

- De ARK adviseert tot herbezinning van de huidige doelstelling om 90% van de fraudezaken te dagvaarden. In elk geval moeten afspraken tussen FIOD en OM verfijnd worden met betrekking tot de vraag wat onder effect van het strafrechtelijk traject wordt verstaan. Alleen dagvaarden? Of ook transacties? Of ook sommige sepots?
- NB.: Het OM (met name parket Amsterdam) heeft (onder het mom van een inhaalactie) grote aantallen fiscale zaken versneld afgedaan door sepot of transactie.
- Een nadere analyse van bestaande informatie over afdoening fraudezaken verschaft de FIOD beter inzicht in de effectiviteit van het eigen optreden. Met deze aanbeveling van de ARK kan worden ingestemd.

[redacted] **(BBKB)**

Van: [redacted]@rekenkamer.nl]
Verzonden: donderdag 23 november 2000 17:03
Aan: [redacted]@minfin.nl'
Onderwerp: Briefing Rekenkameronderzoek Fraude?

Dag [redacted]

Ik probeerde je vandaag te bereiken via de telefoon. Lukte niet.

Ik zou je willen vragen of je bij de staatssecretaris zou willen nagaan of hij behoefte heeft aan een briefing over het op 14 december as. te publiceren rapport Opsporing en vervolging van fraude. Dezelfde vraag hebben we gesteld aan SZW en aan Justitie.
Ik denk overigens aan de mogelijkheid om een gezamenlijke briefing te organiseren waarbij de minister van Justitie, de staatssecretaris van Financien en die van SZW aanwezig zijn. Agenda technisch zal dat niet makelijk worden, besef ik. Maar de eerste vraag is: bestaat de behoefte van de kant van jou staatssecretaris.

Ter toelichting: bij ieder Rekenkamerrapport biedt de Rekenkamer de dag voor de publicatie de betrokken bewindspersonen een briefing over het onderzoek aan. Doel daarvan is met name de betrokken bewindspersoon de gelegenheid te geven nog wat beter voorbereid te zijn op vragen van media etc.

Zou je me vandaag of morgen misschien even willen terugbellen op [redacted]
Alvast dank.

Met vriendelijke groet,

[redacted]

Handhavingsarrangement tussen de Belastingdienst, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, de Economische Controledienst en het Openbaar Ministerie voor het jaar 2000

aan ARK uitgereikte
stukken naar onderzoek
opsporing + vervolging fraude

1. Inleiding

Effectieve en efficiënte handhaving van fiscale en douane- wet- en regelgeving, alsmede van financiële en economische ordeningswetgeving is een wederzijds belang, dat door de [redacted] Belastingen van het ministerie van Financiën en het College van Procureurs-generaal, met inachtneming van ieders verantwoordelijkheden en taken, in een gezamenlijk handhavingsarrangement tot uiting wordt gebracht. In het arrangement worden uitgangspunten, hoofdlijnen en doelstellingen ten aanzien van de wederzijdse betrokkenheid van bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving van de fiscale en douane wet- en regelgeving, alsmede van de financiële en economische ordeningswetgeving overeengekomen. Hierbij gaat het naast de inbreng vanuit het vakdepartement van Financiën eveneens om de bestuurlijke handhaving door de Belastingdienst in opdracht van enkele andere vakdepartementen binnen het werkterrein van de Belastingdienst/ECD. Bij de uitvoering van het handhavingsbeleid zijn twee invalshoeken van belang. De eerste invalhoek is financieel-economisch van aard. De tweede betreft de integriteit van personen en organisaties in het fiscale en financiële rechtsverkeer en het handelsverkeer.

Het handhavingsarrangement bevat onderwerpen die in de uitvoering van de wederzijdse en afgestemde betrokkenheid in de handhavingsketen van belang zijn. Daarbij behoort een omschrijving van personen en organisaties betrokken bij de verschillende vormen van samenwerking, overleg en betrokkenheid in de uitvoering van dit arrangement. Rekening houdend met de belangen van beide partners – en van de betrokken vakdepartementen - worden uitgangspunten en hoofdlijnen jaarlijks vertaald in concrete afspraken met kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen. Ook deze afspraken maken deel uit van dit arrangement.

Dit handhavingsarrangement is een eerste aanzet tot een meer definitieve vorm. Deze aanzet is gebaseerd op de convenanten van de voorgaande jaren en zal gelden voor het jaar 2000[1]. Verder bevat deze aanzet ten opzichte van het (huidige) convenant een nieuw element. In dit arrangement zijn de contouren van de relatie tussen de bestuurlijke handhaving en de strafrechtelijke aanpak van delicten op het ECD-domein opgenomen. Dit onderdeel wordt opgevat als een groeimodel en bevat de hoofdlijnen voor de (gefaseerde) inpassing van het ECD-domein in één geïntegreerd arrangement. Voor het jaar 2001 zal in het najaar van 2000, mede op basis van ervaringen in de uitvoering in 2000 - een meer definitief arrangement worden opgesteld. Verder kunnen ook externe en interne ontwikkelingen en uitvoering van de afspraken leiden tot een jaarlijkse bijstelling van het handhavingsarrangement.

2. Domein handhavingsarrangement

Met het sluiten en het uitvoeren van een handhavingsarrangement wordt beoogd vanuit de onderscheiden schakels van de gehele handhavingketen een bijdrage te leveren aan het bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet- en regelgeving op een drietal deeldomeinen. Deze deeldomeinen zijn naar aard, omvang en importantie duidelijk onderscheidend. Dit handhavingsarrangement betreft de navolgende deeldomeinen:

- het deeldomein van de Rijksbelastingen: fiscale en douanewet- en regelgeving;
- het deeldomein van de niet-fiscale douanedelicten;
- het deeldomein van de Economische Controledienst te onderscheiden naar
  a. economische ordening / horizontale fraude;
  b. financiële integriteit;
  c. internationale goederenbewegingen.

[1] *De lezer die met name geïnteresseerd is in de operationele doelstellingen voor het jaar 2000 wordt hier verwezen naar paragraaf 7.*

1910762 02662

Voorts wordt in dit arrangement ingegaan op de bijdrage van de Belastingdienst (FIOD en ECD) aan de bestrijding van georganiseerde (commune) criminaliteit met fiscale en financiële componenten.

3. Taken

Ieder van de partners in het handhavingarrangement heeft een eigen taak, waarbij eigen bevoegdheden horen. De uitoefening van die bevoegdheden in de uitvoering van de handhavingstaken heeft direct gevolg voor de andere partners. Een nadrukkelijke afstemming over de uitoefening van de bevoegdheden is een eerste vereiste om te komen tot een geïntegreerd handhavingsbeleid.

3.1. Taken van de Belastingdienst

De Belastingdienst is een rechtshandhavingsorganisatie en verantwoordelijk voor de heffing, controle en inning van rijksbelastingen. De Douane voert naast fiscale wetgeving ook andere wetgeving uit op economisch, gezondheids-, milieu- en veiligheidsterrein (niet-fiscale douanetaken). Het betreft een controlerende taak bij de invoer, uitvoer en doorvoer van goederen. De ECD heeft een toezichthoudende en opsporende taak op het gebied van (onder meer) de financieel-economische ordeningswetgeving.
De Belastingdienst verricht ook taken voor derden (o.a. premieheffing volksverzekeringen, de vermogenstoets individuele huursubsidie, dwanginvordering voor andere instanties). De werkzaamheden van de Belastingdienst liggen volledig in het publieke domein.
De Belastingdienst formuleert het beleid waarbinnen rechtshandhaving vanuit twee invalshoeken wordt vormgegeven: rechtstoepassing en klantbehandeling. Binnen de klantbehandeling gaat het om dienstverlening, intensief toezicht en opsporing. Vanuit een visie op een geïntegreerde klantbehandeling vormt de strafrechtelijke aanpak door de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst en de Economische Controledienst het sluitstuk van de klantbehandeling.

3.2. Taken van de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst

Centraal in het functioneren van de FIOD staat de bestrijding van fraude, zowel die met betrekking tot de fiscaliteit als die met betrekking tot de niet-fiscale taken van de douane. Opsporing om te komen tot strafrechtelijke aanpak van fraude wordt ingezet als de zwaarste vorm, als ultimum remedium van de handhaving. Deze taak wordt binnen de Belastingdienst verzorgd door de FIOD. Binnen de klantbehandeling speelt de FIOD een herkenbare rol als opsporingsinstantie voor de bestrijding van fiscale en douane fraude. Bij de FIOD is de deskundigheid voor deze specifieke vorm van klantbehandeling aanwezig. Bovendien wordt door het beleggen van de opsporingsfunctie bij een afzonderlijk organisatieonderdeel de scheiding tussen controle (reguliere klantbehandeling) en opsporing gewaarborgd.

De hoofdtaken van de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst zijn:
- Het opsporen van fiscale- en douanefraude;
- Het inzetten van de opsporing- en informatie-expertise bij het voorkomen en bestrijden van de georganiseerde criminaliteit in het algemeen;
- Het traceren, verzamelen, veredelen en verstrekken van opsporingsinformatie ter voorbereiding en ondersteuning van het proces opsporing;
- Het behandelen van buitenlandse rechtshulpverzoeken.

Daarnaast levert de FIOD vanuit zijn specifieke deskundigheid een bijdrage aan de bestrijding van georganiseerde criminaliteit/commune delicten.

1910762 02662

3.3. Taken van de Economische Controledienst

De doelstelling van de ECD is het leveren van een bijdrage aan de realisatie en de handhaving van de beleidsdoelstellingen van de te handhaven wet- en regelgeving ten behoeve van een integer functionerend beroeps- en bedrijfsleven.

De hoofdtaken van de Economische Controledienst zijn:
- Het uitvoeren van preventieve activiteiten;
- Het verrichten van informatieve onderzoeken;
- Het traceren, verzamelen, veredelen en verstrekken van informatie ter voorbereiding en ondersteuning van de andere activiteiten;
- Het uitvoeren van toezichtonderzoeken;
- Het verrichten van opsporingsonderzoeken (incl. buitenlandse rechtshulpverzoeken).

De verschillende handhavingsterreinen van de ECD zijn in hoofdlijnen te onderscheiden naar:
- economische ordening / horizontale fraude;
- financiële integriteit;
- internationale goederenbewegingen.

Daarnaast levert de Economische Controledienst vanuit zijn specifieke deskundigheid een bijdrage aan de bestrijding van georganiseerde criminaliteit/commune delicten.

3.4. Taak van het Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie is belast met de handhaving van de strafrechtelijke rechtsorde. Een van de consequenties daarvan is dat het Openbaar Ministerie het gezag over de opsporing uitoefent. De procedure voor de gezagsmatige aansturing van de (fiscale) opsporingsonderzoeken van de FIOD door het OM is structureel vastgelegd in de zogenaamde aanmeldings-, transactie- en Vervolgingsrichtlijnen (ATV-richtlijnen). De gezagsinbreng vanuit het OM wordt mogelijk gemaakt door een stelsel van tripartiete overleggen. In dit tripartiete overleg wordt vastgesteld voor welke zaken daadwerkelijk een opsporingsonderzoek wordt ingesteld. Hiermee wordt voor de uiteindelijke prioriteitstelling bij de uitvoering van de (fiscale) fraudebestrijding een gedeelde verantwoordelijkheid van het OM en de vakminister(s) vorm gegeven.

3.5. Gezamenlijke taken

Gegeven de beschikbare mensen en middelen is binnen de rechtshandhaving analyse en selectie van vermoedelijke fraudezaken van groot belang. Immers een integrale handhaving door het OM, de FIOD en de ECD is - gegeven de beperkte middelen - niet mogelijk. Effectief en efficiënt inzetten van middelen vraagt derhalve om evenwichtige besluiten over de inzet van de beschikbare capaciteit voor preventie, toezicht, opsporing en vervolging. Daartoe zijn voor het maken van keuzen in het fiscale domein de aanmeldings-, transactie- en vervolgingsrichtlijnen vastgelegd. Het overleg tussen de boete-fraudecoördinatoren, de contactambtenaren, de hoofden van de vestigingen van de FIOD en de officieren van justitie geeft uitvoering aan die richtlijnen.

Een uitgangspunt daarbij is de beschikbare capaciteit van de FIOD, het OM en de zittende magistratuur. De capaciteit van de FIOD zal primair bestemd zijn voor fiscale (douane)delicten. Daarenboven zal - jaarlijks bij convenant vast te leggen - worden bepaald welke capaciteit ter beschikking komt voor de bijdrage aan de bestrijding van georganiseerde criminaliteit/commune delicten met een fiscale en/of financiële component.

Ook voor het ECD-domein geldt als uitgangspunt een evenwichtige verdeling van de beschikbare capaciteit over de drie onderscheiden handhavingsterreinen. Daarbij is het

1910762 02662

streven er verder op gericht ook voor (de verschillende deelgebieden van) het ECD-domein te komen tot een gefaseerde ontwikkeling van vergelijkbare aanmeldings-, transactie- en vervolgingsrichtlijnen. Zo'n stelsel van richtlijnen zal een geïntegreerd onderdeel vormen van een visie op de rechtshandhaving voor de deelgebieden van het ECD-domein. Hierbij zullen alle schakels van de handhavingsketen in een integrale visie worden geformuleerd (zelfregulering, preventie, toezicht, opsporing). Ontwikkeling en formulering van een dergelijke visie verloopt langs de lijnen van een groeimodel.

4. Overlegstructuur

TPO
Om binnen het aanmeldings-, transactie- en vervolgingstraject de ketenafstemming in operationele zin te realiseren is het lokale tripartiete overleg (TPO) tussen het OM, de Belastingdienst en de FIOD/ECD ingesteld.

De Belastingdienst heeft haar organisatie van de boetefraudecoördinator /contactambtenaar afgestemd op de indeling volgens de 19 arrondissementen van het OM (waarvan de drie noordelijke zijn samengevoegd tot de Noordelijke fraudekamer). De decentrale en operationele vertaling van de afspraken uit dit arrangement vindt plaats op het niveau van de arrondissementen. In bijlage 1 is de geplande verdeling van de 450 convenantszaken over de arrondissementen en de (nieuwe) FIOD-vestigingen weergegeven.

CTPO
Voor het maken van tactische afspraken tussen het OM, de Belastingdienst en de FIOD/ECD is het Centraal Tripartiete Overleg (CTPO) ingesteld. Het CTPO bepaalt de doelstellingen en randvoorwaarden met betrekking tot het effectief (kunnen) functioneren van de lokale TPO's.
Het CTPO komt eens per kwartaal bijeen.

Klankbordgroep ECD
Voor de strategische afstemming van de bestuurlijke handhaving binnen het ECD-domein wordt de (bestaande) Klankbordgroep ECD voortgezet. De Klankbordgroep ECD staat onder voorzitterschap van [redacted] Financiën. In de Klankbordgroep ECD participeren alle betrokken vakdepartementen. De samenstelling blijft in grote lijnen gelijk, met dien verstande dat namens de ECD [redacted] FIOD/ECD en [redacted] FIOD/ECD in de Klankbordgroep zitting zullen nemen. De Klankbordgroep ECD komt halfjaarlijks bijeen. De directie AFZ (FIN) zal het secretariaat verzorgen. Hierbij vindt ondersteuning plaats vanuit de afdelingen Beleid van FIOD en ECD.

BTPO (nieuwe stijl)
Voor de strategische afspraken is er het Bestuurlijk Tripartiete Overleg BTPO (nieuwe stijl). Het BTPO (nieuwe stijl) bestaat uit de vertegenwoordiger van het College van Procureurs-generaal (PG Fraude), [redacted] Belastingen, de [redacted] FIOD/ECD en [redacted] Algemene Fiscale Zaken. [redacted]
Belastingen vertegenwoordigt tevens de betrokken vakdepartementen. Het driehoeksoverleg ECD wordt gecombineerd met het Bestuurlijke Tripartiete Overleg (BTPO nieuwe stijl). Het BTPO (nieuwe stijl) komt tweemaal per jaar bijeen.
De vergadering het BTPO (nieuwe stijl) wordt voorafgegaan door de bijeenkomst van de Klankbordgroep ECD.
De voorbereiding van het BTPO (nieuwe stijl) wordt verzorgd door het CTPO.

Het Bestuurlijk Tripartiete Overleg (BTPO) zal in onderling overleg, gevoed door het Centraal Tripartiete Overleg, zowel ten aanzien van de kwantiteit als de kwaliteit en de vorm van de handhavingsinspanning de uitgangspunten vastleggen voor:
- het handhavingsniveau van de opsporing;

1910762 02662

- het handhavingsniveau van de vervolging.

Het handhavingsniveau van de opsporing en het handhavingsniveau van de vervolging vormen de centrale objecten voor de keuzes van het BTPO. Deze keuzes worden mede bepaald door de uitkomsten van de handhavingsfilosofie en het handhavingsniveau van preventie, (intensief) toezicht en controle.
Voor dit laatste kunnen uitsluitend de vakminister(s) vanuit hun functie integraal verantwoordelijk zijn. In het BTPO vindt de wederzijdse afstemming plaats tussen deze verantwoordelijkheden van de vakminister(s) en de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie voor de strafrechtelijk handhaving.

In bijlage 2 is een nadere taakomschrijving van het BTPO en het CTPO opgenomen.

5. De handhavingsketen

Belastingdienst, FIOD, ECD en OM maken deel uit van de handhavingsketen. Dat brengt met zich dat de handhavingsinspanningen van de partners bij voortduring op elkaar zijn afgestemd. Daarbij is niet alleen repressief optreden van belang. Ook het preventieve optreden dient de handhaving van de rechtsorde. Teneinde inzicht te krijgen in ieders inspanning, zullen de stadia van de handhaving in aansluiting op elkaar dienen te worden doorlopen, waarbij strafrechtelijk optreden het sluitstuk van de handhaving is.

Rechtshandhaving op het terrein van de fiscale en douanewet- en regelgeving vraagt om een permanente afweging hoe een altijd schaarse capaciteit moet worden toebedeeld aan uiteindelijk individuele zaken. Binnen het toezichtbeleid van de Belastingdienst wordt primair een onderscheid gemaakt tussen vier hoofdgroepen: particulieren, ondernemingen, grote ondernemingen en douane. De uitvoering en continue ontwikkeling van rechtshandhavingsmodellen voor deze doelgroepen vormen binnen de Belastingdienst belangrijke speerpunten. Binnen deze rechtshandhavingsmodellen vinden vanuit de primaire indeling in hoofdgroepen steeds verdere verbijzonderingen plaats naar fiscaal risico en fiscaal belang. Zo wordt thans binnen het rechtshandhavingsmodel ondernemingen (RMO) van de genoemde hoofdgroepen (grote) ondernemingen een nadere verbijzondering naar doelgroepen (12) en segmenten/branches (100) gemaakt. Een en ander is uitgewerkt in zogenaamde segmentbehandelplannen. Vanuit zijn specifieke deskundigheid zal de FIOD in de komende periode een verdere bijdrage leveren aan de opsporingsparagraaf van deze segmentbehandelplannen. Hiermee wordt de relatie tussen enerzijds dienstverlening en intensief toezicht en anderzijds opsporing in de doelgroepadoptiestructuur verder verankerd. De strafrechtelijke aanpak van fiscale (douane-) fraude is in zo'n rechtshandhavingsmodel het noodzakelijke sluitstuk van de klantbehandeling door de Belastingdienst.

De meeste zaken komen voort uit het reguliere proces van de klantbehandeling door de Belastingdienst. Daarnaast zal een groeiend aantal zaken voortkomen uit de thematische aanpak van de FIOD/ECD. Hiertoe wordt de opsporingsinformatiefunctie binnen de FIOD/ECD geïntensiveerd (kenniscentrum, informatieposities). De thema's worden, na overleg met het OM, jaarlijks door de Belastingdienst vastgesteld. Deze thema's en megaonderzoeken betreffen fraudes, die een groot fiscaal en/of financieel belang vertegenwoordigen en een gecoördineerde benadering rechtvaardigen. T.a.v. de thema's geldt tevens dat ze een landelijke uitwerking hebben. In het CTPO worden de afspraken gemaakt t.a.v. de opzet en beoogde resultaten van de themagerichte aanpak.

Het OM wijst voor deze zaken een speciale OvJ aan. Deze OvJ is verantwoordelijk voor de landelijke regie en realisatie van de vervolging van deze zaken. Een plan van aanpak voor de thema's en de megaonderzoeken wordt in overleg met het OM vastgesteld. T.a.v. de inzet van de vereiste capaciteit worden tussen OM en FIOD/ECD

1910762 02662

in het verlengde van dit plan nadere afspraken gemaakt.

Het voorgaande geldt grosso modo eveneens voor de rechtshandhaving t.a.v. niet-fiscale douanezaken, het ECD-domein en de bestrijding van georganiseerde criminaliteit/commune delicten. Steeds zal via analyse en selectie vooraf moeten worden bepaald welke handhavingsactiviteiten noodzakelijk en mogelijk zijn uitgaande van een visie over de mate van aandacht die vereist is voor de specifieke situatie van de belastingplichtige, het bedrijf of de klant. De verschillende stadia van handhaving kunnen schematisch worden onderscheiden in:

Schema: stadia van handhaving

Strafvervolging	OM
Strafrechtelijke onderzoeken	OM/FIOD/ECD
Intensief toezicht/controle	Belastingdienst (incl. ECD)
Algemeen toezicht	Belastingdienst (incl. ECD)
Preventieve maatregelen	Belastingdienst (incl. ECD)

6. Onderdelen handhavingsketen

6.1. Bestuurlijke fase

Binnen het geheel van handhavingsactiviteiten van de Belastingdienst is de opsporing het sluitstuk (ultimum remedium). De overgang van reguliere klantbehandeling naar een mogelijke strafrechtelijke aanpak is uitgewerkt in de zogenaamde Aanmeldings-, transactie- en vervolgingsrichtlijnen (ATV-richtlijnen) voor fiscale delicten en douanedelicten (Staatscourant 1993, nr. 75). Hierin is geregeld hoe, wanneer en op welke gronden de klantbehandelaars van de eenheden en districten gevallen van vermoedelijke fraude moeten aanmelden. Alsdan start een traject waarin afweging en overgang plaatsvindt van een bestuursrechtelijke aanpak naar een strafrechtelijk optreden. Hiertoe wordt in het selectieoverleg (SO) tussen deskundigen van eenheden en districten en van de FIOD/ECD gezamenlijk vastgesteld welke zaken voor een opsporingsonderzoek in aanmerking kunnen komen. Onder verantwoordelijkheid van de Belastingdienst (FIOD en ECD) en rekening houdend met de beleidslijnen ter zake van de bestuurlijke handhaving van de betrokken vakdepartementen vindt in het selectieoverleg de selectie van deze aanmeldingen plaats die in principe vervolgbaar zijn.

6.2. Voorfase

De door het selectieoverleg geselecteerde zaken worden door [redacted] ingebracht in het tripartiete overleg. Vervolgens wordt in dit tripartiete overleg vastgesteld voor welke zaken daadwerkelijk een opsporingsonderzoek wordt ingesteld. De ATV-richtlijnen bevatten de indicatoren voor de prioriteitstelling. De ATV-richtlijnen zijn vastgesteld door het College van Procureurs-generaal en [redacted] Belastingen.

Het SO en het TPO zorgen voor een evenwichtige verdeling van op te sporen zaken, waarbij fiscale en douanezaken navenant aandacht krijgen. Voorts wordt hierbij conform de (nieuwe) ATV-richtlijnen binnen de categorie van fiscale en douanezaken een evenwichtige verdeling naar doelgroepen aangehouden. Daarvoor zijn de door het CTPO bepaalde uitgangspunten mede maatgevend.
Het voorgaande geldt eveneens voor de verdeling van alle ECD-zaken over de drie

1910762 02662

onderscheiden deelgebieden (zie ook onder 7.3).

De Belastingdienst heeft de competentiegebieden van de boete-fraudecoördinatoren tevens contactambtenaren afgestemd op de indeling van het OM. De nadere verdeling van convenantszaken zal zoveel mogelijk op interarrondissementelijk niveau in een convenant worden vastgelegd.

De Belastingdienst, FIOD en ECD registreren tijdig, juist en volledig alle handelingen met betrekking tot een onderzoek vanaf de aanmeldingen door de eenheden/districten tot en met de inzending van het proces-verbaal aan het OM. Dat houdt onder meer in het registreren van alle aanmeldingen, het vastleggen van de resultaten van het selectieoverleg en het registreren van alle transacties. De wijze van verslaglegging in het TPO zal geschieden op een uniforme wijze.

6.3. Opsporingsonderzoek

De acceptatie en toedeling van strafrechtelijke onderzoeken is een verantwoordelijkheid van het TPO, met dien verstande dat het CTPO en/of het BTPO dwingend kan aangeven dat bepaalde zaken met een landelijke prioriteit (bijv. landelijke actie, thema) voorrang dienen te krijgen. De voortgang van onderzoeken wordt op hoofdlijnen besproken in het TPO.

6.4. Vervolging

Het OM verplicht zich om ten minste 90% van de afgeronde onderzoeken door middel van dagvaarden daadwerkelijk te vervolgen ten aanzien van één of meerdere hoofdverdachten.
Voor de vervolging van die zaken die voortvloeien uit de themagerichte aanpak wordt in beginsel een vervolgingspercentage van 100% nagestreefd. Ter zake van het niveau en het percentage van het aantal zaken dat wordt vervolgd als uitvloeisel van bestuurlijke handhaving in verband met (landelijke) acties vindt periodiek in het BTPO en het CTPO overleg plaats. Het OM zal in haar strafvorderingsbeleid de richtlijnen ten aanzien van te vorderen straffen als uitgangspunt hanteren.

Bij de start van elk opsporingsonderzoek worden met het OM en de leverende eenheid of het leverende district afspraken gemaakt over in te zetten deskundigheid[2], gewenste samenwerking, doorlooptijd, bestede tijd, beoogd eindresultaat en vervolging (vervolgingsplan). Elk onderzoek wordt afgesloten met een evaluatie waarin de overeengekomen productspecificaties bij de start worden afgezet tegen de behaalde resultaten.

Het OM registreert tijdig, juist en volledig alle handelingen met betrekking tot een zaak, vanaf het moment dat die zaak door het OM op het parket is ingeschreven. Die registratie ziet ook op de fase van hoger beroep, cassatie en executie. Het OM draagt zorg voor een tijdige, juiste en volledige terugkoppeling van de resultaten van de vervolging naar de handhavingspartners. Terugkoppeling en evaluatie van de resultaten van de vervolging naar de Belastingdienst en de FIOD/ECD is van groot belang voor de leverende eenheid of het leverende district. Partijen komen overeen op dit onderdeel in 2000 nadrukkelijk progressie te willen maken.

[2] *Hierbij is er nadrukkelijk een scheiding tussen controle- en opsporingsbevoegdheden.*

1910762 02662

7. Operationele doelstellingen Handhavingsarrangement 2000

7.1. Fiscale en douane-wetgeving

1. De FIOD biedt in 2000 450 zaken ter behandeling aan het OM aan;
2. In deze 450 zaken - inclusief douane-onderzoeken waarbij heffingen zijn betrokken en inclusief 4 megaonderzoeken – wordt tegen tenminste 900 verdachten (NP) een proces-verbaal opgemaakt;
3. Van deze 450 zaken komen er minimaal 400 uit het reguliere aanmeldingsproces;
4. De overige 50 zaken komen voort uit de themagerichte aanpak van de fiscale (en douane-) fraude en megaonderzoeken;
5. Ten minste 90 % van de afgeronde onderzoeken leidt daadwerkelijk tot dagvaarding van één of meerdere hoofdverdachten;
6. Voor de zaken uit de themagerichte aanpak en megaonderzoeken geldt in principe een percentage van 100 %;
7. De thema's voor 2000 zijn: de financiële sector en accijnsfraude. Verdere afspraken over thematisch aan te pakken onderwerpen worden in het CTPO gemaakt;
8. In 2000 maken OM en Belastingdienst een herkenbare start met een afgestemde planning en control van de selectie en aanpak van thema's en megaonderzoeken.

7.2. Niet-fiscale douane delicten (met name Vedomi-zaken)

1. De FIOD rondt in 2000 in totaal 75 onderzoeken af. Deze onderzoeken zijn gesplitst in 50 onderzoeken m.b.t. verdovende middelen (controle Douane en/of met de HARC-methode) en 25 onderzoeken op de 'overige' niet-fiscale douanetaken;
2. De 50 vedomi-onderzoeken worden afgerond met een proces-verbaal met ten minste één vervolgbare verdachte;
3. Ten minste 90 % van de processen-verbaal met een vervolgbare verdachte leidt daadwerkelijk tot dagvaarding van één of meerdere hoofdverdachten;
4. Bij de inzet van de deskundigheid van de FIOD/ECD op dit deelterrein zal zoveel mogelijk worden getracht convenantzaken te genereren. Per inzet worden hierover op operationeel niveau nadere afspraken gemaakt.

7.3. Zaken vanuit het ECD-domein

In beginsel worden de zaken uit het ECD-domein onderscheiden naar een drietal deelgebieden. Deze deelgebieden zijn:

- economische ordening / horizontale fraude;
- financiële integriteit;
- internationale goederenbewegingen.

De ECD levert in totaal ongeveer 1200 pv's aan het OM aan. Bij ca. 105 zaken, die daarvoor het meest in aanmerking komen, zal het OM daadwerkelijk tot vervolging overgaan. Onderstaand is de verdeling van deze 105 zaken naar de drie deelgebieden toegelicht.

In 2000 wordt bezien hoe de overige ECD-zaken (processen-verbaal) op basis van transactiebevoegdheden door de ECD, in afstemming met het OM, zelfstandig kunnen worden afgedaan. Het betreft honderden processen-verbaal in de sfeer van kleine overtredingen, onregelmatigheden en het niet-nakomen van administratieve verplichtingen. Een en ander is vergelijkbaar met de toepassing van de transactiebevoegdheid door de Douane.

economische ordening / horizontale fraude
In de komende periode worden mogelijkheden bezien voor procedure voor overleg en selectie tussen FIOD/ECD en OM met betrekking tot de 105 ECD-zaken.

1910762 02662

Eén mogelijkheid is om de ECD-zaken te voegen in de bestaande procedure voor overleg en selectie voor fiscale (douane) zaken. Hiermee kan op een effectieve en efficiënte wijze het bestaande overlegstelsel van SO, TPO, Klankbordgroep ECD, CTPO en BTPO worden benut voor de hoofdstroom van ECD-zaken. Deze structuur functioneert thans naar tevredenheid. Naar nu wordt ingeschat gaat het hier vooralsnog om ca. 45 zaken in het jaar 2000.

financiële integriteit
In het kader van de bestaande samenwerking tussen de partners van het Financieel Expertise Centrum (FEC) geldt de afspraak dat zaken op dit financieel-economische terrein worden aangemeld en ingebracht in een separaat selectieoverleg (SO) en een daaraan gerelateerd Informatieoverleg (IO) waarin alle FEC-partners en het OM zijn vertegenwoordigd. Deze afspraak geldt thans reeds voor alle partners en kan daarmee tevens dienen voor de procedure en de selectie van deze categorie van ECD-zaken. Op basis van ervaringscijfers wordt ingeschat dat het hier gaat ca. 20 zaken voor het jaar 2000.

internationale goederenbewegingen
Nader moet worden bezien op welke wijze deze categorie zaken (internationale goederenbewegingen en overige ECD-zaken) in het overleg met het OM kunnen worden gebracht. Het gaat voor deze categorie naar verwachting om ca. 40 zaken in het jaar 2000.

Vanuit de inhoudelijke deskundigheid van de verschillende OM-clusters - en de daarbijbehorende expertisecentra - die zich bezighouden met de rechtshandhaving op het ECD-domein is het wenselijk de bovenbedoelde overlegstructuur voor de procedure en selectie van ECD-zaken uit de drie categorieën te voeden met adviezen voor de bestuurlijke of strafrechtelijke aanpak. Hiermee wordt bestaande deskundigheid efficiënt benut, zonder de organisatorische en bureaucratische nadelen van een groot aantal overlegstructuren met relatief en absoluut dunne werkstromen.
In de komende periode worden de (overige) overlegstructuren met het OM binnen het ECD-domein nader in kaart gebracht en bezien op integratie en praktische uitvoerbaarheid.

7.4. Georganiseerde (commune) criminaliteit met fiscale en financiële componenten

Jaarlijks levert de FIOD een bijdrage aan de bestrijding van georganiseerde commune criminaliteit. Deze bijdrage is gebaseerd op de specifieke deskundigheid van de FIOD. Deze inzet wordt vooraf afgebakend en gepland (doel, middelen, inzet specifieke deskundigheid, geraamde effecten en evaluatie) en is tijdelijk. Na afloop van de bijdrage worden de bij de start overeengekomen afspraken geëvalueerd en afgezet tegen de behaalde resultaten. Het gaat om een het leveren van een bijdrage aan de bestrijding van commune delicten door in bepaalde projecten van IRT's/kernteams, LRT, USD en andere samenwerkingsverbanden te participeren en/of deze te leiden. Voor het jaar 2000 gaat het om 45 fte's.

Daarnaast levert ook de ECD vanuit zijn specifieke deskundigheid een bijdrage aan de bestrijding van georganiseerde criminaliteit/commune delicten. Voor het jaar 2000 gaat het om in totaal 12 fte's. De voorgaande opmerkingen over planning, control en evaluatie gelden eveneens voor de inzet van de ECD op dit terrein.

De toewijzing van deze capaciteit - die jaarlijks wordt vastgesteld - zal geschieden door het CTPO op voordracht van zowel het OM als de FIOD en de ECD. Jaarlijks wordt de voortzetting van de bijdragen overwogen in het licht van de wenselijkheid, intensiteit, effectiviteit en inzicht in (behaalde/beoogde) resultaten. Deze heroverweging vindt plaats in het CTPO.

1910762 02662

Alle nieuwe verzoeken voor het leveren van bijdragen door de FIOD worden aangemeld bij de voorzitter van het CTPO. Deze verzoeken worden altijd beoordeeld door het CTPO. Spoedverzoeken worden altijd eerst besproken met de aangewezen vertegenwoordigers van de FIOD, Belastingdienst en OM alvorens tot uitvoering kan worden overgegaan. In het CTPO dient de besluitvorming t.a.v. deze verzoeken te worden bekrachtigd.

De randvoorwaarden voor deze inzet zijn in bijlage 3 opgenomen.

8. Inwerkingtreding handhavingsarrangement

Dit arrangement treedt op 1 januari 2000 in werking.

Het college van Procureurs-generaal,

namens deze

1910762 02662

Bijlage 1

Verdeling[3] 450 convenantzaken over arrondissementen en FIOD-vestigingen in 2000

		2000	2000
Arrondissement	**FIOD-vestiging**	**Capaciteit aantal zaken per arrondissement**	**Aantal aangeleverde zaken per FIOD-vestiging**
Assen	Almelo	11	117
Groningen		12	
Leeuwarden		15	
Almelo		20	
Arnhem		20	
Zutphen		15	
Zwolle		25	
Alkmaar	Amsterdam	17	117
Amsterdam		40	
Haarlem		20	
Utrecht		35	
Breda	Eindhoven	25	99
Den Bosch		35	
Maastricht		25	
Middelburg		15	
Roermond		20	
Rotterdam (incl. Dordrecht Rijswijk	Rotterdam	45 20 35	99
Haarlem (CVO)		-	18
TOTAAL		450	450

[3] *De voorgaande verdeling is indicatief: indien wenselijk en/of noodzakelijk dan zijn verschuivingen over parketten resp. over FIOD-vestigingen mogelijk.*

1910762 02662

Bijlage 2
Nadere taakomschrijving BTPO en CTPO

Het BTPO is belast met:
- vaststellen strategische beleidslijnen, doelstellingen, randvoorwaarden en richtlijnen voor de fraudebestrijding en de samenwerking tussen het Openbaar Ministerie en de Belastingdienst;
- vaststellen richtlijnen interne en externe communicatie (persbeleid);
- vaststellen reikwijdte ATV-richtlijnen (grenzen van het aandachtsgebied); bepalen van relevante consequenties van het bedrijfsbeleid (OM/Belastingdienst) voor de samenwerking.

Het CTPO is belast met de volgende zaken:
- voorbereiden van het af te sluiten handhavingsarrangement en het geven van richtlijnen voorde afsluiting van de arrondissementelijke convenanten;
- zorgdragen voor de standaardisatie van het begrippenkader en de "werkdocumenten", sturing van de arrondissementelijke TPO's;
- bewaken van de kwaliteit van de behandeling van fraudezaken en - waar nodig- formuleren van nadere normen;
- bewaken van eenheid van uitvoering van beleid met betrekking tot fraudezaken (zie puntentoedeling, prioriteitsstelling);
- bespreken van voortgangsrapportages arrangement, signaleren van knelpunten bij de uitvoering van het handhavingsarrangement en de arrondissementelijke convenanten, het formuleren van oplossingen voor de knelpunten dan wel zo nodig voorstellen doen aan het BTPO;
- het signaleren van knelpunten bij de uitvoering van ATV-richtlijnen, het doen van voorstellen van de oplossing daarvan;
- begeleiden van onderzoeken:
- uitwerken van het beleidsvoornemen kennis- en ervaringsuitwisseling tot stand te brengen tussen het Openbaar Ministerie en de Belastingdienst (FIOD, ECD);
- afstemmen van de ontwikkeling van geautomatiseerde systemen;
- afstemmen bij landelijke acties;
- uitwisselen van bestuurlijke informatie;
- uitwisselen van ervaringen met experimenten en adviseren over mogelijke vervolgactiviteiten.

1910762 02662

Bijlage 3

Randvoorwaarden ten behoeve van de inzet van de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst en de Economische Controledienst voor bestrijding georganiseerde (commune) criminaliteit met fiscale en/of financiële componenten

Randvoorwaarden:

- Past de omvang van de inzet binnen het in het convenant voorziene aantal fte's. Deze omvang is inclusief de inzet voor de kernteams, LRT, USD etcetera. Voor 2000 zijn dit vanuit de FIOD in totaal 45 fte's, waarvan reeds 30 voor de kernteams e.d.

- Daarnaast levert ook de ECD vanuit zijn specifieke deskundigheid een bijdrage aan de bestrijding van georganiseerde criminaliteit/commune delicten. Voor het jaar 2000 gaat het om in totaal 12 fte's.

- De inzet moet planmatig zijn. Beoordeeld moet worden het doel van de inzet, de eventuele fiscale en/of financiële componenten. Bij keuze gaan zaken met een fiscale en/of financiële component voor. De bijdrage is gebaseerd op de specifieke kerndeskundigheid van de FIOD. Deze inzet wordt vooraf afgebakend en gepland (doel, middelen, inzet specifieke deskundigheid, geraamde effecten en evaluatie) en is tijdelijk. Na afloop van de bijdrage worden de bij de start overeengekomen afspraken geëvalueerd en afgezet tegen de behaalde resultaten;

- Is er sprake van de noodzaak van (specialistische) fiscale en financiële deskundigheid.

- Is een fysieke samenwerking nodig met de inzet van de capaciteit van de FIOD en/of de ECD of kan net zo goed dan wel beter worden gekozen voor een andersoortige ondersteuning (bijvoorbeeld in de vorm van begeleiding, opleiding, ter beschikking stellen van bepaalde kundigheid gedurende de tijd dat daaraan specifieke behoefte bestaat etcetera).

1910762 02662

DGB 3051

Directoraat-Generaal der Belastingen

Ministerie van Financiën

Minute Formulier

(in te vullen door de Algemene Secretarie)

naar werkvb.	daglijstnr.	getypt	gecoll.	UITERSTE VERZENDDATUM (alleen bij spoedbehandeling)
naar postk.	verzonden 21-11-2000	classificatienr.	in circulatie	

onderdeel, subonderdeel: DG Bel - BBKB

redacteur, datum en par.: 15/11'00

rubricering: U

vertalen in het

AAN: Algemene Rekenkamer

Directie I
Postbus 20015
2500 EA DEN HAAG

geldelijk bezwaar (in te vullen door de Centr. dir. FEZ.)

jaar	artikel	post	bedrag

vorige stukken/geraadpleegde stukken

kenmerk afzender	datum referte	correspondentienr.	doorkiesnr.	datum
	25-10-'00	BBKB2000/636M	7196	20-11-2000

onderwerp: Conceptrapportage Opsporing en vervolging van fraude

wijzigingen, aantekeningen interne aanwijzingen.

tekst met daaronder afschriften voor

c.c. - K. 2521 ✓

Financiën
Law. - 6 DEC 2000
- BEL.

Trefwoord: Fraude
Besluitcode: OV

functionaris / datum en paraaf / onderdeelspar.

onderdeel c.q. functionaris / datum en paraaf / medeparaaf

eindparaaf: Staas 21.11

wijzigingen, aantekeningen

MINISTERIE VAN FINANCIEN

DIRECTIE BEDRIJFSVOERING EN BELEID KLANTBEHANDELING BELASTINGDIENST

Aan:

Algemene Rekenkamer
[redacted]
Directie I
Postbus 20015
2500 EA DEN HAAG

Uw brief van/kenmerk	Ons kenmerk	Den Haag
25 oktober 2000	BBKB 2000 / 636 M	20 november 2000

Onderwerp
Conceptrapportage "opsporing en vervolging van fraude"

Geachte [redacted]

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de inhoud van het conceptrapport "opsporing en vervolging van fraude" dat u mij op 25 oktober jl. heeft toegezonden. U treft mijn reactie bijgaand aan. Mijn reactie beperkt zich tot aspecten die tot mijn politieke verantwoordelijkheid behoren.

Volledigheidshalve meld ik u dat de Minister van Justitie, als coördinerend bewindspersoon voor de fraudebestrijding, namens de drie betrokken ministeries een aantal opmerkingen zal maken over algemene, departementsoverstijgende aspecten van de fraudebestrijding.

Hoogachtend,
De staatssecretaris van Financiën,

W. Bos

Inlichtingen: [redacted] • Telefoon: [redacted] • Fax: [redacted] • Postbus 20201, 2500 EE Den Haag
Bezoekadres: Korte Voorhout 7, Den Haag

1. Inleiding

Ik kan mij goed vinden in de bevindingen die in het conceptrapport zijn opgenomen. Ik heb echter het gevoel dat in de samenvatting en in de aanbevelingen een aantal omschrijvingen zo algemeen geformuleerd is, dat het verschil in presteren tussen de diverse betrokkenen niet volledig terug te vinden is. Wellicht kunt u door het aanbrengen van enige nuancering in de aanbevelingen meer laten blijken dat er verschillen tussen de betrokkenen bestaan.

In de samenvatting noemt u in uw belangrijkste conclusie dat het risico bestaat dat zware fraude onbestraft blijft. Hoewel het in de context van het conceptrapport logisch is dat geduid wordt op strafrechtelijk onbestraft, wil ik wellicht ten overvloede opmerken dat de afdoening van in het onderzoek betrokken aangiften altijd door de Belastingdienst plaatsvindt. Ook op de in het strafrechtelijk traject betrokken aangiften zijn de normale bewakingsmechanismen die voor alle aangiften gelden van toepassing.

2. Prestaties

Ik kan mij vinden in de door u weergegeven prestaties inzake fiscale fraude en heb daarbij een enkele aanvullende opmerking.

De constateringen dat geen uitsplitsing plaatsvindt (en vond) van geïnde belastinggelden en boetes naar het onderscheid bestuurlijke afdoening en strafrechtelijke afdoening en dat in het jaarlijkse Beheersverslag over het totale resultaat van de invordering wordt gerapporteerd, zijn juist. Uit de visie van de Belastingdienst, waarbij strafrechtelijke fraudebestrijding het logisch sluitstuk van het fiscale rechtshandhavingsbeleid vormt voor de Belastingdienst, vloeit immers voort dat de FIOD-ECD zich primair op opsporing moet richten. Hierdoor staat noch in het selectieproces, dat moet leiden tot opsporingsactiviteiten, noch in het opsporingsproces maximalisatie of optimalisatie van belastingopbrengsten voorop. De bestuurlijke informatiesystemen van de Belastingdienst voorzien dan ook niet in het genereren van de door u bedoelde gegevens.

Overigens wordt stringent toezicht uitgeoefend op het opleggen van aanslagen met betrekking tot uitgereikte aangiftebiljetten en de invordering van die opgelegde aanslagen. Dit is niet anders indien het aangiftebiljetten betreft, die in het strafrechtelijk selectietraject terecht zijn gekomen. Volledigheidshalve merk ik op, dat het altijd de Inspecteur is, die de hoogte van de belastingaanslag vaststelt en niet de strafrechter. De strafrechter oordeelt alleen over welk deel van die belastingaangifte opzettelijk onjuist is ingevuld en legt daar zonodig een straf voor op.

Uw rapportage geeft mij echter aanleiding te laten onderzoeken op welke wijze inzicht in invorderingsresultaten van opgelegde belastingaanslagen van in het strafrechtelijk traject betrokken aangiften kan worden verkregen. Ik zal maatregelen treffen om de aanbevelingen uit dat onderzoek te laten uitvoeren.

3. Fraudestromen

Ik kan mij vinden in uw constateringen met betrekking tot het inzicht in fraudestromen inzake fiscale fraude en heb daarbij een enkele aanvullende opmerking.
De afgelopen jaren is al veel inspanning geleverd om de registratie van gegevens, alsmede de analyse van die vastgelegde gegevens te verbeteren. Deze analyses hebben vervolgvragen opgeroepen met betrekking tot de door u genoemde onderwerpen.

- de gronden voor beslissingen in de verschillende fasen van het ATV-traject;
- de wijze waarop eenheden en districten de terugverwezen zaken afhandelen;
- de status van nog op voorraad liggende zaken.

U beveelt aan om aanvullend onderzoek te doen naar de bestuurlijke afdoening van (aangiftebiljetten die betrokken zijn geweest in) opsporingsonderzoeken, die niet hebben geleid tot een dagvaarding. Voor deze aanbeveling zijn dezelfde aspecten relevant als genoemd onder nummer 2 met betrekking tot prestaties.

Uw rapportage geeft mij echter aanleiding te laten onderzoeken op welke wijze inzicht in afdoening van in het strafrechtelijk traject betrokken aangiften kan worden verkregen en ik zal maatregelen treffen om de aanbevelingen uit dat onderzoek te laten uitvoeren.

4. Afdoening Openbaar Ministerie

In het rechtshandhavingsarrangement tussen Belastingdienst/ FIOD-ECD en Openbaar Ministerie is vastgelegd dat in 90% van de door de FIOD-ECD aangeleverde zaken het Openbaar Ministerie tot strafrechtelijke vervolging over zal gaan door middel van dagvaarding van ten minste een van de hoofdverdachten. In uw aanbevelingen onder het hoofdje "opsporingsprestaties en afdoening van opgespoorde fraude" adviseert u tot een herbezinning op de waarde van de in de fiscale fraudeketen geldende afspraak om in 90% van de fraudezaken te dagvaarden.
Ik hecht zeer aan deze afspraak. Enerzijds vormt deze afspraak voor ons richtlijn bij het bepalen van inzet van mensen en middelen in de strafrechtelijke rechtshandhaving. Anderzijds zijn wij met het Openbaar Ministerie voortdurend in gesprek over mogelijke belemmeringen om de 90% afspraak te realiseren en over het wegwerken van die belemmeringen, met als doel de 90% norm daadwerkelijk te realiseren. Indien uw aanbeveling tot herbezinning doelt op dit laatste aspect, dan kan ik mij er volledig in vinden. Een gezamenlijke werkgroep van FIOD-ECD en Openbaar Ministerie is al ingesteld om interpretatiekwesties rond de gebruikte definities op te lossen.

Op bladzijde 45 en 46 is in kleine letters een "toelichting op aanbod van zaken" opgenomen. Deze toelichting geeft mijns inziens een niet-volledig beeld van alle relevante aspecten. Door het ontbreken van een nadere duiding van de ATV-systematiek en de daarbij behorende structuur van OM, SO, TPO en CTPO kan deze toelichting onnodig verwarring wekken. De geciteerde passages houden onvoldoende rekening met de huidige structuur en de feitelijke praktijk. De hypothese is dat door minder dan 19 parketten, SO's en TPO's (bijv. 5) en minder frequente selectie in de tijd (niet eens in de 4 à 6 weken maar per kwartaal of halfjaar) meer

zware zaken in de opsporing en bij het OM komen. In theorie kan dit juist zijn, maar dit hoeft niet. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat de huidige werkwijze geen 'FIOD-werkwijze' is, maar een gezamenlijk overeengekomen systematiek die rekening houdt met structuur en werkwijze van het OM, structuur en werkwijze van SO en TPO, de continue stroom van aanmeldingen van de eenheden/districten van de Belastingdienst, de benutting van beschikbaar personeel bij BD, FIOD en OM, de doorlooptijd van zaken, enz. Als wordt overwogen de huidige structuur en systematiek aan te passen, dan zullen ook de nadelen vooraf moeten worden bezien. Dezerzijds wordt geconcludeerd dat, gelet op de overeengekomen structuur en systematiek, in de huidige praktijk de zwaarste fiscale zaken in het strafrechtelijke traject worden aangepakt. De productiedoelstelling van 450 door de FIOD aangeleverde zaken wordt gehaald en onvoorziene grote zaken worden altijd tussentijds in de productie van FIOD en OM ingepast.

Het door u geconstateerde tekort aan informatie over de afdoening van fraudezaken door het Openbaar Ministerie heeft mij aanleiding gegeven een inhaalslag ter zake te laten uitvoeren. Momenteel wordt samen met het Openbaar Ministerie gewerkt aan het completeren van de onvolledige informatie. Ik verwacht dat de inhaalslag in het eerste kwartaal van 2001 kan worden afgerond.

TER INFORMATIE

DIRECTIE BEDRIJFSVOERING EN BELEID KLANTBEHANDLEING BELASTINGDIENST

Auteur: [redacted]

Notitie : BBKB , 2000/759 / 29 december 2000

Rubriek : Fraude

Onderwerp : Rapport Algemene Rekenkamer inzake opsporing en vervolging van fraude

Aan : De Directieraad Belastingdienst

Via : [redacted] Belastingdienst

Van : [redacted] BBKB

C.C. :

Bijgaand treft u ter informatie aan een exemplaar van het rapport "Opsporing en vervolging van fraude" van de Algemene Rekenkamer (ARK) van medio december 2000. Het is een vergelijkend onderzoek met betrekking tot de Ministeries van Justitie, Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid naar:

- de doelen van en inzicht in prestaties van opsporing;
- bestaat er, en zo ja in hoeverre, inzicht in de afdoening van opgespoorde fraude.

Voor de Belastingdienst heeft het onderzoek zich beperkt tot activiteiten van de FIOD-ECD. In de vergelijking met de andere ministeries doet de Belastingdienst het goed (zie tabellen op bladzijde 58 en 59 van het rapport). Desondanks zijn er enkele verbeterpunten.

1. De Belastingdienst heeft onvoldoende inzicht in de (bestuurlijke) afdoening van aangiften die betrokken zijn geweest in opsporingsonderzoeken, die niet hebben geleid tot een dagvaarding;
2. De Belastingdienst heeft onvoldoende inzicht in invorderingsresultaten van opgelegde belastingaanslagen van in het strafrechtelijk traject betrokken aangiften;
3. De Belastingdienst heeft een tekort aan informatie over de afdoening van fraudezaken door het Openbaar Ministerie.

Met betrekking tot de punten 1 en 2 zal de Directie BBKB op korte termijn een onderzoek starten om na te gaan op welke wijze het gewenste inzicht kan worden verkregen. De betrokken (doelgroep)directies zal worden gevraagd aan dit onderzoek deel te nemen.
Met betrekking tot punt 3 is de FIOD-ECD samen met het OM bezig met een inhaalslag.

Algemene Rekenkamer
Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
Tel [redacted]
Email: [redacted]rekenkamer.nl

Algemene Rekenkamer

Betreft Rapport Opsporing en vervolging van fraude

Hierbij ontvangt u een exemplaar van het rapport Opsporing en vervolging van fraude dat de Rekenkamer op 14 december jl. heeft gepubliceerd.

Met vriendelijke groet,

[redacted]

Lange Voorhout 8
2514 ED Den Haag

Algemene Rekenkamer

14 december 2000

Onzekerheid over opsporing en vervolging fraudeurs

Het is niet duidelijk of opgespoorde fraude altijd bestraft wordt. Dit blijkt uit het rapport *Opsporing en vervolging van fraude*, dat de Algemene Rekenkamer vandaag publiceert. De Rekenkamer toont in dit onderzoek aan dat de bewindspersonen van Justitie, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Financiën nog weinig inzicht hebben in de afdoening van opgespoorde fraude door het OM en de rechter. Het onderzoek gaat over drie terreinen: fiscale fraude, sociale zekerheidsfraude en horizontale fraude (fraude waarvan bedrijven en instellingen het slachtoffer worden, bijvoorbeeld faillissementsfraude).

De cijfers die nu bekend (maar niet zeker) zijn, laten het volgende beeld zien. Slechts 50-65% van de vervolgingswaardige zaken leidt tot een dagvaarding bij de strafrechter. Het OM en de fiscus hebben echter afgesproken om 90% van de fraudezaken die de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) indient daadwerkelijk te dagvaarden. Voor sociale zekerheidsfraude bestaan dergelijke prestatieafspraken niet, hetgeen volgens de Rekenkamer wel nodig is. De overige zaken leiden tot een schikking (10% tot 25%) of tot niet vervolging/een sepot (10% tot 35%). Geseponeerde zaken dienen zo mogelijk alsnog met een bestuurlijke boete te worden afgedaan. Het is niet duidelijk of dit ook gebeurt en wat de redenen van de sepots zijn.
Voor premiefraude (werkgeversfraude) en uitkeringsfraude (fraude met werknemersverzekeringen) bestaan indicaties dat meer dan een kwart van de opgespoorde fraudezaken tussen wal en schip valt: ze lijken noch bestuurlijk noch strafrechtelijk te worden afgedaan met een sanctie.

Er bestaat meer inzicht in de afdoening van opgespoorde fiscale fraude dan in de afdoening van sociale zekerheidsfraude. Waar het Openbaar Ministerie (OM) bij fiscale fraude alleen afhankelijk is van de Belastingdienst, is de organisatiestructuur in de sociale zekerheid sterk

Persbericht

versnipperd. Bij de opsporing en vervolging van sociale zekerheidsfraude is het OM afhankelijk van (sociale diensten van) de gemeenten, de Sociale Verzekeringsbank (SVB), het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (Lisv), de vijf uitvoeringsinstellingen en van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). De Rekenkamer wijst op de noodzaak van een sterkere centrale regie van het OM bij de opsporing en vervolging van zware sociale zekerheidsfraude. Tegelijkertijd is 1 coördinerende opsporingsinstantie voor zware fraude met sociale zekerheid nodig. Met betrekking tot horizontale fraude is de conclusie dat het te vroeg is om een oordeel uit te spreken omdat de organisatie die belast is met de opsporing en vervolging pas twee jaar bestaat.

De betrokken bewindspersonen zijn het eens met de meeste conclusies. Ze onderschrijven ook de noodzaak tot betere afspraken in de fraude-keten van de sociale zekerheid en het verzamelen van meer precieze beleidsinformatie op alle drie de fraudeterreinen.

ACHTERGRONDCIJFERS

Zware fraude is fraude waar f 12.000,- (per jaar) of meer mee is gemoeid voor particulieren en f 25.000,- voor bedrijven. In 1999 deed de FIOD 450 aangiften van fiscale fraude bij het OM met een totaal nadeel van 450 miljoen gulden. De SVB deed in 1999 379 aangiften van fraude met volksverzekeringen met een totaal nadeel van 7,5 miljoen gulden. In 1999 deden de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid 958 aangiften van werknemersfraude (uitkeringsfraude) van gemiddeld f 25.000,- per zaak en 140 aangiften van werkgeversfraude (premiefraude) van per aangifte meer dan een ton benadelingsbedrag. De gemeenten deden in 1998 bijna 6.000 aangiften van fraude met sociale voorzieningen (vooral bijstand), waarvan ruim 3.000 gevallen van zware fraude. In 1999 hebben fraudeteams ongeveer 88 horizontale fraudezaken behandeld; er zijn verder weinig harde cijfers over bekend.

NOOT VOOR DE REDACTIE, NIET VOOR PUBLICATIE:
De persvoorlichters [redacted] en [redacted] zijn beschikbaar voor meer informatie. Rapporten zijn op te vragen bij [redacted] Wilt u per email geattendeerd worden op onze publicaties, mail dan naar [redacted]@rekenkamer.nl met als onderwerp aanmelding.

Opsporing en vervolging van fraude

Algemene Rekenkamer



1910762

02662

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2000–2001

27 555 **Opsporing en vervolging van fraude**

Nr. 1

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 14 december 2000

Hierbij bieden wij u het op 5 december 2000 door ons vastgestelde rapport «Opsporing en vervolging van fraude» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

M.J. Winters RA,
wnd. secretaris

KST50028
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2000

1910762 02662

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2000–2001

27 555 Opsporing en vervolging van fraude

Nr. 2 **RAPPORT**

Inhoud

1	**Inleiding**	**8**
1.1	Aanleiding onderzoek	8
1.2	Onderzoeksaanpak	8
1.3	Begrippen	9
1.4	Opbouw rapport	10
2	**Organisatie van fraudebestrijding**	**11**
2.1	Handhavingsketen	11
2.2	Organisaties in de keten	12
2.2.1	Fiscale fraude	12
2.2.2	Sociale zekerheidsfraude	12
2.2.3	Horizontale fraude	13
2.3	Verantwoordelijkheden	14
2.4	Richtlijnen en afspraken	15
3	**Prestaties van opsporing**	**18**
3.1	Beoordelingskader	18
3.2	Fiscale fraude	19
3.3	Sociale zekerheidsfraude	21
3.3.1	Volksverzekeringen	21
3.3.2	Werknemersverzekeringen	24
3.3.3	Sociale voorzieningen	26
3.4	Horizontale fraude	28
3.5	Conclusies	30
4	**Afdoening van opgespoorde fraude**	**31**
4.1	Beoordelingskader	31
4.2	Fiscale fraude	31
4.3	Sociale zekerheidsfraude	36
4.4	Horizontale fraude	37
4.5	Conclusies	37
5	**Aanbevelingen**	**39**
6	**Reacties en nawoord**	**41**
6.1	Minister van Justitie	41
6.2	Staatssecretaris van Financiën	43
6.3	Minister en staatssecretaris van SZW	44
6.4	College van toezicht sociale verzekeringen	45
6.5	Sociale Verzekeringsbank	46
6.6	Landelijk instituut sociale verzekeringen	46
6.7	Nawoord Rekenkamer	47
Bijlage 1	Organisatie van de sociale zekerheid	49
Bijlage 2	Proces van opsporing en vervolging van fraude	50
Bijlage 3	Doelen van en inzicht in prestaties van opsporing	58
Bijlage 4	Inzicht in de afdoening van opgespoorde fraude	59
Bijlage 5	Overzicht van opsporingscapaciteit	60
Bijlage 6	Lijst van gebruikte afkortingen	61

KST50028
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2000

1910762 02662

SAMENVATTING

De Rekenkamer heeft een onderzoek gedaan naar opsporing en vervolging van fraude. De aanleiding voor het onderzoek is het streven van het kabinet om te komen tot een meer op opsporing en vervolging gerichte benadering van de fraudebestrijding, naast de gebruikelijke inspanningen ter verbetering van de controle.
Met het onderzoek wil de Rekenkamer duidelijkheid verschaffen over het inzicht van het Rijk in de prestaties van opsporing van fraude en de afdoening van opgespoorde fraude. De Rekenkamer heeft zich beperkt tot drie belangrijke fraudeterreinen, te weten: fiscale fraude, sociale zekerheidsfraude en horizontale fraude – dat is fraude waarvan bedrijven en instellingen het slachtoffer worden en niet de overheid.

De belangrijkste conclusie van het onderzoek is dat op het terrein van de fiscale fraude en de sociale zekerheidsfraude het risico bestaat dat een geval van zware (opgespoorde) fraude onbestraft blijft.
Uit de bestaande beleidsinformatie kan worden opgemaakt dat tussen de 50% en 65% van de vervolgingswaardige zaken na opsporingsonderzoek leidt tot een dagvaarding bij de strafrechter. De overige zaken leiden tot een transactie (10% tot 25%) of een sepot (10% tot 35%). Geseponeerde zaken dienen zo mogelijk alsnog met een bestuurlijke boete of maatregel te worden afgedaan. Maar of dit daadwerkelijk gebeurt is niet duidelijk.
Bij de conclusie van de Rekenkamer dient wel te worden aangetekend dat de kwaliteit van deze beleidsinformatie door het Openbaar Ministerie (OM) zelf discutabel wordt geacht.
De percentages kunnen worden afgezet tegen de afspraak tussen het OM en de fiscus om 90% van de fraudezaken die de FIOD indient ook daadwerkelijk te dagvaarden. Voor de andere fraudeterreinen bestaan dergelijke afspraken niet.

Voor premiefraude (werkgeversfraude) en uitkeringsfraude (werknemersfraude) met werknemersverzekeringen bestaan voorts indicaties dat meer dan een kwart van de opgespoorde fraudezaken noch bestuurlijk noch strafrechtelijk wordt afgedaan met een sanctie. Dit deel wordt in de beleidsinformatie namelijk gerubriceerd onder de noemer «geen sanctie» of «restgroep». Voor deze opgespoorde fraudezaken is geen proces-verbaal naar het OM gestuurd en heeft geen bestuurlijke sanctie plaatsgevonden. Deze informatie wekt de indruk dat een deel van de opgespoorde fraude tussen wal en schip valt.

Betere en preciezere beleidsinformatie zou de omvang en ernst van dit risico volgens de Rekenkamer inzichtelijker kunnen maken. Deze informatie kan worden opgenomen in de jaarlijkse verantwoordingsrapportage van de ministeriële commissie voor fraude aan de Tweede Kamer. Betere beleidsinformatie zal bovendien kunnen bijdragen aan zorgvuldige afwegingen van de handhavingspartners op landelijk niveau bij de inzet van opsporings- en vervolgingscapaciteit op de verschillende fraudeterreinen.

De Rekenkamer beveelt de handhavingspartners (Ministerie van Justitie, OM, organisaties die zich met opsporing bezighouden en vakdepartementen) aan door middel van aanvullend onderzoek meer inzicht te krijgen in de jaarlijkse stroom aan fraudezaken (van fraudesignaal via proces-verbaal tot veroordeling).

1910762 02662

In figuur 1 wordt vergelijkenderwijs een beeld gegeven van de stroom aan fraudezaken op de drie fraudeterreinen.

figuur 1 **volumegegevens vergelijkenderwijs opsporing fraude**

		fraudesignaal	*vooronderzoek*	*opsporing*	*aangifte*	*dagvaarding*	*veroordeling*
fiscaal		3.410	987 [1]	562 [2]	453	57%	-
volksverzekeringen		-	1.653 [1]	512	379	50%	-
werknemersverzekeringen	*uitkeringen*	23.010	-	19.686	958	65%	-
	premies	2.615 [3]	-	1.245	140	79%	-
sociale voorzieningen		-	157.832	-	5.680	63%	-
horizontaal		-	-	88 [4]	87 [5]	-	-

De cijfers hebben betrekking op 1999, tenzij een ander jaar is vermeld.

1) Door Selectie-overleg geaccepteerde zaken die zijn aangeboden aan het Tripartite-overleg.

2) In het Tripartite-overleg voor opsporingsonderzoek geaccepteerde zaken.

3) De cijfers hebben betrekking op 1998.

4) Door IFT's in behandeling genomen zaken.

5) Door IFT's afgedane zaken.

De Rekenkamer hecht veel belang aan de in de fiscale fraudeketen bestaande praktijk om tussen de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) en het OM prestatie-afspraken te maken. Dergelijke afspraken dragen bij aan een betere afstemming in de keten tussen de opsporing en vervolging.

De Rekenkamer dringt ook aan op spoedige totstandkoming van dergelijke afspraken in de keten voor sociale zekerheidsfraude. Zij beseft dat dit vooral lastig is in het geval van de sociale voorzieningen, waar de uitvoering van de opsporing gebeurt door de gemeenten.

De Rekenkamer is van mening dat de positieve ervaringen in de fiscale fraudeketen en de eerste ervaringen met de Interregionale Fraudeteams (IFT's) voor horizontale fraude ook van nut kunnen zijn voor de keten bij sociale zekerheidsfraude. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan goede samenwerking met het recentelijk gestarte expertisecentrum van het OM voor sociale zekerheidsfraude.

Het gebrekkige inzicht in de afdoening van opgespoorde sociale zekerheidsfraude hangt voor een belangrijk deel samen met de (versnipperde) organisatiestructuur in de sociale zekerheid. Anders is dat bij de fiscale fraude. Daar is het OM alleen afhankelijk van de Belastingdienst. Bij de opsporing en vervolging van sociale zekerheidsfraude is het OM afhankelijk van de gemeenten, de Sociale Verzekeringsbank (Lisv), het Landelijk instituut sociale verzekeringen (SVB) en de vijf uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid en van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).
De Rekenkamer wijst op de noodzaak van een sterkere centrale regie van het OM bij de opsporing en vervolging van de zware sociale zekerheidsfraude. Naar de mening van de Rekenkamer doet zich bij de thans lopende

1910762 02662

besluitvorming over de (re)organisatie van de opsporing van zware fraude in de sociale zekerheid een goed moment voor om de centrale regiefunctie van het OM beter te waarborgen en tegelijkertijd één coördinerende instantie bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid te creëren.

Reactie bewindspersonen en nawoord Rekenkamer
De ministers van Justitie, de bewindslieden van SZW, de staatssecretaris van Financiën en de besturen van de SVB en het Lisv hebben in november 2000 op het onderzoek gereageerd. Ze kunnen zich over het algemeen vinden in de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer. Ze beschouwen het rapport als een ondersteuning van een ingeslagen weg tot intensivering en versterking van fraudebestrijding en tot verdere verbetering van het inzicht in de prestaties en resultaten.
De bewindslieden onderschrijven de noodzaak tot een betere afstemming tussen alle betrokkenen bij de opsporing en vervolging van fraude. Ze doen belangrijke toezeggingen om het inzicht van het Rijk in de prestaties van de opsporing en afdoening (inclusief vervolging) van opgespoorde fraude te vergroten.
De bewindslieden van SZW hebben het voornemen om in de toekomst binnen de sociale zekerheid over te gaan tot soortgelijke afspraken als tussen de FIOD en het OM. Ook komen zij met de uitkomsten van een Lisv-onderzoek naar de niet-afdoening van premie fraude (werkgeversfraude) en stellen ze een soortgelijk onderzoek naar de niet-afdoening van uitkeringsfraude (werknemersfraude) in het vooruitzicht. Verder wijzen zij op de aanstaande herinrichting van de opsporingsfunctie binnen het departement.

Ook delen de bewindslieden van SZW de conclusie van de Rekenkamer dat betere en meer precieze beleidsinformatie van het OM en de organisaties die zich bezighouden met opsporing, inzichtelijker kan maken wat de omvang en ernst van het risico is dat zware fraude onbestraft blijft. De minister van Justitie echter, acht deze conclusie van de Rekenkamer prematuur. Wel komt de minister met een nadere analyse van de achtergrond van sepots door het OM.

De Rekenkamer blijft bij haar oordeel dat met de beschikbare beleidsinformatie geen zekerheid wordt gegeven dat een geval van zware (opgespoorde) fraude altijd bestraft wordt. De Rekenkamer beschouwt de nadere analyse van Justitie als een eerste stap op weg naar betere en meer precieze beleidsinformatie over de afdoening van opgespoorde fraude. Een volgende stap is, volgens de Rekenkamer, een meer cijfermatige analyse om per fraudeterrein preciezer te kunnen bepalen wat er precies gebeurt met zaken die niet gedagvaard worden.

De Rekenkamer zal de uitwerking van de toezeggingen met interesse blijven volgen.

1910762 02662

1. INLEIDING

In de kern tast alle fraude integriteit aan. Integriteit van mensen, overheden en markten. Daardoor bedreigt fraude op den duur de grondslag van de verzorgingsstaat: de verdeling van lasten en publieke middelen die op democratische besluitvorming is gebaseerd. Zo ondermijnt fraude de effectiviteit van het overheidshandelen. Fraude knaagt aan vertrouwen, de grondslag van alle rechtsverkeer, maatschappelijk verkeer en geldverkeer. Door te frauderen verwerft een ondernemer zich een onrechtmatig concurrentievoordeel ten opzichte van andere ondernemers. Fraude ontwricht de arbeidsmoraal en het economisch verkeer. Fraude kost de samenleving geld. (Kabinetsnotitie Fraudebestrijding 1998–2002)

1.1 Aanleiding onderzoek

In de kabinetsnotitie *Fraudebestrijding 1998–2002* wordt aangenomen dat de inspanningen van de afgelopen jaren ertoe hebben geleid dat de «kleine» fraudeurs zijn gepakt of gestopt met frauderen. De «zwaardere» fraudeurs zijn overgebleven. Om deze problemen aan te pakken acht het kabinet een meer op opsporing en vervolging gerichte benadering nodig, naast de gebruikelijke inspanningen ter verbetering van de controle, die op dezelfde voet moeten worden voortgezet. Dit geldt volgens het kabinet niet alleen voor fiscale fraude en sociale zekerheidsfraude, maar ook voor de bestrijding van horizontale fraude.[1] Daarmee wordt fraude bedoeld waarvan niet de overheid maar bedrijven en (financiële) instellingen het slachtoffer worden.

Het streven van het kabinet naar een meer op opsporing en vervolging gerichte benadering was voor de Rekenkamer aanleiding om een onderzoek uit te voeren naar de opsporing en vervolging van fraude. Dit gebeurde in de periode van december 1999 tot en met juli 2000. De inspanningen op het terrein van preventie en controle hebben centraal gestaan in eerdere onderzoeken van de Rekenkamer naar het beleid gericht op voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik.[2] Daarnaast had de Rekenkamer nog enkele andere aanknopingspunten om onderzoek te doen naar opsporing en vervolging van fraude:

- het nog beperkte inzicht in de prestaties en effecten van de fraudebestrijding, hetgeen in maart 2000 nog onderwerp van discussie was in de Tweede Kamer[3];
- de aansluiting van het onderzoek bij de in de regeringsnota *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording* verwoorde ambitie naar een duidelijker koppeling tussen beleid, prestaties en geld;
- het streven van het Openbaar Ministerie (OM) naar afspraken over benodigde opsporings- en vervolgingscapaciteit met vakministeries en opsporingsdiensten.

1.2 Onderzoeksaanpak

Met dit onderzoek wil de Rekenkamer voor een aantal belangrijke fraudeterreinen duidelijkheid verschaffen over inzicht bij het Rijk in de prestaties van de opsporing en de afdoening van de opgespoorde fraude. Het onderzoek richtte zich op fiscale fraude, sociale zekerheidsfraude en horizontale fraude (fraude waarvan bedrijven en (financiële) instellingen het slachtoffer worden). Fiscale fraude en sociale zekerheidsfraude zijn (naast subsidiefraude) van oudsher de klassieke fraudeterreinen.[4] Een vergelijking tussen de (strafrechtelijke) ketens voor de bestrijding van

[1] Tweede kamer, 1997–1998, 17 050, nr. 203.
[2] Voorbeelden daarvan zijn het rapport *M en O-beleid Vennootschapsbelasting* (Tweede Kamer, 1998–1999, 26 267), het rapport *Voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik* (Tweede Kamer, 1998–1999, 26 625) en het rapport *M en O-beleid Particulieren* (Tweede Kamer, 1998–1999, 26 710).
[3] Algemeen Overleg in de Tweede Kamer (16 maart 2000) tussen de vaste commissies voor Justitie, Financiën en SZW en de commissie voor de Rijksuitgaven met de ministers van Justitie en van Financiën en de staatssecretarissen van Financiën en SZW.
[4] Subsidiefraude is uit capaciteitsoverwegingen niet in het onderzoek betrokken.

1910762 02662

fiscale fraude en sociale zekerheidsfraude kan volgens de Rekenkamer nuttige inzichten opleveren, die kunnen bijdragen aan het verder verbeteren van het functioneren van de beide (strafrechtelijke) ketens. Daarnaast acht de Rekenkamer een vergelijking met horizontale fraude van belang, omdat bij de bestrijding van horizontale fraude de eerste ervaringen zijn opgedaan met een nieuwe wijze van samenwerken in interregionale fraudeteams (IFT's). Ook voor de bestrijding van fiscale fraude en sociale zekerheidsfraude verwacht het kabinet (op termijn) een meerwaarde van deze samenwerkingsverbanden.

Het onderzoek richtte zich op de beleidsinformatie over de jaren 1997, 1998 en 1999.

Na het gebruikelijke hoor en wederhoor over de bevindingen heeft het onderzoeksteam over de mogelijke aanbevelingen van gedachten gewisseld in een bijeenkomst met de meest betrokken directeuren-generaal van de ministeries van Justitie, Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en de betrokken procureur-generaal van het Openbaar Ministerie (OM).

De Rekenkamer heeft haar rapport op 25 oktober 2000 gestuurd aan de bewindslieden van Justitie, SZW en Financiën en aan de besturen van het College van Toezicht Sociale Verzekeringen (Ctsv), het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (Lisv) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Zij reageerden eind november 2000. De antwoorden zijn verwerkt in dit rapport.

1.3 Begrippen

In het rapport wordt een aantal begrippen gehanteerd die hier kort worden toegelicht.

Fraude
Fraude kent vele verschijningsvormen. De essentie ervan is echter steeds dezelfde: mensen eigenen zich geld of vermogensbestandsdelen toe waar ze geen recht op hebben en tasten daardoor de rechten van anderen aan. Ze doen dat door bijvoorbeeld over genoten inkomsten geen belasting te betalen (fiscale fraude) of onterecht uitkeringen te ontvangen (sociale zekerheidsfraude). Daardoor benadelen ze de overheid en beperken ze anderen in hun aanspraak. Anderen frauderen bijvoorbeeld door bij de verzekeringsmaatschappij opgave te doen van goederen die niet gestolen zijn, waardoor de premies omhoog worden gedreven.

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 (valsheid in geschrifte), artikel 416 (heling) uit het Wetboek van Strafrecht of op grond van bepalingen uit de bijzondere wetgeving.[5] In het onderzoek is geen keuze gemaakt voor één definitie van het begrip fraude, maar zijn de interpretaties en toepassingen gevolgd van de ministeries, het OM en de organisaties die zich met opsporing bezig houden.

Beleidsinformatie
Onder *beleidsinformatie* verstaat de Rekenkamer meer in het algemeen informatie over de aard van het (maatschappelijk) probleem, de doelen van het beleid, de prestaties en effecten, en de middelen die moeten worden ingezet om het beleid uit te voeren. In dit rapport gaat het daarbij

[5] Dit jaar is het wetsvoorstel Concentratie strafbaarstelling frauduleuze gedragingen door de Eerste Kamer aanvaard. De concentratie van de fraudebepalingen uit met name de sociale zekerheidswetgeving in het Wetboek van Strafrecht en de vermindering van hun aantal (zo'n 50 strafbepalingen worden geschrapt) beoogt de toegankelijkheid van de materie te bevorderen, doordat de noodzaak om tientallen verschillende wetten te raadplegen komt te vervallen. Tweede Kamer, 1994–1995, nr. 3.

1910762 02662

om informatie die van belang is voor de verantwoording over en de (bij)sturing van het fraudebestrijdingbeleid, in het bijzonder het beleid over de opsporing en vervolging, door de minister van Justitie, het College van procureurs-generaal en de betrokken vakministers.

Prestaties van opsporing
Onder *prestaties van opsporing* verstaat de Rekenkamer in dit rapport het aantal verrichte opsporingsonderzoeken naar fraude. Deze kunnen resulteren in een aangifte bij het OM (proces-verbaal) of in een rapport voor bestuurlijke afdoening. Het strafrechtelijk traject is het sluitstuk van de fraudebestrijding. Het OM dient derhalve als top van de handhavingspiramide de zwaarste fraudezaken aangeleverd te krijgen.[6] De mate waarin opsporingsdiensten daarin slagen maakt deel uit van het begrip prestaties bij de opsporing.

Afdoening van opgespoorde fraude
De *strafrechtelijke afdoening* van opgespoorde fraude is de afdoening door het OM van processen-verbaal (dagvaarding, transactie of sepot) en de afdoening door de strafrechter van gedagvaarde zaken (veroordeling, vrijspraak, ontslag van rechtsvervolging, niet ontvankelijk verklaring).[7] De bestuurlijke afdoening van opgespoorde fraude is de wijze waarop bestuurlijke afhandeling plaatsvindt van opsporingsonderzoeken die niet resulteren in een aangifte bij het OM en aangiften die hebben geleid tot seponering door het OM.

Effecten
Bij effecten van fraudebestrijdingbeleid gaat het om de invloed die uitgaat van het beleid op de omvang van fraude. Dit veronderstelt dat die omvang bekend is. Tot op heden is geen geschikte methode voor handen waarmee de fraudeomvang op een betrouwbare wijze kan worden vastgesteld of geschat. Onderzoek naar een betrouwbare methode is in uitvoering. De eerste fase daarvan wordt naar verwachting eind 2000 afgerond.[8] In dit rapport blijven de uiteindelijke effecten van fraudebestrijdingbeleid op de omvang van fraude buiten beschouwing.

1.4 Opbouw rapport

Voordat in het rapport wordt ingegaan op de prestaties van opsporing (hoofdstuk 3) en de afdoening van opgespoorde fraude (hoofdstuk 4), wordt in hoofdstuk 2 eerst de organisatie van de fraudebestrijding in kaart gebracht. Daarmee wil de Rekenkamer duidelijkheid verschaffen over de verantwoordelijkheden van de bij opsporing en vervolging van fraude betrokken organisaties, vooral daar wat het gaat om de verantwoordelijkheid voor het verschaffen van inzicht.

[6] De zwaarte van een zaak wordt niet alleen bepaald aan de hand van het financieel belang van de zaak. Bij fiscale fraude en fraude van werkgevers met premies sociale verzekeringen is bijvoorbeeld ook de status van de verdachte van belang (voorbeeldfunctie) en of sprake is van recidive.
[7] Uiteindelijk gaat het om de executie van de uitspraak van de rechter. Het OM is verantwoordelijk voor de executie van hetgeen de rechter heeft opgelegd.
[8] «Ontwikkeling schattingsmethoden omvang fraude», een onderzoek door de Universiteit Utrecht onder regie van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum in opdracht van de minister van Justitie.

1910762 02662

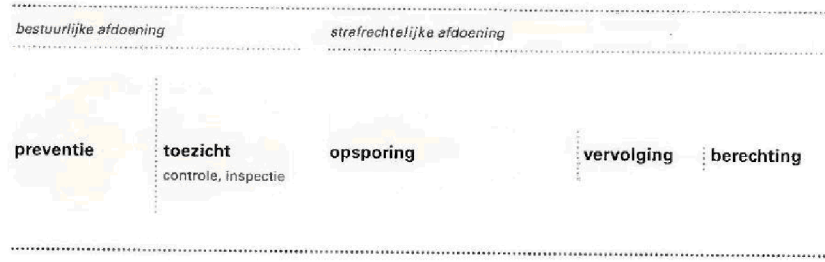
2 ORGANISATIE VAN FRAUDEBESTRIJDING

2.1 Handhavingsketen

Bij preventie, toezicht, opsporing, vervolging en berechting van fraude zijn verschillende organisaties betrokken. Ze maken deel uit van wat kan worden aangeduid als een handhavingsketen. Voor een succesvolle bestrijding van fraude is afstemming tussen deze organisaties noodzakelijk.

Aan de hand van figuur 2 wordt de betekenis van de keten verder toegelicht.

figuur 2 **fraudeketen**



De handhavingsketen bestaat uit opeenvolgende fasen. In elke opeenvolgende fase in de keten is de fraudebestrijding gericht op minder, maar zwaardere, zaken. Daarom heeft de figuur de vorm van een trechter.[9] Hierna worden deze fasen in de keten kort beschreven.

Preventie
Fraudebestrijding begint met preventie. Het voorkómen van fraude of onregelmatigheden heeft de voorkeur boven de bestrijding van fraude als deze eenmaal heeft plaatsgevonden. Als fraude wordt voorkomen dan treedt geen benadeling op voor de overheid en de private sector. Bovendien kan preventie een uitwerking hebben op het gedrag van een bredere doelgroep potentiële fraudeurs.

Toezicht
Instrumenten in het kader van toezicht zijn inspecties en controles. Als fraude, ondanks de preventieve maatregelen, toch heeft plaatsgevonden moet deze zo snel mogelijk worden onderkend om de benadeling die door fraude ontstaat zo klein mogelijk te houden.

Opsporing
Na ontdekking van (potentiële) fraude moet beoordeeld worden of de zaak in aanmerking komt voor bestuurlijke dan wel strafrechtelijke afdoening. Komt de zaak in aanmerking voor strafrechtelijke afdoening, dan moet opsporingsonderzoek er voor zorgen dat bewezen wordt dat de verdachte fraude heeft gepleegd.[10]

Vervolging
Het opsporingsonderzoek mondt uit in een aangifte bij het OM (procesverbaal) of in een rapport voor bestuurlijke afdoening.[11] In het geval van een aangifte gaat het OM over tot 1) dagvaarding voor de strafrechter, 2) transactie (het komen tot een schikking) of 3) het seponeren van de zaak.

[9] In de praktijk kunnen fraudezaken na de start van een opsporingsonderzoek weer voor bestuurlijke afdoening terugstromen naar het bestuurlijk traject. Verder is niet de berechting, maar de executie het sluitstuk van de keten. Het OM is verantwoordelijk voor de executie van hetgeen de rechter heeft opgelegd.
[10] Overigens zal ook in het bestuurlijke traject een adequaat bewijs moeten worden geleverd.
[11] Bestuurlijke afdoening bestaat uit 1) de terug- of invordering van teveel door uitkeringsgerechtigden ontvangen uitkeringsgelden of te weinig door belastingplichtigen betaalde belastingen en/of premies en 2) het opleggen van een bestuurlijke sanctie in de vorm van een bestuurlijke boete of maatregel.

1910762 02662

Berechting
Wanneer het OM overgaat tot dagvaarding besluit de strafrechter vervolgens tot veroordeling, vrijspraak, niet ontvankelijk verklaring of ontslag van rechtsvervolging.

De Wet Bestuurlijke Boeten (januari 1998) bepaalt dat zodra een bestuurlijke boete is opgelegd, strafvervolging niet meer mogelijk is. Omgekeerd geldt dat een bestuurlijke boete niet meer opgelegd kan worden als strafvervolging is ingesteld en het onderzoek ter terechtzitting is gestart of als het recht tot strafvervolging is vervallen omdat de belanghebbende aan de hem gestelde voorwaarden heeft voldaan (transactie). Indien het OM besluit de zaak te seponeren – dus geen dagvaarding of transactie – dan kan nog steeds een bestuurlijke boete worden opgelegd.
Door de introductie van dit zogenoemde «una-via-beginsel» is de samenloop tussen een bestuurlijke boete en een strafrechtelijke reactie uitgesloten. Om te waarborgen dat hierdoor geen zaken tussen wal en schip vallen is een goede samenwerking tussen de opsporingsdiensten en het OM onontbeerlijk.[12]

2.2 Organisaties in de keten

2.2.1 Fiscale fraude

Voor de uitvoering van de fiscale wet- en regelgeving is de Belastingdienst van het Ministerie van Financiën verantwoordelijk. De opsporing vindt onder het gezag van het OM plaats door de Fiscale Inlichtingen- en Informatie Dienst (FIOD) van de Belastingdienst. Het OM is belast met de vervolging, de strafrechter met de berechting van fraudeurs.

2.2.2 Sociale zekerheidsfraude

De uitvoering van de wet- en regelgeving in de sociale zekerheid is opgedragen aan een aantal organisaties die vallen onder de eindverantwoordelijkheid van het Ministerie van SZW, te weten:
- het Ctsv, dat toezicht houdt op de uitvoering van de volksverzekeringen en de werknemersverzekeringen;
- de SVB, die de volksverzekeringen uitvoert;
- het Lisv, dat de werknemersverzekeringen uitvoert;
- vijf uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid[13] waaraan het Lisv de uitvoering van de werknemersverzekeringen heeft uitbesteed.
  De uitvoering van wet- en regelgeving op het terrein van de sociale voorzieningen (waaronder de Algemene Bijstandswet) is de verantwoordelijkheid van de gemeenten.[14]

Op het terrein van de sociale zekerheid werken het OM, de Belastingdienst, de Arbeidsinspectie (AI) van het Ministerie van SZW, de politie en de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid bovendien samen in regionale interdisciplinaire fraudeteams (RIF's). Deze RIF's werken in de sfeer van preventie en controle/inspectie.

De opsporing vindt onder het gezag van het OM plaats door (bijzondere) opsporingsambtenaren bij de SVB (voor fraude met volksverzekeringen), bij de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid (voor fraude met werknemersverzekeringen) en bij de gemeenten (voor fraude met sociale voorzieningen).
Het OM is belast met de vervolging, de strafrechter met de berechting van fraudeurs.

[12] Tweede Kamer, 1998–1999, 26 411, nr. 5, pag. 12.
[13] De vijf uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid zijn: 1) GAK Nederland BV; 2) Cadans uitvoeringsinstelling BV; 3) GUO uitvoeringsinstelling BV; 4) SFB uitvoeringsorganisatie sociale verzekering NV en 5) Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en Onderwijs BV.
[14] Zie bijlage 1 voor een schema van de organisatie van de sociale zekerheid.

1910762 02662

Eind 1999 heeft het kabinet besloten meer samenhang en helderheid aan te brengen in de organisatie van bijzondere opsporingsdiensten. Een voorstel was één opsporingsdienst voor de sociale zekerheid op te richten[15]. Begin november 2000 is besloten deze opsporingsdienst per 2002 van start te laten gaan[16].

2.2.3 Horizontale fraude

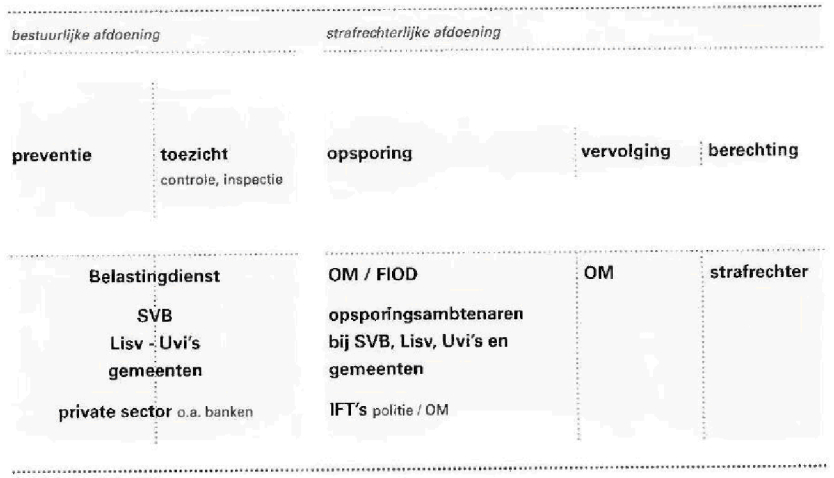
In de kabinetsnotitie *Fraudebestrijding 1998–2002* wordt gesteld dat politie en justitie voor de aanpak van horizontale fraude een bundeling van kennis en expertise nodig achten. Politie en OM zijn georganiseerd in 25 regiokorpsen en 19 arrondissementsparketten.[17] Om bundeling van kennis te bereiken zijn politie en OM in 1998 gestart met het werken in vier clusters voor de aanpak van horizontale fraude. Die clusters heten interregionale fraudeteams (IFT's). Deze IFT's (samenwerkingsverbanden van politie en OM) dienen samen te werken met brancheorganisaties uit de private sector en met de betrokken bijzondere opsporingsdiensten. In de kabinetsnotitie *Fraudebestrijding 1998–2002* wordt verder gesteld dat het OM, ter versterking van de eigen organisatie, heeft besloten toe te willen naar een verdergaande clustering, waarin ook verticale fraude wordt betrokken.[18] Sindsdien is sprake van clusters (IFT's) op zeven plaatsen in Nederland: de drie grote steden (Rotterdam, Amsterdam en Den Haag), Groningen, Zutphen, Breda en Alkmaar. Bij elk cluster wordt een zogenoemd taakaccent/zwaartepunt neergelegd. Aan elk cluster wordt een expertisecentrum gekoppeld, waar voor het hele land kennis en expertise beschikbaar is. De officier van Justitie die hoofd is van het cluster, fungeert als centraal aanspreekpunt voor de betrokken bijzondere opsporingsdiensten en de particuliere sector die primair aan het betreffende taakaccent gekoppeld zijn. In 1999 zijn vijf clusters operationeel geworden.[19] Voor preventie van en toezicht op horizontale fraude is de private sector (waaronder banken en verzekeringsmaatschappijen) zelf verantwoordelijk. Voor de opsporing van horizontale fraude werken politie en OM sinds 1998 samen in de hiervoor genoemde clusters (IFT's). Het OM is belast met de vervolging, de strafrechter met de berechting van fraudeurs.

Overzicht van organisaties in drie fraudeketens
In figuur 3 zijn de hiervoor genoemde organisaties in de handhavingsketen geplaatst.

[15] Tweede Kamer 1999–2000, 26 955, nr 1 kabinetsvoorstel naar aanleiding van het regeerakkoord 1998.
[16] Persbericht Ministerie van SZW 10–11–00, SIOD gaat zware delicten op terrein sociale zaken en werkgelegenheid opsporen.
[17] Zie ook het eindrapport Financieel Rechercheren van het project Financieel Rechercheren van de Raad van Hoofdcommissarissen en het College van procureurs-generaal, 1997.
[18] Zie ook het rapport *Zicht op fraude* van het OM ontwikkelteam Fraude, november 1997.
[19] Het betreft de clusters Noord voor fiscale en telecomfraude, Oost voor assurantie-, merken- en auteursrechtenfraude; Midden/West voor credit card- en daaraan gerelateerde bancaire fraude, Zuid voor faillissementsfraude en Den Haag voor huursubsidie- en sociale zekerheids(uitkeringen en premies) fraude. Rotterdam voor vervoers-, haven- en EU-fraude en Amsterdam voor beursfraude en overige bancaire fraude zouden naar verwachting in respectievelijk 2000 en 2001 van start gaan.

1910762 02662

figuur 3 **organisaties binnen de fraudeketen**



2.3 Verantwoordelijkheden

Elke vakminister is (politiek) verantwoordelijk voor zijn eigen opsporingsdienst en de minister van Justitie is politiek verantwoordelijk voor het functioneren van het OM. Van elke vakminister mag worden verwacht dat hij op zijn eigen beleidsterrein inzicht geeft in prestaties en effecten van fraudebestrijdingsmaatregelen. De minister van Justitie heeft daarbij als coördinerend bewindspersoon een bijzondere rol: hij informeert jaarlijks namens het kabinet de Tweede Kamer over de voortgang, de kosten en de opbrengsten van de bestrijding van financieel-economische criminaliteit (waaronder fiscale fraude, sociale zekerheidsfraude en horizontale fraude).

Vanaf 1992 bestaat de *Ministeriële Commissie* Fraudebestrijding, die een coördinerende rol vervult bij de bestrijding van ondermeer fiscale fraude en sociale zekerheidsfraude.[20] De naam van de ministeriële commissie is in 1998 veranderd in Ministeriële Commissie Bestrijding Fraude en Financieel-economische Criminaliteit (BFFEC), onder meer omdat het aandachtsgebied is verbreed met horizontale fraude. Het ambtelijk voorportaal van de ministeriële commissie is een interdepartementale stuurgroep met daarin de meest betrokken directeuren-generaal en de betrokken procureur-generaal van het OM. De stuurgroep staat onder voorzitterschap van de betrokken directeur-generaal van het Ministerie van Justitie.

Het *College van procureurs-generaal* van het OM legt in het kader van de planning en control cyclus in viermaandsrapportages verantwoording af aan de minister van Justitie. Het parketgeneraal van het College van procureurs-generaal zet de jaarlijkse prioriteitenbrief van de minister van Justitie om in een planningsbrief, maakt managementafspraken met de parketten, maakt analyses van de periodieke verantwoordingen van de parketten en koppelt de uitkomsten daarvan terug naar het ministerie.

De landelijke coördinatie van de fraudebestrijding binnen het OM ligt bij de *Coördinatiecommissie Fraude,* onder voorzitterschap van de portefeuillehouder fraude van het College van procureurs-generaal. In

[20] Participanten in deze commissie zijn vanaf 1992 de bewindspersonen van Algemene Zaken, Justitie, Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In een latere fase is ook de bewindspersoon van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties toegetreden, recentenlijk gevolgd door de bewindspersonen van Economische Zaken en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

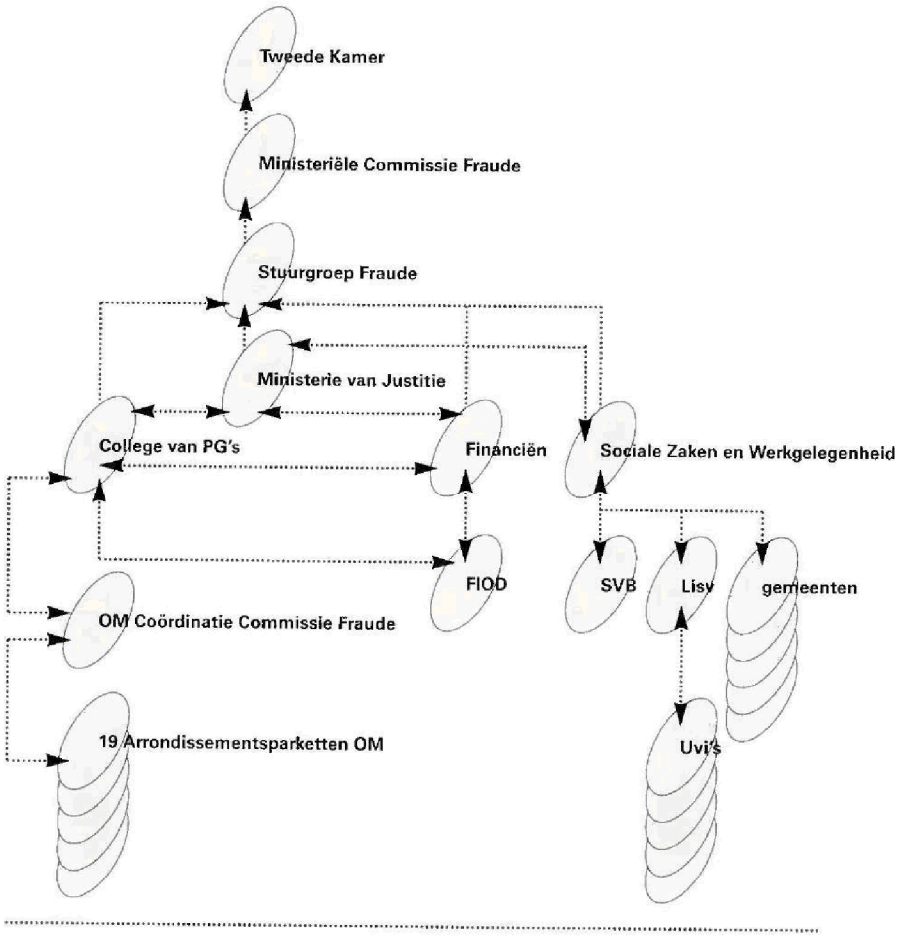
1910762 02662

deze commissie participeert tevens een vertegenwoordiger van het Ministerie van Justitie. De commissie beoogt binnen het OM te fungeren als scharnier tussen beleid en uitvoering van de fraudebestrijding.

Het OM is bovendien landelijk en regionaal vertegenwoordigd in de specifiek voor fiscale fraude, sociale zekerheidsfraude en horizontale fraude bestaande overlegstructuren tussen het OM, ministeries en organisaties die zich bezig houden met opsporing. In deze overlegstructuren vindt afstemming plaats met de betrokken vakministeries en organisaties met opsporingsambtenaren.

In figuur 4 zijn de belangrijkste informatiestromen tussen actoren bij de fraudebestrijding op landelijk niveau weergegeven.

figuur 4 **actoren betrokken bij freaudebestrijding**



2.4 Richtlijnen en afspraken

Het OM heeft het gezag over de opsporing. Het OM heeft daarbij een eigen wettelijk taak, vastgelegd in de Wet op de Rechterlijke Organisatie. Het OM dient te waarborgen dat het aanbod van zaken de eigen verwerkingscapaciteit niet te boven gaat en dat het OM de juiste soort

1910762 02662

zaken krijgt aangeleverd, van de juiste kwaliteit («vervolgingswaardig»). Daar is een zo goed mogelijke afstemming voor nodig tussen het OM en de organisaties met opsporingsambtenaren.

Een instrument van het OM om het gezag over de opsporing uit te voeren is het vaststellen van *richtlijnen voor aangifte van fraudezaken* door de organisaties met opsporingsambtenaren. Een ander instrument van het OM is het met deze organisaties maken van *afspraken over het maximaal aantal bij het OM in te dienen zaken.* Beide instrumenten worden hierna toegelicht.[21]

Richtlijnen
In de richtlijnen van het OM is het traject omschreven waarin afweging en overgang plaatsvindt van een bestuurlijke aanpak naar een strafrechtelijke aanpak van fraude. In de richtlijnen is onder meer vastgelegd welke zaken voor een bestuurlijke aanpak dan wel een strafrechtelijke aanpak in aanmerking komen.

Voor fiscale fraude bestaan sinds 1993 de *Aanmeldings-, transactie- en vervolgingsrichtlijnen* (ATV-richtlijnen) van OM en Minister van Financiën gezamenlijk.[22] De geconstateerde fraude wordt strafrechtelijk aangepakt indien wordt voldaan aan twee criteria: 1) er is sprake van opzet en 2) het fiscaal nadeel is f 12 000 en hoger voor particulieren en f 25 000 en hoger voor ondernemingen. Indien niet aan één of beide criteria wordt voldaan, vindt bestuurlijke afhandeling plaats. Van de zaken die wel voldoen aan de criteria kan – aan de hand van een puntenlijst uit de richtlijnen – de prioriteit worden bepaald. In de richtlijnen zijn criteria opgenomen voor de besluitvorming in selectie-overleggen (Belastingdienst-FIOD) en tripartiete-overleggen (Belastingdienst-FIOD-OM). Een beschrijving van deze overleggen is opgenomen in de bijlage.

Voor sociale zekerheidsfraude bestaan twee landelijke richtlijnen. Sinds 1997 bestaat de *Richtlijn voor het doen van aangifte, het opmaken van proces-verbaal, de vervolging en het strafvorderingsbeleid inzake fraude met sociale uitkeringen.*[23] Sinds 1994 bestaat de *Richtlijn premiefraude werkgevers.*[24] In deze beide richtlijnen wordt bepaald welke gevallen van fraude bestuurlijk worden afgedaan door de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid (werknemersverzekeringen), de SVB (volksverzekeringen) en de gemeenten (sociale voorzieningen) en welke gevallen voor opsporing en vervolging in aanmerking komen. Geconstateerde uitkeringsfraude (fraude door ontvangers van een uitkering) werd in de jaren 1997–1999 in elk geval strafrechtelijk afgedaan indien het benadelingsbedrag[25] meer was dan f 12 000. Bij de afdoening van de categorie van zaken tussen f 6 000 en f 12 000 konden afspraken gemaakt worden tussen de uitvoeringsorganisaties en het OM. Zaken beneden de f 6 000 werden bestuursrechtelijk afgedaan.[26] Geconstateerde fraude met premies werknemersverzekeringen (fraude door werkgevers) wordt strafrechtelijk afgedaan indien het premienadeel f 25 000 of meer bedraagt en de zaak ten minste drie punten krijgt op grond van de prioriteitsbepaling die in de richtlijn van het OM is opgenomen. Een tweede recidive is op zichzelf ook voldoende om een zaak voor strafrechtelijke vervolging in aanmerking te laten komen.

Bij horizontale fraude geldt een systeem van puntentoekenning aan fraudezaken aan de hand waarvan wordt bepaald welke zaken de IFT's in behandeling nemen.[27] In de oorspronkelijke opzet van de IFT-structuur zou het Landelijk Loket Horizontale Fraude (later het Landelijk Bureau

[21] Daarnaast zijn van belang: de eerder genoemde planningsbrief van het College van procureurs-generaal, de managementafspraken met de parketten en de analyses van de periodieke verantwoordingen van de parketten.
[22] Staatscourant 1993, 75. Deze richtlijnen hebben betrekking op fiscale delicten van artikel 69 van de AWR en artikel 64 van de Invorderingswet 1990 en de douanedelicten van de Wet inzake de douane. In het vervolg van de nota wordt over fiscale delicten gesproken. Sinds 1985 bestaan aanmeldings- en vervolgingsrichtlijnen tussen het College van procureurs-generaal en de Belastingdienst. In deze richtlijnen waren geen aantallen zaken opgenomen maar wel eisen aan te hanteren normen.
[23] Staatscourant 1997, 12 en voor de verhoging van de aangiftegrens: Tweede Kamer, 1999–2000, 26 411, nr. 7.
[24] Vastgesteld door de procureurs-generaal op 26 oktober 1994.
[25] Het benadelingsbedrag is het bedrag dat ten onrechte als uitkering is verleend als gevolg van het- al dan niet opzettelijk – niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenverplichting.
[26] Vanaf 1 april 2000 komen fraudezaken tot een bedrag van f 12 000 niet meer in aanmerking voor een strafrechtelijke afdoening, maar voor een bestuurlijke afdoening.
[27] Het aantal punten voor een zaak is afhankelijk van het maatschappelijk belang, de financiële omvang, dreiging van een trend (lokaal-regionaal-landelijk-internationaal) en karakteristieken van de dader. Faber, *Inpoldering van het fraudelandschap, Tussenevaluatie interregionale fraude-teams en het landelijk loket horizontale fraude,* 1999.

1910762 02662

Fraude genoemd) het centrale punt worden voor het doen van melding en aangifte van horizontale fraude. Op basis van een aantal wegingscriteria zouden de aangemelde zaken vervolgens na weging en classificering (zwaar of middelzwaar) worden doorgeleid naar het Voorbereidend prioriteiten overleg. Dit overleg zou de zaken toewijzen aan de IFT's. Zaken die niet «IFT-waardig» zijn dienen de politieregio's af te handelen. In de praktijk bleken het echter de IFT's te zijn die vrijwel alle zaken bij het Voorbereidend prioriteitenoverleg aanmelden, en diezelfde zaken via dat overleg ook in onderzoek namen.

Afspraken
In de periode 1992–1996 heeft het OM in het kader van het project Intensivering Fraudebestrijding afspraken gemaakt met de FIOD, de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid, de SVB en de gemeenten over het aantal door de opsporingsdiensten bij het OM aan te brengen zaken. Tussen het OM en de FIOD zijn deze afspraken overigens al sinds 1994 vastgelegd in een jaarlijks convenant tussen het OM en de Belastingdienst (FIOD). Ook de jaarlijkse convenanten voor 1997, 1998 en 1999 bevatten afspraken over aantal, soort en zwaarte van de zaken die de FIOD beoogde aan te leveren bij het OM en de wijze waarop het OM die zaken beloofde af te doen.
Voor de jaren 1997–1999 was van dergelijke afspraken tussen het OM en de SVB, de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid en de gemeenten geen sprake. Wel maakte het OM in deze periode jaarlijks in een brief aan deze organisaties duidelijk welk aantal aangiften (processen-verbaal) het OM in dat jaar maximaal in behandeling zou kunnen nemen.

Sinds 1999 tracht het OM in zogenoemde *handhavingsarrangementen* tot wederzijdse afspraken te komen met de vakministeries en opsporingsdiensten over het aantal, soort en zwaarte van de zaken die opsporingsdiensten aanleveren en de capaciteit die daarvoor bij het OM beschikbaar is. Begin 2000 is het eerste handhavingsarrangement ondertekend, namelijk dat tussen de Belastingdienst (inclusief de FIOD-ECD) van het Ministerie van Financiën en het OM voor het jaar 2000. Handhavingsarrangementen zijn voor de sociale zekerheidsfraude nog niet afgerond tussen het OM en het Ministerie van SZW of tussen het OM en het Lisv en de SVB. Ze zijn voor de horizontale fraude ook nog niet afgerond tussen het OM en de brancheorganisaties uit de private sector.

1910762 02662

3 PRESTATIES VAN OPSPORING

... van fraudesignaal tot proces-verbaal ...

3.1 Beoordelingskader

Voor een goede verantwoording over en sturing van de opsporing en vervolging van fraude acht de Rekenkamer het van belang dat de handhavingspartners (Ministerie van Justitie, College van procureurs-generaal, organisaties die zich bezig houden met opsporing en vakdepartementen) op landelijk niveau inzicht hebben in de *prestaties* van opsporing.

Onder *prestaties van opsporing* verstaat de Rekenkamer in dit rapport het aantal verrichte opsporingsonderzoeken naar fraude – resulterend in een aangifte bij het OM (proces-verbaal) of in een rapport voor bestuurlijke afdoening – en de zwaarte van deze zaken.

De FIOD, onderdeel van de Belastingdienst van het Ministerie van Financiën, dient zorg te dragen voor inzicht in de prestaties bij de opsporing van fiscale fraude. De SVB dient zorg te dragen voor inzicht in de prestaties bij opsporing van fraude met volksverzekeringen. Het Lisv, als opdrachtgever van de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid, is verantwoordelijk voor het geven van inzicht in de opsporingsprestaties van de uitvoeringsinstellingen bij fraude met werknemersverzekeringen. Het Ministerie van SZW is als tweedelijns toezichthouder op de gemeenten, verantwoordelijk voor het geven van landelijk inzicht in de opsporingsprestaties van de gemeenten bij fraude met sociale voorzieningen. Het Ministerie van Justitie en het OM zijn verantwoordelijk voor het geven landelijk inzicht in de opsporingsprestaties van IFT's bij horizontale fraude.

De Rekenkamer ging bij deze organisaties na of ze *prestatiedoelen* hebben geformuleerd voor de hoeveelheid fraudezaken, de zwaarte van deze zaken en de soort zaken (bijvoorbeeld naar wet of naar thema) die opsporingsorganisaties jaarlijks bij het OM beogen aan te geven (processen-verbaal). Ook keek de Rekenkamer naar eventuele doelen voor de doorlooptijd van zaken. Voorts ging zij na of inzicht bestond in de *gerealiseerde prestaties.* Voor een goed begrip van deze opsporings-prestaties acht de Rekenkamer het tevens van belang dat de organisaties inzicht hebben in jaarlijkse *doorstroom* van fraudezaken (van fraude-signaal tot en met aangifte bij het OM) en de *terugstroom* voor bestuur-lijke afdoening (van zaken die niet hebben geleid tot een aangifte bij het OM).
Daarbij kan het gaan om *volumegegevens,* welke een indruk geven van de stand aan het eind van het jaar van het aantal ontvangen fraudesignalen, verrichte onderzoeken, fraudeconstateringen, processen-verbaal en opgespoorde fraudezaken waarbij wordt besloten tot bestuurlijke afdoening.
Beter nog zijn *doorstroomgegevens,* welke een indruk geven van het deel van alle fraudesignalen dat daadwerkelijk uitmondt in een proces-verbaal en het deel waarbij wordt besloten om de zaak bestuurlijk af te doen of wordt besloten de zaak (nog) niet in behandeling te nemen.

1910762 02662

3.2 Fiscale fraude

Beoogde versus gerealiseerde prestaties
De FIOD stelde zichzelf in de periode 1997–1999 als doel om jaarlijks 450 fraudezaken (convenantzaken) aan te geven bij het OM.[28] Verder werd onder meer het met de zaken gemoeide aantal verdachten aangegeven, het verwachte opgespoorde nadeel en het aantal te verrichten megaonderzoeken. Ook werd de beoogde doorlooptijd van opsporingsonderzoek aangegeven.

Uitwerking prestatiedoelen FIOD
Binnen de 450 convenantzaken dienden 900 verdachten betrokken te zijn. Het opgespoorde nadeel van deze zaken werd geraamd op f 300 miljoen in 1997 en 1998 en f 450 miljoen in 1999. Ook het aantal te verrichten megaonderzoeken werd aangegeven. In 1997 beoogde de FIOD één, in 1998 twee en in 1999 drie megaonderzoeken te verrichten. Voorts werd aangegeven dat 400 van de 450 zaken afkomstig dienden te zijn uit het reguliere aanmeldingsproces en 50 uit de themagerichte aanpak van de Belastingdienst en uit megaonderzoek.[29]
De FIOD beoogde 50% van de opsporingsonderzoeken binnen 6 maanden af te ronden en de rest binnen 13 maanden.[30] Gemiddeld mocht de doorlooptijd van een opsporingsonderzoek 8 maanden zijn en de bewerkingstijd 800 uur.
Bron: Managementcontracten Belastingdienst – FIOD, 1997–1999

De FIOD realiseerde in de periode 1997–1999 op hoofdzaken de gestelde prestatiedoelen voor de opsporing van fiscale fraude, waaronder het doel om jaarlijks 450 van fiscale fraudezaken aan te geven bij het OM, het met deze zaken gemoeide aantal verdachten, het verwachte opgespoorde nadeel en het aantal te verrichten megaonderzoeken.

Ook het doel om 50% van deze opsporingsonderzoeken binnen 6 maanden af te ronden en de rest binnen 13 maanden bleek de FIOD in grote lijnen te realiseren.
Ook de gemiddelde zwaarte van de aangegeven zaken – in termen van opgespoord strafrechtelijk nadeel – steeg van f 1,062 miljoen in 1998 naar f 1,178 miljoen in 1999. Het aantal zaken in de categorie van f 25 000 tot f 250 000 was toegenomen ten opzichte van het aantal zaken in de categorie van f 0 tot f 25 000. Het aantal zaken in de categorie van f 1 miljoen tot f 50 miljoen was toegenomen ten opzichte van het aantal zaken in de categorie van f 250.00 tot f 1 miljoen.

In de verslagen van de Belastingdienst en de FIOD wordt overigens geen informatie opgenomen over de daadwerkelijk geïnde belastinggelden, exclusief fiscale boetes, die voortvloeien uit de FIOD-onderzoeken. In het jaarlijkse Beheersverslag van de Belastingdienst werd over het totale resultaat van de invordering gerapporteerd, maar vond geen uitsplitsing plaats van geïnde belastinggelden en boetes naar het onderscheid bestuurlijke afdoening en strafrechtelijke afdoening. Vanuit de «geïntegreerde klantbehandeling» was een dergelijk onderscheid volgens de Belastingdienst minder relevant.

Inzicht in jaarlijkse stroom aan fraudezaken
De FIOD had over de periode 1997–1999 volumegegevens over de jaarlijkse aantallen fraudemeldingen, vervolgingswaardige fraudezaken, convenantzaken, processen-verbaal en fiscale rapporten. In tabel 1 zijn de volumegegevens voor de periode 1997–1999 opgenomen.

[28] Een convenantzaak wordt door de FIOD en het OM gedefinieerd als een door de FIOD opgemaakt proces-verbaal tegen een of meer hoofdverdachten met betrekking tot fiscaal strafrechtelijke feiten, vallend binnen het convenant/handhavingsarrangement van de Belastingdienst (FIOD) en het OM.
[29] In 1998 waren de thema's BTW-carrouselfraude en beursfraude, in 1999 fraude in de financiële sector.
[30] De doorlooptijd van een onderzoek werd door de FIOD gedefineerd als het aantal maandovergangen tussen de datum van de acceptatie van het opsporingsonderzoek in het Tripartiete-overleg, tot en met de datum waarop het onderzoek wordt afgesloten.

1910762 02662

Tabel 1: volumegegevens fiscale fraude

Fiscale fraude	Aangemelde fraudezaken (vermoedens)	Terug voor bestuurlijke afdoening door Belastingdienst	In Tripartiete-overleg voor opsporings onderzoek geaccepteerde zaken	Aangiften bij OM (pv's/ convenantzaken)
1997	3 857	3 458	399	365
1998	3 200	2 701	499	454
1999	3 410	2 848	562	453

Bron: Cijfers Belastingdienst (FIOD).

Sinds 1998 verricht de FIOD op basis van haar informatiesysteem (GEFIS[31]) analyses van de doorstroom van geaccepteerde fraudeaanmeldingen door het ATV-traject.[32] De gegevens worden onderscheiden naar directie (Particulieren, Ondernemingen Noord, Ondernemingen Zuid, Grote ondernemingen en Douane), naar ontdekkingswijze en naar aantal prioriteitspunten (een indicator voor de zwaarte van een zaak).

In een interne analyse van december 1999 is de FIOD nagegaan welk deel van de sinds begin 1997 aangemelde zaken (inclusief bedragen, personen en delicten) alle fasen van het ATV-traject doorloopt en bij welk deel in de verschillende fasen men besluit niet strafrechtelijk te vervolgen of men besluit de zaak (nog) niet in behandeling te nemen. Uit deze analyse bleek dat tussen januari 1997 en juni 1999 9 313 aanmeldingsvoorstellen waren ingediend waarvan 74% werd terugverwezen voor bestuurlijke afdoening. Hiermee zijn in totaal f 1,8 miljard aan vermoedelijk ontdoken belasting, 8 509 personen en 6 821 delicten terugverwezen voor bestuurlijke afdoening. Van de 9 313 zaken bereikte 17% (1 544 zaken) de opsporing. 9% lag nog op voorraad als aanmeldingsvoorstel (221 zaken), bij het selectieoverleg (427 zaken) of bij het tripartiete-overleg (148 zaken). Met deze zaken wachten f 168 miljoen aan vermoedelijk ontdoken belasting, 854 personen en 657 delicten op vervolg.

Per fase is bij de FIOD het aantal bekend dat terug naar de eenheid gaat voor bestuurlijke afdoening. Verder zijn per fase de werkvoorraden bekend.

[31] GEFIS staat voor Geïntegreerd Fraude Informatiesysteem.
[32] Het ATV-traject is het traject van aanmelding, transactie en vervolging van fiscale fraudezaken.

1910762 02662

In figuur 5 worden de doorstroomgegevens schematisch weergegeven.

figuur 5 **stroomgegevens fiscale fraude aangemelde zaken in de periode januari 1997 - juni 1999**



Hoewel in de afgelopen jaren de vulling (het opnemen van gegevens) in het informatiesysteem (GEFIS) is verbeterd, is volgens de FIOD ook recent nog sprake van onvolledige vulling. Dit belemmert volgens de FIOD het zicht op de ontdekte fraude. De gegevens uit het informatiesysteem moeten hierdoor volgens de FIOD met de nodige slagen om de arm worden geïnterpreteerd.

In de interne analyses stelde de FIOD, dat niet volledig duidelijk wordt hoe keuzen in de verschillende fasen van het ATV-traject tot stand komen en hoe het grote aantal naar de eenheden en districten van de Belastingdienst terugverwezen zaken wordt afgehandeld. Van de zaken op voorraad is niet duidelijk welke zaken 1) wel zijn weg gewerkt, maar nog niet zijn afgeboekt, 2) als verloren moeten worden beschouwd of 3) nog wachten op verder verloop. In de interne FIOD-analyses wordt gepleit voor nader kwalitatief onderzoek (aanvullend op de gegevens uit het informatiesysteem) naar:

- de gronden voor de beslissingen in de verschillende fasen van het ATV-traject;
- de wijze waarop de eenheden en districten de terugverwezen zaken afhandelen;
- de status van de nog op voorraad liggende zaken.

3.3 Sociale zekerheidsfraude

3.3.1 Volksverzekeringen

Beoogde versus gerealiseerde prestaties
De SVB stelt jaarlijks een handhavingsbeleidsplan op. Daarin zijn wel algemene doelen maar geen kwantitatieve prestatiedoelen voor de opsporing van fraude geformuleerd.
Jaarlijks stelt het College van procureurs-generaal het maximale door de

1910762 02662

SVB bij het OM in te dienen aantal aangiften vast. In tabel 2 is deze prognose van het OM afgezet tegen het daadwerkelijke aantal aangiften van fraude met volksverzekeringen door de SVB.

Tabel 2: prognose versus realisatie aangiften fraude door SVB

	1997	1998	1999
Fraude volksverzekeringen			
Prognose OM	250	250	470
Realisatie SVB:	428	401	379
Waarvan:			
– Anw	21	123	199
– AKW	225	160	111
– AOW	182	118	69

Bron: Cijfers SVB en cijfers OM.

Uit tabel 2 blijkt dat de SVB in 1999 minder aangiften bij het OM deed dan de prognose van het OM. De prognose van het OM wordt door de SVB overigens niet beschouwd als een prestatiedoel voor de SVB. Het aantal betreft volgens de SVB slechts een maximum aantal aangiften dat het OM in behandeling zou nemen en afdoen.

De toezichthouder van de SVB – het Ctsv – constateerde dat de extra opsporingspresaties bij één wet (de Anw) leidde tot mindere opsporingsprestaties bij de andere wetten (AOW en AKW). Het Ctsv vond dat niet goed en trok de conclusie dat de opsporingscapaciteit van de SVB mogelijk te laag was. Volgens de SVB ging het echter niet om een verschuiving van de opsporingscapaciteit maar om een verschuiving in frauderisico door veranderingen in de wetgeving. Capaciteitsuitbreiding van het aantal opsporingsambtenaren was volgens de SVB niet nodig, omdat het risico van fraude in de volksverzekeringen als laag wordt ingeschat.

Inzicht in jaarlijkse stroom aan fraudezaken
De SVB had over de periode 1997–1999 volumegegevens over het aantal vooronderzoeken, opsporingsonderzoeken en aangiften bij het OM.

In 1999 voerde de SVB tegen 1 653 verdachten vooronderzoeken uit. Het betrof 1 168 fraudezaken. Een vooronderzoek is een in behandeling genomen fraudesignaal en wordt uitgevoerd door een sociaal rechercheur van de SVB. Van deze 1 168 fraudesignalen was bij de SVB de herkomst bekend.

Er werden in 1999 512 opsporingsonderzoeken uitgevoerd en 379 aangiften van fraude gedaan. Over 1999 vermeldde de SVB naast het aantal verdachten voor het eerst ook het aantal zaken. In één zaak kunnen verschillende verdachten betrokken zijn.

In tabel 3 zijn de volumegegevens voor de periode 1997–1999 opgenomen.

1910762 02662

Tabel 3: volumegegevens fraude volksverzekeringen

Fraude volksverzekeringen	Fraudesignalen	Vooronderzoeken	Opsporingsonderzoeken	Aantal aangiften bij OM
1997	–	1 513	607	428
1998	–	1 516	513	401
1999	–	1 653	512	379

Bron: Cijfers SVB.

Verder had de SVB informatie over werkvoorraden (per vestiging). Over 1999 had de SVB ook voor het eerst informatie over doorlooptijden van opsporingsonderzoeken (zowel per wet als per vestiging).

De werkvoorraad aan opsporingsonderzoeken bij de SVB nam toe van 641 zaken (881 verdachten) in 1998 tot 703 zaken (931 verdachten) in 1999. Over de ouderdom van de werkvoorraden gaven de SVB rapportages geen informatie.

De doorlooptijd voor een afgerond opsporingsonderzoek in 1999 was 15,4 dagen voor de AKW, 16,7 dagen voor de AOW en 25,9 dagen voor de Anw. Deze cijfers waren volgens de SVB echter nog moeilijk te interpreteren, omdat nog geen vergelijkingsmateriaal met voorgaande periodes aanwezig was.

Voorts had de SVB inzicht in het opgespoorde benadelingsbedrag[33]. In 1999 was het opgespoorde benadelingsbedrag (met betrekking tot de 379 verdachten waartegen aangifte was gedaan) in totaal f 7,5 miljoen. Het gemiddelde benadelingsbedrag was in 1999 dus f 19 736 per verdachte waartegen aangifte was gedaan (1998: f 19 923). Inzicht in het daadwerkelijk teruggevorderde bedrag had SVB niet.
De rapportages van de SVB bevatten geen informatie over het totaal aantal (wel èn niet in behandeling genomen) fraudesignalen en de afloop van zaken die na een vooronderzoek of een opsporingsonderzoek niet resulteren in een aangifte. Zo kan de SVB een onderzoek onder meer sluiten wegens capaciteitsgebrek en kan worden afgezien van een aangifte bijvoorbeeld wegens overlijden van de verdachte.

De SVB beschikte niet over doorstroomgegevens. Daarbij gaat het om informatie over het deel van alle fraudesignalen, dat daadwerkelijk uitmondt in een proces-verbaal en het deel waarbij men besluit de zaak bestuurlijk af te doen of besluit de zaak (nog) niet in behandeling te nemen.

Het begin 2000 bij de SVB ingevoerde informatiesysteem (FRES) beoogt verbetering te brengen in de kwaliteit van de beleidsinformatie over de opsporing van fraude in de volksverzekeringen. De handleiding voor het nieuwe informatiesysteem (FRES) noemt bijvoorbeeld 16 redenen voor het afsluiten van een opsporingsonderzoek waarvan geen aangifte bij het OM wordt gedaan. Met het FRES wordt het mogelijk kosten, prestaties en aspecten van effecten per SVB vestiging en per wet te meten. Het FRES is ook bedoeld om de analyse van fraudezaken te verbeteren.
Informatie over aantallen (wel èn niet in onderzoek genomen) fraudesignalen is in de opzet van het FRES niet opgenomen.

[33] Het benadelingsbedrag is het bedrag dat ten onrechte als uitkering is verleend als gevolg van het – al dan niet opzettelijk – niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenverplichting.

1910762 02662

In mei 2000 publiceerde de SVB de *Rapportage Handhaving over de handhaving bij de SVB in 1999,* met daarin activiteiten om de informatie over de opsporing verder te verbeteren. Deze rapportage komt in de plaats van de augustusrapportage van het Ctsv. Inmiddels beoordeelde het Ctsv – als toezichthouder – de SVB-rapportage als toereikend.

3.3.2 Werknemersverzekeringen

Beoogde versus gerealiseerde prestaties
Het Lisv maakt met de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid afspraken over door hen uit te voeren prestaties, de zogenoemde *«referentiediensten»*. Voor de opsporingsprestaties van de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid waren twee referentiediensten met name van belang, namelijk de *«beslissingen uitkeringsfraude»* en *«beslissingen premiefraude»*. Een beslissing uitkerings- of premiefraude wordt genomen op basis van een opgemaakt rapport (voor bestuurlijke afdoening) of proces-verbaal (voor het doen van aangifte bij het OM) dat het eindproduct is van een opsporingsonderzoek.

Over 1997 en 1998 kon het Lisv geen overzicht geven van het aantal afgesproken en gerealiseerde beslissingen premiefraude (fraude door werkgevers) en beslissingen uitkeringsfraude (fraude door werknemers). Dat kwam omdat de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid nog geen eenduidige terminologie voor de referentiediensten hanteerden.

In 1999 stelden het Lisv en de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid als doel 737 beslissingen premiefraude en 10 079 beslissingen uitkeringsfraude. De realisatie was 666 beslissingen werkgevers*(premie)fraude* en 9 344 beslissingen uitkeringsfraude. Deze beslissingen werden in de registratie niet onderscheiden naar rapport voor bestuurlijke afdoening en aangifte bij het OM.

Jaarlijks stelt het College van procureurs-generaal op basis van de prognoses van de uitvoeringsinstellingen het maximale door de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid bij het OM in te dienen aantal aangiften uitkeringsfraude en premiefraude vast. Deze prognose kent volgens het Lisv een bandbreedte van min en plus 25%. In tabel 4 wordt het aantal daadwerkelijke aangiften uitkeringsfraude en premiefraude door de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid afgezet tegen de prognose van het College van procureurs-generaal.

Tabel 4: prognose versus realisatie aangiften uitvoeringsinstellingen

	1997	1998	1999
Uitkeringsfraude			
Prognose OM	–	1 968	1 930
Realisatie uitvoeringsinstellingen	2 228	1 505	958
Premiefraude			
Prognose OM	–	168	152
Realisatie uitvoeringsinstellingen	142	153	140

Bron: Cijfers Lisv en cijfers OM.

Uit tabel 4 blijkt dat het totaal aantal aangiften uitkeringsfraude in de periode 1997–1999 sterk afnam. De prognose van het OM wordt door het Lisv overigens niet beschouwd als een prestatiedoel voor de uitvoeringsinstellingen. Het aantal betreft volgens het Lisv slechts een maximum aantal aangiften dat het OM in behandeling zou nemen en afdoen.

1910762 02662

Inzicht in jaarlijkse stroom aan fraudezaken
Het Lisv ontvangt van de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid statistische informatie. De cijfers over fraude voor de periode 1997–1999 bevatten «volumegegevens» over aantallen fraudesignalen (niet over alle jaren), opsporingsonderzoeken en het aantal bij het OM ingediende processen-verbaal.
In tabel 5 zijn de volumegegevens voor premiefraude en uitkeringsfraude over de periode 1997–1999 opgenomen.

Tabel 5: Volumegegevens premiefraude en uitkeringsfraude

Premiefraude	Fraudesignalen	Vooronder-zoeken	Opsporings-Onderzoeken	Aantal pv's/ aangiften OM
1997	–	–	1 234	142
1998	2 615	–	1 414	153
1999		–	1 245	140
Uitkeringsfraude				
1997	–	–	17 851	2 228
1998	–	–	19 004	1 505
1999	23 010	–	19 868	958

Bron: Lisv.

De beschikbare gegevens bij het Lisv gaven voorts inzicht in het aantal onderzoeken waarbij fraude werd geconstateerd en de wijze waarop deze fraudeconstateringen door de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid werden afgedaan. In tabel 6 zijn deze gegevens opgenomen.

Tabel 6: Fraudeconstateringen naar afdoeningswijze

Premiefraude	Fraude constate-ringen	Boeten		Aangiften bij OM	Geen Sanctie
1997	486	196		142	148
1998	438	167		153	118
1999	411	198		140	73
Uitkerings-fraude	Fraude constate-ringen	Boeten	Maat-regelen	Aangiften bij OM	Restgroep
1997	15 286	5 891	2 379	2 228	4 788
1998	15 898	10 619	1 233	1 505	2 541
1999	17 620	14 221	404	958	2 037

Bron: Lisv.

Uit tabel 6 blijkt dat een aanzienlijk deel van de geconstateerde (opgespoorde) premiefraude wordt afgedaan onder de categorie «geen sanctie». Het Lisv had nog geen zicht op de gronden waarop de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid kwamen tot de afdoeningswijze «geen sanctie». In de Trendrapportage 2000 stelde het Lisv een onderzoek hiernaar in het vooruitzicht.

Uit tabel 6 blijkt voorts dat een aanzienlijk deel van de geconstateerde (opgespoorde) uitkeringsfraude wordt afgedaan onder de categorie «restgroep». Het Lisv kon geen onderverdeling maken van redenen waarom geen aangifte was gedaan en geen bestuurlijke boete of maatregel was opgelegd.

1910762 02662

Verder blijkt uit tabel 6 dat tegenover de sterke afname van het aantal aangiften uitkeringsfraude bij het OM een sterke toename staat van het aantal bestuurlijke boeten bij uitkeringsfraude.

De beschikbare gegevens van het Lisv gaven verder inzicht in het gemiddelde benadelingsbedrag van fraudeconstateringen. In 1999 was het gemiddelde benadelingsbedrag per constatering premiefraude circa f 97 000 (1998: f 81 744, 1997: f 88 882). In 1999 was het gemiddelde benadelingsbedrag per constatering uitkeringsfraude f 3 000 (1998: f 3 897, 1997: f 4 984).[34]

Het Lisv verzamelde geen informatie over het aantal vooronderzoeken, doorlooptijden, werkvoorraden en de ouderdom van de werkvoorraden bij de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid. Het Ctsv – toezichthouder van het Lisv en de uitvoeringsinstellingen – verzamelde in haar Augustus-rapportage handhaving 1999 deze informatie wel. Het Ctsv stelde in deze rapportage vast dat er grote verschillen bestonden tussen de uitvoerings-instellingen sociale zekerheid onderling bij de wijze waarop met de fraudesignalen en andere gegevens werd omgegaan.

Het Lisv beschikte verder niet over doorstroomgegevens. Daarbij gaat het om informatie over het deel van alle fraudesignalen, dat daadwerkelijk uitmondt in een proces-verbaal en het deel waarbij men besluit de zaak bestuurlijk af te doen of besluit de zaak (nog) niet in behandeling te nemen.

In mei 2000 publiceerde het Lisv de *Trendrapportage handhaving 2000,* met informatie over daaraan voorafgaande jaren. Het Ctsv als toezicht-houder van het Lisv en de uitvoeringsinstellingen beoordeelde de Trendrapportage. Het Ctsv had waardering voor de wijze waarop het Lisv kans had gezien de Trendrapportage binnen de gestelde tijd te ontwik-kelen en af te ronden. De informatie in deze rapportage was nog niet volledig. Van één van de uitvoeringsinstellingen was alle informatie over 1999 in deze rapportage nog voorlopig. De rapportage gaf volgens het Ctsv wel een uitgebreide beschrijving van de handhaving, maar te weinig analyses, te weinig verklaringen en te weinig inzicht in de ontwikkelingen.

De Rekenkamer constateert dat de opsporing- en afdoeningcijfers in de Trendrapportage 2000 over de jaren 1997, 1998 en 1999 nog niet geheel juist waren, door zogenoemde «naijleffecten». Die ontstonden doordat uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid bepaalde fraudezaken niet in het betreffende jaar, maar in het daarop volgende jaar pas bij het Lisv aanmelden. Het Lisv gaf aan te werken aan verbetering en versnelling van de gegevensstromen.

In de Trendrapportage handhaving 2000 noemt het Lisv twaalf projecten die bij zullen dragen aan verbetering van de handhaving. Het betreft onder meer de verbetering van de fraudestatistiek, waarvoor nieuwe richtlijnen voor de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid zijn opgesteld.

3.3.3 Sociale voorzieningen

Beoogde versus gerealiseerde prestaties
Onderzoek van het Ministerie van SZW naar 60 gemeentelijke beleids-plannen en -verslagen wees uit dat 53 procent van de onderzochte gemeenten (32 gemeenten) lokaal specifieke en/of kwantitatieve prestatie-doelen voor de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O)

[34] Volgens opgave van het Lisv was het gemiddelde benadelingsbedrag per aangifte uitkeringsfraude bij het OM in 1999 ongeveer f 25 000 (1998: ongeveer f 26 000; 1997: ongeveer f 24 000).

1910762 02662

hanteerde.[35] De rest (28 gemeenten) had geen of een zeer globale doelstelling.

Jaarlijks stelt het College van procureurs-generaal het maximale door de gemeenten bij het OM in te dienen aantal aangiften van fraude met sociale voorzieningen vast. In tabel 7 wordt deze prognose van het College van procureurs-generaal afgezet tegen het daadwerkelijke aantal aangiften van fraude met sociale voorzieningen, volgens de gegevens van het CBS en volgens de gegevens van het OM.

Tabel 7: prognose versus realisatie aangiften door gemeenten

	1997	1998	1999
Sociale voorzieningen			
Prognose OM	10 965	8 959	7 800
Realisatie gemeenten (CBS)	4 909	5 680	–
Realisatie gemeenten (OM)	8 009	6 365	5 110

Bron: Cijfers CBS en cijfers OM.

De cijfers van het OM over daadwerkelijke aangiften wijken aanzienlijk af van die van het CBS. In 1997 was dit verschil 3 100 aangiften, in 1998 685 aangiften. Daarom kunnen op basis van deze informatie geen conclusies worden getrokken over beoogde versus gerealiseerde aangiften. De prognose van het OM wordt door het Ministerie van SZW overigens niet beschouwd als een prestatiedoel voor de gemeenten. Het aantal betreft volgens het ministerie slechts een maximum aantal aangiften dat het OM in behandeling zou nemen en afdoen.

Inzicht in jaarlijkse stroom aan fraudezaken
Het inzicht van het Ministerie van SZW in de jaarlijkse stroom aan fraudezaken in de sociale voorzieningen is gebaseerd op de M&O-monitor 1997–1998[36] en het Doeltreffendheidsonderzoek 1999[37]. Deze onderzoeken bevatten informatie over opsporing van fraude door sociaal rechercheurs bij gemeenten. De M&O-monitor 1997–1998 is gebaseerd op een steekproef bij 167 gemeenten. Het Doeltreffendheidsonderzoek 1999 is gebaseerd op een steekproef bij 70 gemeenten.

Beeld op basis van de twee onderzoeken van het Ministerie van SZW
De M&O-monitor 1997–1998 geeft geen informatie over aantallen fraudesignalen. Wel wordt hier gekeken naar de afhandeling van één specifiek type fraudesignaal, namelijk het belastingsignaal. Daarnaast is informatie opgenomen over in onderzoek genomen fraudesignalen (aantal, aantal per bijzonder onderzoeker, zwaarte per onderzoek, wijze van registratie). De cijfers wijzen uit dat er in 1997 157 832 bijzondere onderzoeken gemeld zijn door gemeenten[38]. Onduidelijk is hoe de cijfers zich verhouden tot die uit het Doeltreffendheidonderzoek 1999. Hierin staat dat 80 procent van de fraudesignalen in onderzoek genomen zijn, maar het is niet duidelijk of die 80 procent gerelateerd kan worden aan de 157 832 bijzondere onderzoeken uit de M&O-monitor van 1997–1998. Beide gegevens hebben betrekking op 1997. Het Ministerie van SZW gaf aan dat het voor de hand ligt de cijfers niet zomaar aan elkaar te relateren omdat bij gemeenten grote onduidelijkheid bestaat over de definitie van «in onderzoek genomen fraudesignalen». Men vermoedt dat onder het totaal aantal in onderzoek genomen signalen naast bijzondere onderzoeken ook in onderzoek genomen belastingsignalen geschaard worden. Het betreft dan meestal slechts een administratieve vergelijking, en niet een bijzonder onderzoek in de juridische zin van het woord.

[35] Ministerie van SZW, Lijnen naar de toekomst, evaluatie van de ABW 1996–1999.
[36] Ministerie van SZW, Facetten van fraudebestrijding 1997/1998, maart 2000.
[37] Ministerie van SZW, Doeltreffendheid uitvoering ABW 1999, maart 2000.
[38] Dit aantal berust gedeeltelijk op een schatting omdat niet over alle aangesloten gemeenten gegevens bekend waren via de centrumgemeente. Deze aantallen zijn bijgeschat.

1910762 02662

Het Ministerie van SZW hecht vooral aan cijfermatige gegevens over het aantal fraudeconstateringen bij gemeenten. Het CBS verzamelt deze informatie.

In tabel 8 worden deze CBS gegevens over 1997 en 1998 weergegeven. Gegevens over 1999 komen naar verwachting eind 2000 beschikbaar.

Tabel 8: Volumegegevens fraude sociale voorzieningen

	1997	1998	1999
Fraudeconstateringen	17 530	19 770	–
Schadeklasse			
Minder dan 6000 gulden	11 420	14 040	–
6000–12 000 gulden	2 450	2 120	–
12 000–20 000 gulden	1 400	1 200	–
20 000 tot 50 000 gulden	1 450	1 220	–
50 000 gulden en meer	730	610	–
Onbekend	80	590	–
Beslissing gemeente			
geen directe actie	8 140	8 060	–
Administratieve boete	2 430	5 610	–
Aangifte OM	4 940	5 680	–
Aangifte politie	2 000	410	–
Onbekend	20	20	–

Bron: Cijfers CBS.

Uit tabel 8 blijkt dat in 1998 19 770 fraudeconstateringen bij de gemeenten zijn gedaan. Bij 71% van deze fraudeconstateringen bleef het fraudebedrag onder de 6000 gulden, zodat aangifte bij het OM volgens de richtlijn achterwege kon blijven.
Het Ministerie van SZW beschikt verder niet over werkvoorraden van fraudezaken bij gemeenten. Evenmin is informatie aanwezig over «doorstroomgegevens» van fraudesignaal tot proces-verbaal. Daarbij gaat het om informatie over het deel van alle fraudesignalen dat uitmondt in een proces-verbaal en het deel waarbij men besluit de zaak bestuurlijk af te doen of besluit de zaak (nog) niet in behandeling te nemen.

3.4 Horizontale fraude

Beoogde versus gerealiseerde prestaties
De in 1998 opgerichte Interregionale Fraudeteams (IFT's) formuleerden in hun jaarplan als doelstelling het terugdringen van de handhavingsachterstand met betrekking tot de horizontale fraude. De ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, het OM en de korpsbeheerders maakten kwantitatieve afspraken over aantal en zwaarte van de op te sporen fraudezaken. In 1998 zouden per IFT twee zware en vijftien middelzware fraudezaken worden behandeld. Voor 1999 hadden de IFT's hoger verwachtingen van het aantal in behandeling te nemen zware en middelzware zaken.[39]

Uitgaande van de oorspronkelijke omschrijving van de begrippen zware en middelzware zaken, bleef het aanbod van fraudezaken bij de IFT's aanzienlijk achter bij de verwachting. In de onderzochte periode bleken ook veel lichtere fraudezaken door IFT's in behandeling te worden genomen. Inmiddels hanteren OM en politie een ruimere omschrijving van de begrippen «zwaar» en «middelzwaar».

[39] IFT-Noord wilde in het jaar 2000 3 zware en 40 middelzware zaken aan het OM hebben aangeboden. Het IFT-Noord-West wilde in het jaar 1999 3 zware en 20 middelzware zaken aan het OM hebben aangeboden, waarvan een aantal bancaire zaken. Het IFT-Oost wilde in 1999 drie zware en zestig middelzware fraudezaken behandelen. Het IFT-Zuid wilde in 1999 vijf zware en 25 middelzware fraudezaken hebben geleverd aan het OM.
Bron: *Inpoldering van het fraudelandschap*, Faber en Van der Lugt, februari 2000.

1910762 02662

Inzicht in jaarlijkse stroom aan fraudezaken
Over de instroom en afdoening van horizontale fraudezaken bij de IFT's zijn de volgende gegevens bekend. Hierbij zijn ook de niet-zware of middelzware zaken opgenomen.

Tabel 9: Horizontale fraude

Soort fraude	Instroom IFT's	Afdoeningen IFT's
Bancair	1	0
Faillissement	50	70
Verzekering	12	3
Telecom	1	0
Merkvervalsing	9	1
Belegging	6	12
Intellectuele eigendom	9	1
Totaal	88	87

Bron: Voortgangsrapportage bestrijding Financieel-economische criminaliteit 1999, Tweede Kamer, 17 050, nr. 210.

In de tussenevaluatie van november 1999 over het functioneren van de IFT's en in de voortgangsrapportage *Bestrijding financieel-economische criminaliteit* van mei 2000 is informatie over de opsporingsprestaties van de IFT's opgenomen. De prestatiegegevens hebben betrekking op zaaksaanbod, gestarte strafrechtelijke onderzoeken, afdoeningen met een proces-verbaal, berechtingen en nadeelbedrag.

De tussenevaluatie van november 1999 stelt dat de prestatiecijfers van de IFT's onderling dermate van elkaar verschillen, dat voorzichtigheid geboden is bij de interpretatie ervan. Volgens de tussenevaluatie is de prestatienorm in het convenant multi-interpretabel, en niet geschikt als maatstaf om de productie van de IFT's eenduidig te beoordelen. Vooral omdat IFT's verschillend omgingen met de kwalificaties «zwaar» en «middelzwaar».
Op basis van de registratie van de fraudemeldingen was het volgens de evaluatie nauwelijks of niet mogelijk om uitspraken te doen over de totale prestaties die de IFT's gezamenlijk leverden. Het was niet altijd mogelijk de geleverde prestaties onderling te vergelijken.

Over 1999 was niet duidelijk hoeveel fraudesignalen van de marktpartijen werden getoetst aan het criterium «zwaar» en «middelzwaar». Derhalve kon niet worden berekend hoe groot het percentage zware en middelzware zaken was ten opzichte van het aantal fraudesignalen. Het OM gaf ten tijde van het onderzoek aan dat het Fraude Registratiesysteem en Informatie Systeem (FRIS) hiervoor in de toekomst een oplossing moet bieden.

Met de informatie die in het FRIS wordt opgeslagen zou met name de schaarse opsporingscapaciteit voor de horizontale fraudebestrijding optimaal kunnen worden ondersteund. In het FRIS kunnen de fraudesignalen worden opgeslagen en gebruikt voor nadere selecties van op te sporen zaken. Het FRIS zou in eerste instantie worden ingericht voor het beoordelen van meldingen van middelzware en zware criminaliteit. Eind 1998 werd begonnen met de ontwikkeling van het FRIS. De invoering van het systeem was echter aanzienlijk vertraagd.

1910762 02662

3.5 Conclusies

De Belastingdienst (FIOD) heeft een goed inzicht in de eigen prestaties bij de opsporing van fiscale fraude. De FIOD heeft in grote lijnen de prestatiedoelen gerealiseerd. Ook heeft de FIOD een redelijk inzicht in de jaarlijkse stroom aan fraudezaken van signaal tot proces-verbaal. Zij beschikt naast volumegegevens ook over doorstroomgegevens. Wel bleken – in aanvulling op het informatiesysteem (GEFIS) van de FIOD – nadere analyses gewenst, onder meer naar de bestuurlijke afdoening van fraudezaken die niet leiden tot een aangifte bij het OM.

De SVB heeft een redelijk inzicht in de eigen prestaties bij de opsporing van fraude in de volksverzekeringen, maar stelt zichzelf geen prestatiedoel voor het aantal bij het OM aan te geven fraudezaken. Het Ctsv, de toezichthouder van de SVB, was van mening dat de extra opsporingsprestaties van de SVB bij één wet ten koste waren gegaan van de opsporingsprestaties bij andere wetten. De SVB heeft geen inzicht in het jaarlijkse aantal fraudesignalen, wel in het aantal vooronderzoeken, fraudeconstateringen en processen-verbaal. Ook beschikt de SVB niet over doorstroomgegevens. De SVB heeft verder geen inzicht in de bestuurlijke afdoening van fraudezaken die niet leiden tot een aangifte bij het OM. Het nieuwe informatiesysteem (FRES) van de SVB geeft naar de mening van de Rekenkamer goede mogelijkheden tot verbetering van het inzicht.

Het Lisv heeft een globaal inzicht in de prestaties van de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid bij de opsporing fraude met werknemersverzekeringen. Opvallend is het hoge aantal opgespoorde fraudezaken dat de uitvoeringsinstellingen afdoen onder de noemer «geen sanctie» of «restgroep». Dit indiceert volgens de Rekenkamer dat voor deze opgespoorde fraudezaken geen proces-verbaal naar het OM is gestuurd, maar ook dat geen bestuurlijke boete of maatregel is opgelegd. De door het Lisv toegezegde nadere analyse naar de oorzaken hiervan is volgens de Rekenkamer dan ook zeer urgent. Verder blijkt dat het aantal aangiften van uitkeringsfraude sterk is afgenomen en het aantal bestuurlijke boeten sterk is toegenomen. Het Lisv heeft enig inzicht in de jaarlijkse stroom aan fraudezaken aan de hand van volumegegevens. Doorstroomgegevens zijn niet aanwezig.

Het Ministerie van SZW heeft beperkt zicht op de prestaties van de gemeenten bij de opsporing van fraude met sociale voorzieningen. De gegevens van het CBS over het totaal aantal aangiften bij het OM wijken aanzienlijk af van de gegevens van het OM daarover. Het Ministerie van SZW heeft op basis van onderzoek bij een steekproef van gemeenten enig zicht op de jaarlijkse stroom aan fraudezaken aan de hand van volumegegevens. De meest recente gegevens hebben echter alleen betrekking op het jaar 1997. Doorstroomgegevens zijn niet aanwezig.

Het inzicht in de prestaties van IFT's bij de opsporing van horizontale fraude is nog matig. Uitgaande van de oorspronkelijke omschrijving van zware en middelzware fraude, blijft het aanbod van fraudezaken bij de IFT's aanzienlijk achter bij de verwachting. In de onderzochte periode blijken ook veel lichtere zaken door de IFT's in behandeling te zijn genomen. Inmiddels blijken politie en OM echter een andere (ruimere) omschrijving van «zwaar» en «middelzwaar» te hanteren. Het Ministerie van Justitie en het OM verwachten verdere verbetering van het inzicht na invoering van het informatiesysteem voor registratie van fraude (FRIS) van het OM.

1910762 02662

4 AFDOENING VAN OPGESPOORDE FRAUDE

... van proces-verbaal tot veroordeling ...

4.1 Beoordelingskader

Voor een goede verantwoording over en sturing van de opsporing en vervolging van fraude acht de Rekenkamer het van belang dat de handhavingspartners (Ministerie van Justitie, College van procureurs-generaal, organisaties de zich met opsporing bezighouden en vakdepartementen) op landelijk niveau beschikken over inzicht in de bestuurlijke en strafrechtelijke afdoening van opgespoorde fraude.

De *strafrechtelijke afdoening* van opgespoorde fraude betreft de afdoening door het OM van processen-verbaal (dagvaarding, transactie of sepot) en de afdoening door de strafrechter van gedagvaarde zaken (veroordeling, vrijspraak, ontslag van rechtsvervolging, niet ontvankelijk verklaring).[40] De *bestuurlijke afdoening* van opgespoorde fraude betreft de wijze waarop bestuurlijke afhandeling plaatsvindt van opsporingsonderzoeken die niet resulteren in een aangifte bij het OM en aangiften die hebben geleid tot seponering door het OM.

Het College van procureurs-generaal is volgens de Rekenkamer verantwoordelijk voor het landelijk inzicht in de wijze waarop fraudezaken door het OM worden afgedaan. Ook is het verantwoordelijk voor het geven van landelijk inzicht in de wijze waarop fraudezaken door de strafrechter worden afgedaan. Inzicht in de wijze waarop door het OM naar het bestuur terugverwezen zaken alsnog bestuurlijk worden afgedaan, is volgens de Rekenkamer een verantwoordelijkheid van de Belastingdienst (FIOD), de SVB, het Lisv en het Ministerie van SZW.

De Rekenkamer is nagegaan of het OM, de organisaties die zich bezig houden met opsporing en de betrokken ministeries op landelijk niveau *prestatie-afspraken* maakten over de wijze waarop door opsporing aangegeven fraudezaken (processen-verbaal) door het OM worden afgedaan (dagvaarding, transactie, sepot). Voorts ging zij na of landelijk inzicht bestond in de *daadwerkelijke afdoening door het OM* en *door de strafrechter* (veroordeling, vrijspraak, ontslag van alle rechtsvervolging, niet ontvankelijk verklaring).

Voor een goed begrip van deze afdoeninggegevens acht de Rekenkamer het tevens van belang dat het OM, de organisaties die zich bezig houden met opsporing en de betrokken ministeries inzicht trachten te krijgen in de jaarlijkse *doorstroom* van fraudezaken (van aangifte bij het OM tot veroordeling) en de *terugstroom* (van zaken die worden geseponeerd). Daarbij kan het gaan om *volumegegevens,* welke een indruk geven van de stand aan het eind van het jaar van het aantal ontvangen aangiften bij het OM, het aantal dagvaardingen en het aantal veroordelingen. Beter nog zijn *doorstroomgegevens,* welke een indruk geven van het deel van alle aangiften bij het OM, dat leidt tot dagvaarding en uiteindelijk tot een afdoening door de strafrechter.

4.2 Fiscale fraude

Afspraken over afdoening fraude door OM
Binnen de fiscale fraudeketen bestonden in de periode 1997–1999 op landelijk niveau wederzijdse afspraken tussen het OM en de Belasting-

[40] Uiteindelijk gaat het om de executie van de uitspraak van de rechter. Het OM is verantwoordelijk voor de executie van hetgeen de rechter heeft opgelegd.

1910762 02662

dienst (FIOD). De FIOD beloofde jaarlijks 450 vervolgingswaardige fraudezaken bij het OM aan te leveren en het OM beoogde bij 90% van deze zaken tot strafrechtelijke vervolging over te gaan door middel van dagvaarding van ten minste één van de hoofdverdachten. Bij deze 450 door de FIOD aangebrachte zaken dienden een minimum aantal verdachten betrokken te zijn en een minimum bedrag aan opgespoord nadeel.

Werkelijke afdoening fraude door OM
Uit de beschikbare beleidsinformatie blijkt dat het OM in de jaren 1997–1999 bij lange na niet heeft kunnen voldoen aan de gemaakte afspraak.

In tabel 10 zijn de afdoeningsgegevens van het OM afgezet tegen de 90% doelstelling.

Tabel 10: Gegevens over afdoening OM

	Dagvaarding	Transactie	Sepot
Doel:	90%		
1997	64%	16%	20%
1998	55%	11%	34%
1999	57%	9%	34%

Bron: Voortgangsrapportage Financieel-economische criminaliteit, Tweede Kamer, 17 050, nr. 210 en Cijfers OM.

Begin 2000 verrichtte het Expertisecentrum fiscale fraude van het OM in drie parketten sepotonderzoeken naar de aard en achtergronden van de sepots bij fiscale fraude in 1999. Daaruit kwam naar voren dat het sepotpercentage waarschijnlijk aanzienlijk lager ligt.

Toelichting op sepotonderzoeken
Uit de sepotonderzoeken kwam het volgende naar voren. Een FIOD-onderzoek kent dikwijls meer verdachten. Deze krijgen bij het OM allen een eigen parketnummer. Het gaat er bij de jaarlijkse convenanten (1997, 1998 en 1999) en bij het handhavingsarrangement 2000 om dat ten minste één hoofdverdachte wordt gedagvaard. Uit de sepotonderzoeken bleek volgens het expertisecentrum dat de FIOD soms sepotpercentages berekent op basis van alle verdachten/parketnummers. Het expertisecentrum stelt daarentegen dat de parketnummers eerst moeten worden gehergroepeerd rondom het oorspronkelijke FIOD-proces-verbaal. Van elk FIOD-procesverbaal (onderzoek) dient minimaal één hoofdverdachte te worden gedagvaard. Indien de zaken op deze manier worden bekeken, dan blijkt volgens het expertisecentrum het sepotpercentage (veel) lager uit te vallen.
Bron: Sepotonderzoeken van het OM Expertisecentrum fiscale fraude.

Volgens de FIOD en het Expertisecentrum fiscale fraude van het OM bleek derhalve behoefte aan een eenduidige definitie van het begrip convenantzaak/handhavingsarrangementzaak. In het verlengde daarvan vinden ze ook een definitie van het begrip hoofdverdachte noodzakelijk. Op korte termijn is volgens de FIOD en het Expertisecentrum fiscale fraude vooral behoefte aan een eenduidige telwijze. In een recent gestarte gezamenlijke werkgroep trachten FIOD en OM een eind te maken aan de discussie over de juiste prestatiecijfers. Daartoe is de te hanteren definitie van het begrip «convenantzaak/handhavingsarrangementzaak» opnieuw uitgewerkt en is een procedurevoostel gedaan om op korte termijn te komen tot een eenduidige telwijze van zaken.

1910762 02662

De FIOD en het OM zijn inmiddels een inhaalslag gestart om voor de periode 1997–1999 de ontbrekende afloopgegevens van het OM en de strafrechter vanuit het OM op te nemen in hun informatiesysteem en te komen tot een gezamenlijk gedragen analyse.

Uit de sepotonderzoeken van het Expertisecentrum fiscale fraude komt tevens een beeld naar voren van de werkwijze van de Belastingdienst/FIOD en het OM en de mogelijkheden om daarin verbeteringen aan te brengen, gericht op een grotere garantie dat de zwaarste zaken geselecteerd worden.

Toelichting op aanbod van zaken

Op grond van de sepotonderzoeken stelde het expertisecentrum dat de huidige ATV-systematiek (en de daarbij behorende structuur van het OM, de selectieoverleggen, tripartiete-overleggen en Centraal Tripartiete-overleg) met zich meebrengt dat in het Tripartiete-overleg (tussen de Belastingdienst, de FIOD en het OM) niet de zwaarste zaken, maar een dwarsdoorsnede van zwaardere zaken wordt aangeboden. Dit heeft volgens het expertisecentrum twee oorzaken.

Oorzaak 1 De frequentie van de selectie in de tijd

De convenantafspraak/handhavingsarrangementafspraak van jaarlijks 450 zaken wordt in de praktijk in overleg tussen Belastingdienst en OM in maandproductiecijfers geknipt. Vervolgens wordt maandelijks zaken door de FIOD een selectie van zaken ingenomen. Onafhankelijk van de zwaarte van de zaken neemt de FIOD maandelijks een afgesproken hoeveelheid zaken in. In sommige maanden zijn er weinig zwaardere zaken, in andere maanden zijn er veel. Desalniettemin worden elke maand zaken ingenomen, wat eenmaal is ingenomen wordt ook verwerkt. De productie in maanden met zwaardere zaken wordt niet geruild met de productie in maanden met minder zwaardere zaken. Deze werkwijze heeft volgens het expertisecentrum tot gevolg dat de gemiddelde zwaarte van aangeboden zaken minder is dan idealiter het geval zou zijn. In vergelijking met de bedoelde situatie (wel de zwaarste zaken) is volgens het expertisecentrum de kans op een OM-sepot in een later stadium groter.

Oorzaak 2 Het aantal tripartiete-overleggen

Zaken worden per Tripartiete-overleg ingenomen. In 1997 en 1998 functioneerden 15 tripartiete overleggen, in 1999 waren dat er 12.[41] De (zwaarste) zaken in dat parket (of cluster van parketten) worden besproken. Deze kunnen echter minder zwaar zijn dan in een buurparket. Toch neemt elk Tripartiete-overleg het eigen quotum aan zaken in.

Een selectie, die enerzijds minder frequent (eens per kwartaal/halfjaar) en anderzijds centraler zou plaatsvinden zou volgens het expertisecentrum beter garanderen dat het OM als sluitstuk van de keten de zwaarste zaken krijgt. Bovendien zou het dan volgens het expertisecentrum beter mogelijk zijn te sturen op aantallen zaken Ondernemingen, Grote ondernemingen, Particulieren en Douane.

Bron: OM Expertisecentrum Fiscale fraude.

Het Ministerie van Financiën en de FIOD hebben op basis van deze veronderstelling van het expertisecentrum aangegeven dat het in theorie zou kunnen, dat door het systeem van selectie soms voor lichtere zaken wel en voor middel-zware zaken niet aangifte bij het OM wordt gedaan. De echt zware zaken komen volgens Financiën echter altijd wel bij het OM terecht[42]. Financiën stelt dat de productiedoelstelling van 450 door de FIOD aangeleverde zaken wordt gehaald en onvoorziene grote zaken altijd tussentijds in de productie van FIOD en OM worden ingepast. Tevens stelden ze dat, indien zou worden overwogen de bestaande structuur en systematiek aan te passen, ook de nadelen vooraf moeten worden bezien. Minder selectie-overleggen en tripartiete-overleggen vergroten namelijk de logistieke druk (het aantal zaken per tripartiete-overleg wordt groter).

[41] In de periode 1997–1999 functioneerden volgens de opgave van de FIOD in totaal 18 selectie-overleggen. In 1997 en 1998 functioneerden 15 tripartiete-overleggen, in 1999 waren dat er 12.

[42] Daarbij is het van belang dat de zwaarte van een zaak niet alleen wordt bepaald aan de hand van het financieel belang, maar ook aan de hand van andere criteria, zoals recidive, evenwichtige rechtshandhaving, voorbeeldfunctie etc.

1910762 02662

Werkelijke afdoening door de strafrechter
Het Ministerie van Justitie en het OM beschikken niet over landelijke (geaggregeerde) informatie over de afdoening van fiscale fraudezaken door de strafrechter.

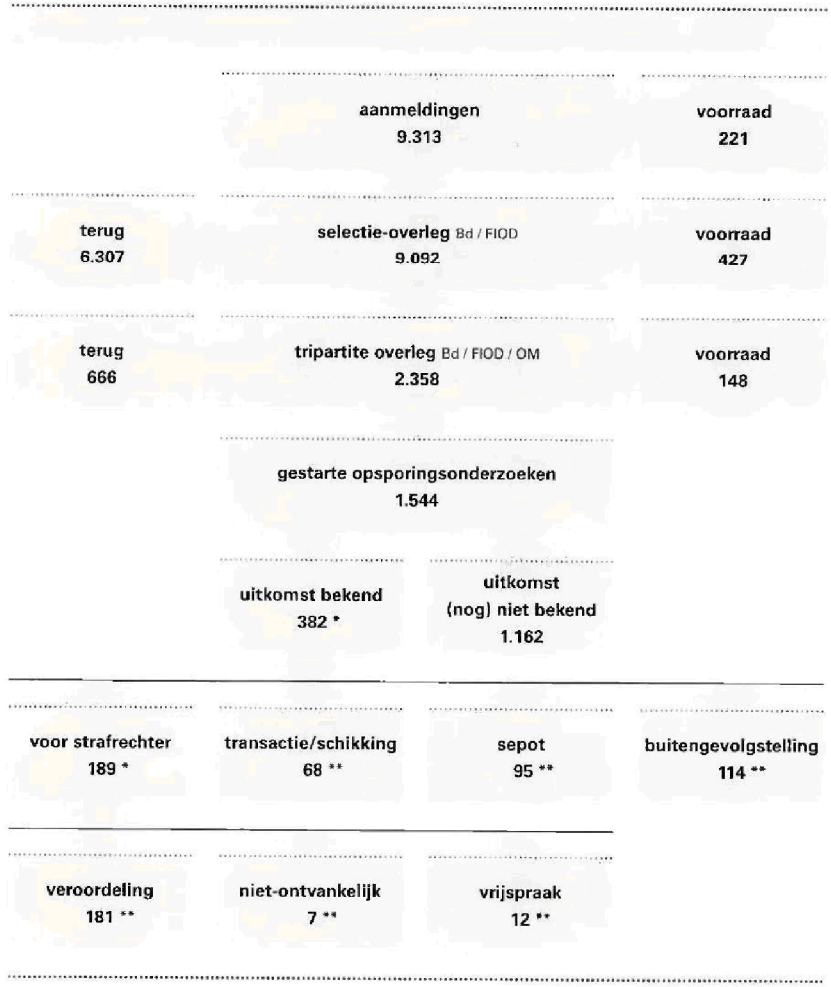
Inzicht in doorstroom van opsporing tot veroordeling
Uit de in hoofdstuk 3 genoemde FIOD-analyse van alle aanmeldingsvoorstellen tussen begin 1997 en medio 1999 blijkt dat van de 1 544 opsporingsonderzoeken er bij ¼ (382 opsporingszaken) tenminste van één van de verdachten een uitkomst bekend was.[43] Van deze 382 zaken was bijna de helft (189 zaken) tot dan toe voor de rechter gebracht. Vrijwel al deze zaken leidden tot een veroordeling. Met de zaken die leidden tot een veroordeling zijn in totaal 253 personen veroordeeld, op basis van in totaal 244 delicten. In totaal omvatten deze zaken f 133 miljoen aan ontdoken belasting. Van de zaken die niet voor de rechter waren gebracht seponeerde de Officier van Justitie in 95 zaken. Bij 114 opsporingszaken besloot men tot een buitengevolgstelling en bij 68 opsporingszaken tot een transactie of een schikking.[44]

[43] Onder uitkomst wordt verstaan: sepot, buitengevolgstelling, transactie en schikking en voor de rechter gebracht (veroordeling, vrijspraak, niet ontvankelijk verklaring.
[44] De 382 opsporingszaken (waar een uitkomst van bekend was) en de cijfers over de specifieke uitkomsten (189 voor de rechter gebracht, 95 sepots, 68 transacties, 114 buitengevolgstellingen) sluiten niet geheel op elkaar aan. De FIOD gaf aan dat dit komt omdat de 382 zaken op zaaksniveau zijn geregistreerd en bijvoorbeeld de 189 zaken op persoonsniveau.

1910762 02662

In figuur 6 worden de doostroomgegevens schematisch weergegeven.

figuur 6 **stroomgegevens fiscale fraude aangemelde zaken in de periode januari 1997 - juni 1999**



* Registratie op zaaks-niveau

** Registratie op persoons-niveau

De uitkomst was nog onbekend bij ¾ van de opsporingszaken (1 162 zaken). Deze zaken bevatten in totaal meer dan f 1 miljard aan vermoedelijk ontdoken belasting, 2 777 personen en 1 432 delicten. Van deze 1 162 zaken lag volgens de FIOD 25% nog op voorraad of was lopend, 30% wachtte op afloop.

Bestuurlijke afdoening van geseponeerde fraudezaken
Geseponeerde fraudezaken komen doorgaans in aanmerking voor bestuurlijke afdoening. Daarover zijn echter geen gegevens beschikbaar. In de rapportages van de Belastingdienst (FIOD) vindt namelijk geen uitsplitsing plaats van geïnde belastinggelden en boetes naar het onderscheid bestuurlijke afdoening en strafrechtelijke afdoening. Vanuit de «geïntegreerde klantbehandeling» is een dergelijk onderscheid volgens het Ministerie van Financiën minder relevant.

1910762 02662

4.3 Sociale zekerheidsfraude

Afspraken over afdoening fraude door OM
Van wederzijdse afspraken op landelijk niveau tussen het OM en de organisaties met opsporingsambtenaren in de sociale zekerheid is in de fraudeketens in de sociale zekerheid nauwelijks sprake. Het OM volstaat tot nu toe, op basis van de prognoses van de organisaties die zich met de opsporing bezighouden, met de vaststelling van het College van procureurs-generaal om een maximaal aantal aangeleverde sociale zekerheidsfraudezaken af te doen. De SVB, het Lisv en het Ministerie van SZW beschouwen dit niet als prestatiedoel voor respectievelijk de SVB, de uitvoeringsinstellingen en de gemeenten. Verder worden geen afspraken gemaakt over zwaarte en soort fraudezaken (bijvoorbeeld het aantal bij de zaken betrokken verdachten of het met de zaken gemoeide financieel belang). Ook wordt niet afgesproken op welke wijze het OM de zaken wil af doen (bijvoorbeeld een bepaald percentage dat minimaal tot dagvaarding leidt).

Werkelijke afdoening fraude door OM
Uit de beschikbare beleidsinformatie blijkt dat het OM in de jaren 1997–1999 lang niet alle aangegeven fraudezaken door dagvaarding of transactie heeft kunnen afdoen.

In tabel 11 zijn de afdoeningsgegevens op een rij gezet.

Tabel 11: Gegevens afdoening OM

Fraude volksverzekeringen	Dagvaarding	Transactie	Sepot
1997	55%	10%	35%
1998	56%	18%	26%
1999	50%	21%	25%
Uitkeringsfraude werkn. verz.	Dagvaarding	Transactie	Sepot
1997	65%	20%	15%
1998	64%	16%	20%
1999	65%	15%	16%
Premiefraude werkn. verz.	Dagvaarding	Transactie	Sepot
1997	–	–	–
1998	–	–	–
1999	79%	–	21%
Bijstandsfraude	Dagvaarding	Transactie	Sepot
1997	58%	20%	22%
1998	57%	22%	21%
1999	63%	23%	13%

Bron: Voortgangsrapportage Financieel-economische criminaliteit, Tweede Kamer, 17 050, nr. 210 en OM.

In 1999 voerde het Lisv-platform Fraude-signalering en opsporing een beperkt onderzoek uit naar de terugkoppeling door het OM van de afloop van fraudezaken aan de uitvoeringsinstellingen en naar het sepot-percentage in 1997. Het bleek dat er bij de terugkoppeling van fraude-zaken grote verschillen waren tussen arrondissementen.

1910762 02662

Verdere analyses – bijvoorbeeld door het Expertisecentrum sociale zekerheidsfraude van het OM – naar de aard en achtergronden van de sepotpercentages bij sociale zekerheidsfraude waren nog niet verricht.

Werkelijke afdoening door de strafrechter
Het Ministerie van Justitie en het OM beschikken niet over landelijke (geaggregeerde) informatie over de afdoening van fraudezaken op het terrein van de sociale zekerheid door de strafrechter.

Inzicht in doorstroom van opsporing tot veroordeling
Zoals in hoofdstuk 3 al vermeld beschikken de handhavingspartners niet over doorstroomgegevens bij sociale zekerheidsfraude. Daarbij gaat het in dit kader om informatie over het deel van alle opsporingsonderzoeken dat alle fasen van het strafrechtelijk traject doorloopt en het deel waarbij men in de verschillende fasen besluit niet strafrechtelijk te vervolgen of besluit de zaak (nog) niet in behandeling te nemen.

Bestuurlijke afdoening van geseponeerde fraudezaken
Geseponeerde fraudezaken komen veelal in aanmerking voor bestuurlijke afdoening. Daarover zijn echter geen gegevens beschikbaar. In de rapportages van de SVB bijvoorbeeld vindt geen uitsplitsing plaats van teruggevorderde uitkeringsgelden en boetes naar het onderscheid bestuurlijke afdoening en strafrechtelijke afdoening.

4.4 Horizontale fraude

In de tussenevaluatie van november 1999 zijn de productiecijfers van vier IFT's opgenomen. In deze productiecijfers wordt ook vermeld in welke fase de door het IFT in behandeling genomen zaken zich bevinden: 1) verkennend onderzoek, 2) voorbereidend ondezoek, 3) operationeel onderzoek, 4) vervolging door het OM, 5) beslissing op vervolging (dagvaarding, transactie, sepot) en 6) resultaat (wel of geen uitspraak van de strafrechter). Gelet op de in de tussenevaluatie geplaatste kanttekeningen bij de nog prille cijfers (zie hoofdstuk 3), worden de cijfers over afdoening door het OM en door de strafrechter in dit rapport niet opgenomen.

4.5 Conclusies

De handhavingspartners (Ministerie van Justitie, College van procureurs-generaal, vakdepartementen en organisaties die zich bezig houden met opsporing) hebben nog onvoldoende inzicht in de afdoening van opgespoorde fraude. Het OM, dat daarvoor verantwoordelijk is, verschaft onvoldoende landelijk inzicht in de afdoening van fraudezaken door het OM en door de strafrechter.

Bij het OM is wel enige beleidsinformatie aanwezig, namelijk over het landelijk percentage van zaken met een dagvaarding, transactie en sepot. Uit deze cijfers blijkt dat op het terrein van de fiscale fraude en de sociale zekerheidsfraude tussen de 50% en 65% van de vervolgingswaardige zaken na opsporingsonderzoek leidt tot een dagvaarding bij de strafrechter. De overige zaken leiden tot een transactie (10% tot 25%) of een sepot (10% tot 35%). Geseponeerde zaken dienen zo mogelijk alsnog met een bestuurlijke boete of maatregel te worden afgedaan. Of dit daadwerkelijk gebeurt is niet duidelijk. De bestaande beleidsinformatie over de sepotpercentages op het terrein van de fiscale fraude en de sociale zekerheidsfraude geeft geen duidelijk beeld van de aard en soort van

1910762 02662

zaken waar vervolging met succes is ingezet en evenmin over de aard en soort van zaken die geseponeerd zijn. De bestaande beleidsinformatie over de sepotpercentages wekt volgens de Rekenkamer de indruk dat op het terrein van de fiscale fraude en de sociale zekerheidsfraude veel zware fraude onbestraft blijft. Temeer omdat in de fiscale fraudeketen de afspraak bestaat om in 90% van de fraudezaken te dagvaarden. Voor de andere fraudeterreinen bestaan dergelijke afspraken niet. De kwaliteit van de beleidsinformatie over de sepotpercentages wordt door het OM zelf overigens discutabel geacht.

In de fiscale fraudeketen is door het OM recentelijk onderzoek gedaan naar de aard en achtergronden van het hoge sepotpercentage. Dergelijk recent onderzoek is in de keten voor sociale zekerheidsfraude nog niet verricht. In de fiscale fraudeketen bestaat ook een redelijk inzicht in de jaarlijkse *doorstroom* van fraudezaken (van aangifte bij het OM tot veroordeling). Voor inzicht in de *terugstroom* (van zaken die worden geseponeerd) vond de FIOD aanvullend onderzoek nodig. In de keten voor sociale zekerheidsfraude ontbreekt inzicht in de door- en terugstroom van fraudezaken.

De Rekenkamer acht het nog te vroeg om conclusies te trekken over het inzicht in de strafrechtelijke afdoening van door IFT's in behandeling genomen horizontale fraudezaken.
Eerst dient meer ervaring met deze nieuwe samenwerkingsverbanden te worden opgedaan.

1910762 02662

5 AANBEVELINGEN

Inzicht
De Rekenkamer beveelt het OM aan de beleidsinformatie over de afdoening van fraudezaken door het OM en door de strafrechter te verbeteren. Vooral betere en meer precieze beleidsinformatie over de redenen van sepots acht de Rekenkamer van belang.

De Rekenkamer beveelt de organisaties die zich bezig houden met de opsporing aan het inzicht te vergroten in de bestuurlijke afhandeling van opgespoorde fraude die niet uitmondt in een aangifte bij het OM en aangiften die leiden tot seponering door het OM.

Betere en preciezere beleidsinformatie van het OM en de organisaties die zich met opsporing bezighouden, kan de omvang en ernst van het risico dat een geval van zware (opgespoorde) fraude onbestraft blijft volgens de Rekenkamer inzichtelijker maken. Deze informatie kan vervolgens worden opgenomen in de jaarlijkse verantwoordingsrapportage van de ministeriële commissie voor fraude aan de Tweede Kamer. Bovendien zal meer inzicht bijdragen aan zorgvuldige afwegingen van de handhavingspartners op landelijk niveau bij de inzet van opsporings- en vervolgingscapaciteit op de verschillende fraudeterreinen.

De Rekenkamer hecht veel belang aan de in de fiscale fraudeketen bestaande praktijk om tussen de FIOD en het OM prestatie-afspraken te maken. Dergelijke afspraken dragen bij aan een betere afstemming in de keten tussen de opsporing en vervolging. De Rekenkamer dringt ook aan op spoedige totstandkoming van dergelijke afspraken in de keten voor sociale zekerheidsfraude. Zij beseft dat de gedecentraliseerde uitvoering (en opsporing) door de gemeenten, in het geval van de sociale voorzieningen, een complicerende factor is.

De Rekenkamer beveelt het OM en de organisaties die zich bezig houden met de opsporing voorts aan door middel van aanvullend onderzoek meer inzicht te krijgen in de jaarlijkse stroom aan fraudezaken (van fraudesignaal via proces-verbaal tot veroordeling). Daarbij kan het gaan om *volumegegevens*, welke een helder beeld geven van de stand aan het eind van het jaar van het aantal ontvangen fraudesignalen, verrichte onderzoeken, fraudeconstateringen, processen-verbaal en opgespoorde fraudezaken waarbij wordt besloten tot bestuurlijke afdoening. Beter nog zijn *doorstroomgegevens*, welke een indruk geven van het deel van alle fraudesignalen, dat daadwerkelijk uitmondt in een proces-verbaal en het deel waarbij wordt besloten om de zaak bestuurlijk af te doen of 2) wordt besloten de zaak (nog) niet in behandeling te nemen.

Opsporingsprestaties en afdoening van opgespoorde fraude
De bij het OM wel aanwezige beleidsinformatie over de strafrechtelijke afdoening van fraude in de jaren 1997–1999 levert een ongunstig beeld op van de afdoening van opgespoorde fraude. Dit ongunstige beeld vraagt naar de mening van de Rekenkamer allereerst om:

- een herbezinning van de handhavingspartners (ook die in de keten voor sociale zekerheidsfraude) op de waarde van de in fiscale fraudeketen geldende afspraak om in 90% van de fraudezaken te dagvaarden;
- een nadere analyse van de bestaande informatie over de afdoening van fraudezaken door het OM en door de strafrechter. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan een eventueel noodzakelijk inhaal-

1910762 02662

traject om voor de afgelopen jaren de ontbrekende afloopgegevens van het OM en de strafrechter vanuit het OM op te nemen in de informatiesystemen van de andere handhavingspartners. Een dergelijke inhaalslag is al gestart in de fiscale fraudeketen. Ook kan worden gedacht aan aanvullend onderzoek naar de aard en achtergronden van de hoogte van het percentage sepots;
- aanvullend op de bestaande informatiesystemen doen van onderzoek naar de bestuurlijke afhandeling van opsporingsonderzoeken die niet resulteren in een aangifte bij het OM en aangiften die hebben geleid tot seponering door het OM.

Indien uit deze analyses ook een ongunstig beeld ontstaat over de opsporingsprestaties en de afdoening van opgespoorde fraude, dan zijn nadere maatregelen nodig om de oorzaken daarvan weg te nemen.

Vergelijking
Het gebrekkige inzicht in de opsporingsprestaties en de afdoening van opgespoorde sociale zekerheidsfraude hangt voor een belangrijk deel samen met de (versnipperde) organisatiestructuur in de sociale zekerheid. Het OM is bij de opsporing en vervolging van fiscale fraude alleen afhankelijk van de FIOD, onderdeel van de Belastingdienst van het Ministerie van Financiën. Bij de opsporing en vervolging van sociale zekerheidsfraude is het OM afhankelijk van de gemeenten, de SVB, het Lisv en de vijf uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid en van het Ministerie van SZW. Hoewel het niet aan de Rekenkamer is keuzes aan te bevelen voor een specifieke organisatiestructuur, wil zij wel wijzen op de in haar ogen bestaande noodzaak van een sterkere centrale regie van het OM bij de opsporing en vervolging van sociale zekerheidsfraude. In de huidige situatie is daar geen sprake van. Naar de mening van de Rekenkamer doet zich bij de thans lopende besluitvorming over de (re)organisatie van de opsporing van «zware» fraude in de sociale zekerheid een goed moment voor om de centrale regiefunctie van het OM beter te waarborgen en tegelijkertijd één coördinerende instantie bij het Ministerie van SZW te creëren. Voorts denkt de Rekenkamer aan het verbeteren van het inzicht in fraudesignalen, het opstellen van heldere criteria om zaken te selecteren, het waarborgen van de begeleiding van het OM bij de selectie van zaken, en het maken van afspraken over de afdoening van fraudezaken en de terugkoppeling daarvan.

De Rekenkamer denkt dat de positieve ervaringen in de fiscale fraudeketen en de eerste ervaringen met de IFT's voor horizontale fraude ook van nut kunnen zijn voor de keten bij sociale zekerheidsfraude. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan goede samenwerking vanuit het Ministerie van SZW, het Lisv, de uitvoeringsinstellingen, de SVB en de gemeenten met het recentelijk gestarte expertisecentrum van het OM voor sociale zekerheidsfraude.

1910762 02662

6 REACTIES EN NAWOORD

6.1 Minister van Justitie

De minister van Justitie heeft als coördinerend bewindspersoon voor de fraudebestrijding mede namens de bewindslieden van SZW en Financiën gereageerd. Tevens heeft hij vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de strafrechtelijke rechtshandhaving en het OM gereageerd.

De minister van Justitie beschouwt het feit dat de Rekenkamer een onderzoek heeft gewijd aan fraudebestrijding als een onderstreping van het belang van dit onderwerp.

De minister van Justitie benadrukt dat fraudebestrijding veel meer omvat dan opsporing en vervolging. Voorlichting, preventie en fraudebestendige regelgeving zijn minstens zo belangrijk. Vaak is afdoening met een bestuurlijke sanctie adequaat en effectief. Inzetten van het strafrecht is volgens hem juist bij het aanpakken van zwaardere fraudeurs. Ministeries en OM streven naar een zo goed mogelijke mix van preventieve, correctieve en repressieve actie.

In algemene zin onderschrijft de minister de conclusies van de Rekenkamer. Er bestaan diverse initiatieven om meer en betere beleidsinformatie beschikbaar te krijgen, maar er moet volgens hem nog veel werk verzet worden. Hij beschouwt de aanbevelingen van de Rekenkamer als een ondersteuning van een ingeslagen weg tot intensiveringen en versterking van de fraudebestrijding en tot verdere verbetering van het inzicht in de prestaties en resultaten.

Betere en meer precieze beleidsinformatie
Of een risico bestaat dat «zware» fraude onbestraft blijft, kan volgens de minister niet worden afgeleid uit de gegevens die het ministerie aan de Rekenkamer kon overleggen. Seponeringen in fraudezaken zijn volgens de minister inmiddels nader geanalyseerd. Hieruit blijkt volgens de minister een genuanceerder beeld. Soms wordt onder voorwaarden geseponeerd, soms blijkt dat een andere dan strafrechtelijke corrigerende reactie heeft plaatsgevonden. Niet zelden wordt de zaak geseponeerd, maar wordt wel de rechtspersoon of de leidingegevende vervolgd. Bij een kwart tot een derde van de sepots kán volgens hem geen vervolging plaatsvinden, omdat het wettige bewijs ontbreekt of de persoon ten onrechte als verdachte is aangemerkt. Dan volgt een zogenaamd technisch sepot. Dan resteert volgens hem nog wel een fors aantal sepots waarin geen corrigerende strafrechtelijke reactie volgt. Hieraan liggen diverse redenen ten grondslag. Zo is soms de verdachte onvindbaar, kan de verdachte recent reeds bestraft zijn, had de verdachte slechts een gering aandeel in het feit, of was het feit zelf gering van betekenis. Hiernaast komt het volgens hem niet zelden voor dat wordt geseponeerd omdat het een «oud feit» betreft.

In lang niet alle gevallen is het volgens de minister mogelijk of gewenst dat geseponeerde zaken alsnog met een bestuurlijke boete of maatregel zouden moeten worden afgedaan. Wel is het volgens hem duidelijk dat er nogal wat zaken aan het OM worden aangeboden waarin bij nader inzien een bestuurlijke afdoening wellicht de voorkeur had verdiend.
De minister stelt dat afstemming tussen de ketenpartners zeker verbetert kan worden. Het OM is volgens hem druk doende het overleg met de ketenpartners te intensiveren.

1910762 02662

Gelet op deze nadere analyse acht de minister de conclusie van de Rekenkamer dat sprake is van een ongunstig beeld van afdoening van opgespoorde fraude prematuur en in ieder geval niet of onvoldoende gerelateerd aan de in het rapport gepresenteerde feiten.

Afspraken
De minister van Justitie onderschrijft de aanbeveling dat het OM prestatieafspraken met de ketenpartners maakt. Hij wijst er met nadruk op dat het hierbij niet alleen om aantallen moet gaan, maar ook om «kwaliteit». Dat wil zeggen dat de afspraken zo mogelijk ook betrekking moeten hebben op specifieke aandachtspunten (thema's) binnen de fraudebestrijding, over procedures (welk soort zaken moet op welke wijze worden aangeleverd), over afstemming en over de eisen waaraan een bij het OM aan te leveren zaak moet voldoen.
De minister meldt dat eind oktober 2000 een eerste handhavingsarrangement is afgesloten in de SZW-sector (tussen het OM, SZW en de Arbeidsinspectie). Het OM is ook in gesprek met het Lisv over vergelijkbare afspraken. Eind oktober 2000 zijn ook voor de horizontale fraude handhavingsarrangementen afgesloten met de Nederlandse Vereniging van Banken en het Verbond van Verzekeraars.

De minister ziet geen reden tot neerwaarste bijstelling van de afspraak tussen het OM en de Belastingdienst/FIOD dat 90% van de aangeleverde zaken moet leiden tot een dagvaarding. De 90%-norm moet volgens hem worden gezien als een streefgetal dat mede de bedoeling heeft om de handhavingspartners over en weer «scherp» te houden. Hoe beter de werkwijzen van FIOD en OM op elkaar afgestemd raken, des te hoger zal het percentage zaken moeten worden dat daadwerkelijk tot een dagvaarding leidt en in enkele jaren toegroeit naar 90%. Bij de beoordeling van de prestaties moet volgens hem wel rekening worden gehouden met het feit dat de 90%-norm betrekking heeft op het aantal vervolgbare zaken. Daartoe moet volgens hem op de instroom een correctie worden aangebracht voor technische en beleidssepots met uitsluiting van sepots wegens capaciteitsoverwegingen.

Wijze van meten
De aanbeveling van de Rekenkamer om door aanvullend onderzoek meer inzicht te krijgen in de stroom van fraudezaken spreekt de minister van Justitie aan. Veel fraudevormen worden door het OM geregistreerd onder artikel 225 Wetboek van Strafrecht (valsheid in geschrifte). In die gevallen zijn gegevens over specifieke fraudevormen niet (of slechts met zeer veel extra inspanning) te achterhalen. Het nieuwe bedrijfsprocessensysteem van het OM vereenvoudigt het beschikbaar komen van dergelijke gegevens, maar is pas over geruime tijd operationeel. In de tussentijd zal de minister samen met de betrokken bewindspersonen en het College van procureurs-generaal nagaan welke verbeteracties nu al mogelijk zijn.

Centrale regie en coördinatie
Het pleidooi van de Rekenkamer voor een sterkere centrale regie en verbeterde samenwerking en informatieuitwisseling tussen OM en ketenpartners in de sociale zekerheid past volgens de minister van Justitie geheel binnen de doelstellingen die het kabinet nastreeft met het project Bijzondere Opsporingsdiensten. In dit kader stelt de minister dat de aanbeveling gedaan is te bezien of de huidige systematiek, waarbij alle Hoofdofficieren van Justitie min of meer een gezagsrelatie met de bijzondere opsporingsdiensten onderhouden, gehandhaafd moet blijven of dat gekozen moet worden voor een andere wijzen van aansturing,

1910762 02662

waarmee beter wordt aangesloten bij de beleidsmatige gezagsuitoefening van het openbaar ministerie jegens deze diensten.

Binnen het OM worden naar aanleiding van deze aanbeveling maatregelen getroffen voor een versterking van de sturing op bijzondere opsporingsdiensten. Op dit moment hebben deze diensten volgens hem te maken met veel verschillende gesprekspartners binnen het OM, wat een eenduidige aansturing niet ten goede komt. Het streven is om elk van de vier grote bijzondere opsporingsdiensten van een «eigen» OM te voorzien, dat verantwoordelijk is voor de aansturing en het beheer van de vervolgingscapaciteit die nodig is.

De minister verwacht begin volgend jaar meer uitgewerkte voorstellen van het College van procureurs-generaal.

6.2 Staatssecretaris van Financiën

De staatssecretaris van Financiën heeft een afzonderlijke reactie gegeven over die aspecten die meer tot zijn politieke verantwoordelijkheid behoren.

De staatssecretaris van Financiën kan zich goed vinden in de bevindingen van de Rekenkamer. Hij benadrukt dat de afdoening van in het strafrechtelijk onderzoek betrokken aangiften altijd door de Belastingdienst plaatsvindt. De normale bewakingsmechanismen gelden immers voor alle aangiften.

Prestaties
De staatssecretaris kan zich vinden in de weergegeven prestaties bij fiscale fraude. Hij acht de constatering juist dat geen uitsplitsing plaatsvindt van geïnde belastinggelden en boeten naar het onderscheid bestuurlijke dan wel strafrechtelijke afdoening. Dit vloeit volgens hem voort uit de visie van de Belastingdienst, waarbij strafrechtelijke fraudebestrijding het logisch sluitstuk van het fiscale rechtshandhavingsbeleid vormt voor de Belastingdienst. De FIOD-ECD moeten zich primair op opsporing richten. Hiedoor staat volgens hem noch in het selectieproces, noch in het opsporingsproces maximalisatie of optimalisatie van de belastingopbrengsten voorop. De bestuurlijke informatiesystemen van de Belastingdienst voorzien dan ook niet in het genereren van afzonderlijke gegevens over bestuurlijke en strafrechtelijke afdoening.

Het rapport van de Rekenkamer geeft de staatssecretaris echter aanleiding te laten onderzoeken op welke wijze inzicht in invorderingsresultaten van opgelegde belastingaanslagen van in het strafrechtelijk traject betrokken aangiften kan worden gekregen. Hij zegt toe maatregelen te zullen treffen om de aanbevelingen uit dat onderzoek te laten uitvoeren.

De staatssecretaris kan zich vinden in de constatering van de Rekenkamer dat er meer inzicht moet komen in de stroom aan fiscale fraudezaken. Het rapport van de Rekenkamer geeft hem aanleiding te laten onderzoeken op welke wijze inzicht kan worden verkregen in de bestuurlijke afdoening van (aangiften die betrokken zijn geweest in) opsporingsonderzoeken, die niet hebben geleid tot een dagvaarding. Hij zegt toe maatregelen te zullen treffen om de aanbevelingen uit dat onderzoek te laten uitvoeren.

Afdoening OM
De staatssecretaris hecht zeer aan de afspraak om in de fiscale fraude-

1910762 02662

keten 90% van de fraudezaken te dagvaarden. Deze afspraak is enerzijds richtlijn voor het bepalen van de inzet van mensen en middelen in de strafrechtelijke rechtshandhaving. Anderzijds zegt hij met het OM voortdurend in gesprek te zijn over mogelijke belemmeringen om de 90%-afspraak te realiseren en over het wegwerken van die belemmeringen. Indien de aanbeveling van de Rekenkamer tot herbezinning van de 90-procentafspraak daarop doelt, kan hij zich er volledig in vinden. Een gezamenlijke werkgroep van FIOD-ECD en OM is al ingesteld om interpretatiekwesties rond de gebruikte definities op te lossen.

Het door de Rekenkamer geconstateerde tekort aan informatie over de afdoening van fraudezaken door het OM heeft hem aanleiding gegeven een inhaalslag ter zake te laten uitvoeren. Momenteel wordt samen met het OM gewerkt aan het complementeren van de onvolledige informatie. De staatssecretaris verwacht dat de inhaalslag in het eerste kwartaal van 2001 kan worden afgerond.

6.3 Minister en staatssecretaris van SZW

De bewindslieden van SZW hebben een afzonderlijke reactie gegeven over die aspecten die meer tot hun politieke verantwoordelijkheid behoren.

De bewindslieden van SZW onderkennen het belang van opsporing en vervolging van fraude en van juiste beleidsinformatie over dit onderwerp. In het algemeen onderschrijven zij de aanbevelingen van de Rekenkamer. Zij zeggen al een aantal maatregelen te hebben getroffen om gesignaleerde lacunes in te vullen. Daarmee doelen zij op 1) een inmiddels afgesloten Lisv-onderzoek naar de afdoening van werkgeversfraude en 2) een nog in te stellen aanvullend onderzoek naar de afdoening van werknemersfraude waarop zij bij het Lisv zullen aandringen en 3) op de herinrichting van de opsporingsfunctie binnen het departement. Wat dit laatste betreft, hebben zij bij brief van 10 november jl. de Tweede Kamer geïnformeerd over de oprichting van een Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) voor de opsporing van zware strafbare feiten op het terrein van SZW (bijstand, sociale verzekeringen en arbeidsinspectie).

Beleidsinformatie
Zij delen de conclusie van de Rekenkamer dat betere en meer precieze beleidsinformatie van het OM en de organisaties die zich bezighouden met opsporing, de omvang en ernst van het risico dat zware fraude onbestraft blijft, inzichtelijker kan maken.
Het Lisv is volgens de bewindslieden al enige jaren bezig beleidsinformatie beschikbaar te maken over de bestuurlijke afhandeling van opgespoorde uitkerings- en premiefraude die niet uitmondt in een aangifte bij het OM en aangiften die leiden tot seponering bij het OM. Dit proces heeft volgens hen enige vertraging opgelopen.
De bewindslieden delen mede dat een onderzoek om tot een verbeterde fraudestatistiek in de bijstand te komen nagenoeg is afgerond en aanknopingspunten tot verbetering biedt.
Met deze statistieken zal ook het inzicht in de doorstroom van fraudezaken volgens hen verbeteren. Op afzonderlijk gemeenteniveau genereert monitoring inzicht in verscheidene fraudeaspecten, waaronder de bestuurlijke afdoening.
De bewindslieden stellen dat zij voor de terugkoppeling van informatie over afdoening door het OM en de rechter in beginsel afhankelijk zijn van

1910762 02662

het OM. Zij verwijzen daarvoor naar de initiatieven die het OM op dit punt ontwikkelt of nog gaat ontwikkelen.

Prestaties en afdoening
De bewindslieden nemen de aanbeveling over om door aanvullend onderzoek meer inzicht te krijgen in de jaarlijkse stroom van fraudezaken. Zij zeggen toe hiertoe in overleg te treden met de betrokken handhavingspartners.
Daarnaast vinden zij het wenselijk om meer inzicht te krijgen in de categorie geconstateerde fraude die noch tot strafrechtelijke noch tot bestuurlijke afdoening leidt. Zij verwijzen in dit verband naar een recent afgesloten onderzoek van het Lisv naar de non-afdoening van premiefraude. Dit onderzoek heeft volgens hen uitgewezen dat geconstateerde premiefraude adequaat wordt gesanctioneerd. Non-afdoening bleek in een aantal gevallen verklaarbaar door het verdwijnen van de werkgever, het niet meer bestaan van de onderneming en registratieproblemen bij de uitvoeringsinstellingen. Het Lisv zal door hen worden verzocht de non-afdoening van uitkeringsfraude nader te laten onderzoeken. Mocht uit onderzoek blijken dat de afdoening tekort schiet dat zullen zij het Lisv nadere maatregelen laten treffen.
De bewindslieden geven aan momenteel te werken aan het ontwikkelen van indicatoren voor de totale sociale zekerheid. Volgens deze indicatoren moet inzichtelijk worden of en op welke wijze fraudezaken worden afgedaan. Voor gemeenten is het volgens hen de bedoeling dat deze indicatoren leiden tot opname in een convenant dat de minister met de VNG zal gaan sluiten.

Afspraken handhavingspartners en versterking regiefunctie
De bewindslieden zijn het eens met de Rekenkamer dat de reorganisatie van de opsporing een goed moment is om de regiefunctie van het OM te versterken en één coördinerende instantie bij SZW te creëren. Zij stellen inmiddels de nodige stappen te hebben gezet om hiertoe over te gaan. Zij verwijzen naar het handhavingsarrangement tussen het OM en de Arbeidsinspectie van oktober 2000. In de nabije toekomst zullen OM en SZW een handhavingsarrangement voor de SZW-brede handhaving afsluiten. Daarbij zeggen ze aan te willen sluiten bij de aanbeveling van de Rekenkamer om binnen de sfeer van de sociale zekerheid over te gaan tot soortgelijke afspraken als tussen de FIOD en het OM.

6.4 College van toezicht sociale verzekeringen

Het bestuur van het Ctsv spreekt zijn waardering uit voor de gedegenheid en toegankelijkheid van het rapport en heeft alleen een beperkt aantal opmerkingen.

Het Ctsv stelt dat in het rapport de indruk wordt gewekt dat verbetering van de verantwoordingsinformatie over de opsporing en vervolging van fraude als belangrijkste argument wordt gezien om te komen tot één opsporingsdienst voor de sociale zekerheid. Het Ctsv beschouwt dat meer als een positief bijverschijnsel.

Het Ctsv acht het opmerkelijk dat de Rekenkamer, bij de gedachte aan consistente verantwoordingsinformatie vanuit de diverse instanties, geen aanbeveling doet de fraudebegrippen meer op elkaar af te stemmen.

Op het terrein van de handhaving zijn volgens het Ctsv de termen toezicht en controle niet inwisselbaar. Controle heeft volgens het Ctsv betrekking

1910762 02662

op specifieke handelingen die worden verricht in het primaire proces om het recht op een uitkering vast te stellen dan wel te continueren of de hoogte van de premie vast te stellen. Toezicht heeft meer betrekking op het voldoen van uitvoeringsinstanties aan bepaalde (wettelijke) eisen.

6.5 Sociale Verzekeringsbank

Het bestuur van de SVB waardeert de inzichtelijke wijze waarop een deel van de handhavingsketen in kaart is gebracht. Het bestuur onderschrijft de aanbevelingen van de Rekenkamer om beleidsinformatie over de afdoening van fraudezaken door het OM en de strafrechter te verbeteren. Hetzelfde geldt voor de aanbeveling om te komen tot prestatie-afspraken tussen de SVB en het OM. De SVB heeft in september 2000 met het OM overlegd over een voor 2001 af te sluiten handhavingsarrangement met afspraken over onder andere 1) aantallen en soorten zaken waarvan de SVB in 2001 aangifte zal doen; 2) de termijn waarbinnen het OM beslist over vervolging en waarbinnen het OM zaken ter terechtzitting zal brengen; 3) de termijn waarbinnen het OM seponeert en het motiveren van de beslissing tot sepot en 4) het resultaat van de vervolging.

Het bestuur van de SVB acht een kosten-batenafweging van belang bij de aanbeveling om inzicht te vergroten in de bestuurlijke afdoening van opgespoorde fraude die niet uitmondt in een aangifte bij het OM en aangiften die leiden tot seponering door het OM. Hetzelfde stelt het bestuur bij de aanbeveling om door onderzoek meer inzicht te krijgen in de jaarlijkse stroom aan fraudezaken. Daarbij gaat het volgens het bestuur om de afweging tussen de meerkosten van het bijhouden van extra handmatige administraties, dan wel handmatige onderzoeken buiten de reguliere systemen en de baten in de vorm van beleidsinformatie die hiermee voor de volksverzekeringen kan worden verkregen.

Het bestuur van de SVB zegt toe vanaf 2001 wel het aantal fraudesignalen te meten. De administratieve kosten van het genereren van doorstroom-gegevens worden nader onderzocht.

6.6 Landelijk instituut sociale verzekeringen

Bij de constatering van de Rekenkamer dat mogelijk meer dan een kwart van de opgespoorde fraudezaken nog bestuurlijk noch strafrechtelijk wordt afgedaan, verwijst het bestuur van het Lisv naar het onderzoek over de afdoening van werkgevers (premie)fraude van oktober 2000. Uit het onderzoek blijkt volgens het Lisv dat «een deel van zaken, waarbij het onderzoek is afgesloten met de constatering dat fraude is geconstateerd, wordt afgesloten omdat het bedrijf na afloop van het onderzoek niet meer bestaat of de betrokken persoon naar het buitenland is vertrokken. Verder is in een aantal gevallen het onderzoek tijdelijk uitgesteld of de zaak verouderd. In voornoemde gevallen is door de opsporingsdienst besloten om het onderzoek te staken omdat het verkrijgen van sluitende bewijs-voering in deze zaken te tijdrovend is of verder onderzoek geen perspectief biedt. In deze zaken is het uiteraard niet mogelijk om een boete op te leggen of een proces-verbaal op te maken.»

Het bestuur van het Lisv zegt van de aanzienlijke restgroep bij werknemers (uitkerings)fraude wel gegevens te hebben over de redenen waarom geen aangifte is gedaan en geen bestuurlijke boete is opgelegd. Deze gegevens zijn echter volgens het bestuur niet te koppelen aan de andere gegevens omdat ze niet compleet zijn en een andere telwijze

1910762 02662

kennen. Twee redenen om geen sanctie op te leggen zijn volgens het bestuur het ontbreken van verwijtbaarheid en het geven van een waarschuwing. Verder is het volgens het bestuur mogelijk dat wel een sanctie is opgelegd, maar deze om uiteenlopende redenen niet in de statestiek terecht is gekomen.

Het bestuur stelt verder dat het de definitie van prestaties van opsporing te beperkt acht. In de definitie van de Rekenkamer zijn de prestaties van opsporing meetbaar door telling van het aantal verrichte onderzoeken naar fraude, die resulteren in aangifte bij het OM of in een bestuurlijke afdoening. Ook onderzoeken die leiden tot de constatering dat geen fraude is gepleegd zouden volgens het bestuur in de begripsbepaling moeten worden opgenomen. Het Lisv vergoedt de uitvoeringsinstellingen ook de onderzoeken die niet leiden tot een fraudeconstatering.

Het bestuur geeft in de reactie aan in december 2000 een onderzoek te starten naar de selectie en prioritering van fraudesignalen. Voor de prioritering van de onderzoekswaardige signalen van werkgeversfraude zal het Lisv zo spoedig mogelijk een mededeling naar de uitvoeringsinstellingen doen gaan.

Het bestuur van het Lisv geeft verder aan met het OM in overleg te zijn over prestatie-afspraken over het aantal in te dienen (soorten) processenverbaal. Naast de kwantiteit streeft het bestuur ernaar meer kwalitatieve of beleidsmatige aspecten op te nemen. Deze afspraken zullen worden vastgelegd in een handhavingsarrangement voor het jaar 2001, waarin het bestuur tevens bevoegdheden en taken wil afstemmen.

Het beperkte onderzoek naar afloopberichten en sepots uit 1999 over het jaar 1997 heeft volgens het bestuur van het Lisv inmiddels een vervolg gekregen in een onderzoek dat begin 2001 gereed is.

Het bestuur van het Lisv zal zich nader beraden over de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer. Indien mogelijk, zal het bestuur hieraan gevolg geven.

6.7 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer is verheugd dat de bewindslieden van Justitie, Financiën en SZW en de besturen van de SVB en het Lisv in hun reactie de noodzaak tot een betere afstemming tussen de ketenpartners onderschrijven. In hun reacties doen zij een aantal belangrijke toezeggingen om het inzicht van het Rijk te vergroten in de prestaties van de opsporing en de afdoening van opgespoorde fraude.

In het bijzonder is de Rekenkamer positief over het voornemen van de bewindslieden van SZW om in de nabije toekomst binnen de sociale zekerheid over te gaan tot soortgelijke afspraken als tussen de FIOD en het OM. Afspraken zoals die tussen de FIOD en het OM (onder meer om in 90% van de bij het OM aangegeven fraudezaken te dagvaarden) stimuleren een voortdurende dialoog tussen de ketenpartners om de afspraken te realiseren en om mogelijke belemmeringen daarvoor weg te nemen.

De Rekenkamer blijft bij haar oordeel dat op grond van de gegevens die haar beschikbaar konden worden gesteld, sprake is van een ongunstig beeld van de afdoening van opgespoorde fraude. Met deze beschikbare beleidsinformatie kan naar de mening van de Rekenkamer geen zekerheid

1910762 02662

worden gegeven dat een geval van zware (opgespoorde) fraude altijd bestraft wordt.

De Rekenkamer wacht de resultaten van het door de bewindslieden van SZW aangekondigde onderzoek naar de niet-afdoening van uitkerings (werknemers)fraude met interesse af. Met het Lisv-onderzoek naar de niet-afdoening van premie (werkgevers)fraude is het inzicht in de wijze van afdoen vergroot. De Rekenkamer vraagt zich wel af of op basis van het Lisv-onderzoek de conclusie kan worden getrokken dat (werkgevers)-fraude adequaat wordt gesanctioneerd.
De door de minister van Justitie genoemde nadere analyse van achtergronden van sepots door het OM ziet de Rekenkamer als eerste stap op weg naar betere en meer precieze beleidsinformatie over de afdoening van opgespoorde fraude. Een volgende stap is naar de mening van de Rekenkamer een meer cijfermatige analyse om per fraudeterrein preciezer te kunnen bepalen:

- het aantal opgespoorde fraudezaken dat niet uitmondt in een aangifte bij het OM en waarbij het mogelijk en wenselijk is om de zaak alsnog bestuurlijk af te handelen;
- het aantal technische sepots, het aantal beleidsmatige sepots en het aantal sepots om capaciteitsoverwegingen;
- het aantal geseponeerde zaken waarbij het alsnog opleggen van een bestuurlijke boete mogelijk en wenselijk is.

Pas dan is volgens de Rekenkamer met de nodige zekerheid vast te stellen hoe groot het risico is dat veel zware fraude onbestraft blijft.

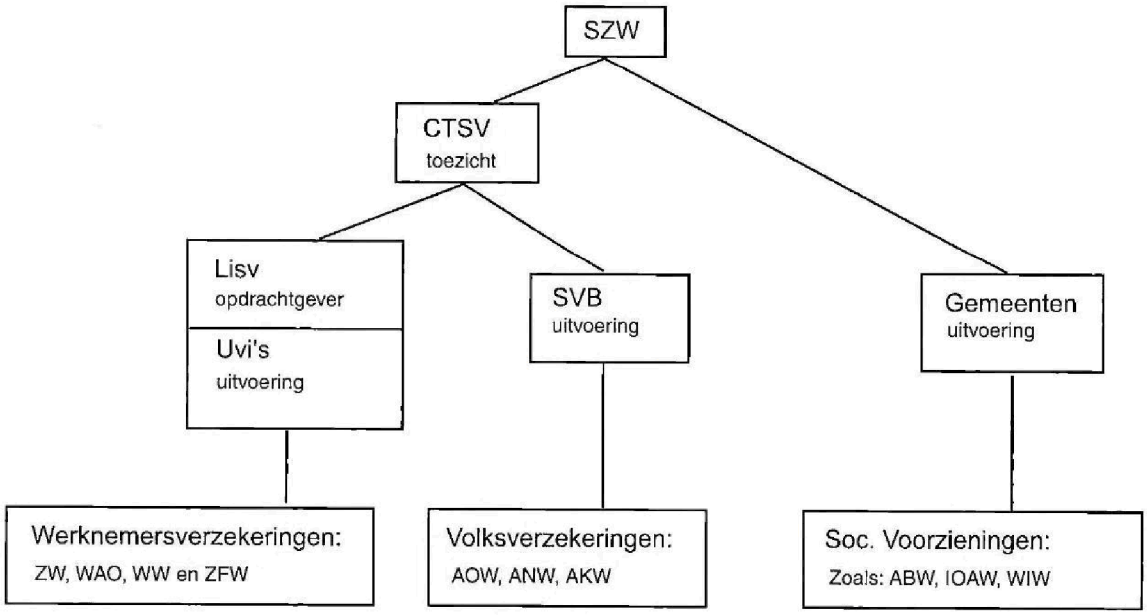
De Rekenkamer zal de uitwerking van de gedane toezeggingen met interesse blijven volgen.

1910762 02662

BIJLAGE 1

ORGANISATIE VAN DE SOCIALE ZEKERHEID

Het volgende vereenvoudigde schema kan het systeem van de sociale zekerheid verduidelijken[45]:



[45] Het schema is ontleend aan de kleine gids voor de Nederlandse sociale zekerheid 1999.2. Zie bijlage 6 voor de betekenis van de afkortingen. De lijnen hebben niet de betekenis van strikte politiek/hiërarchische verhoudingen.

1910762 02662

BIJLAGE 2 **PROCES VAN OPSPORING EN VERVOLGING VAN FRAUDE**

Bijlage 2a
Opsporing en vervolging van fiscale fraude 51

Bijlage 2b
Opsporing en vervolging van sociale zekerheidsfraude 53

Bijlage 2c
Opsporing en vervolging van horizontale fraude 57

1910762 02662

BIJLAGE 2A

OPSPORING EN VERVOLGING VAN FISCALE FRAUDE

Voor fiscale fraudezaken gelden sinds 1993 Aanmeldings-, transactie- en vervolgingsrichtlijnen (ATV-richtlijnen).[46]

Deze richtlijnen geven aan in welke gevallen de eenheden van de Belastingdienst fraude of vermoedens van fraude moeten *aanmelden* en welke criteria gelden voor de selectie van zaken voor opsporingsonderzoek. De criteria zijn 1) het bedrag aan vermoedelijk ontdoken belasting is meer dan f 12 000 bij particulieren en meer dan f 25 000 bij ondernemingen en 2) er is sprake van opzet of grove schuld. Blijft het fiscale nadeel als gevolg van opzet of grove schuld beneden het drempelbedrag, of wordt het drempelbedrag overschreden en is er geen sprake van opzet of grove schuld, dan wordt de zaak bestuurlijk afgedaan (in de heffing wordt een correctie aangebracht met mogelijk een verzuimboete). Van de zaken die overblijven kan aan de hand van een puntenlijst uit de ATV-richtlijnen de prioriteit van zaken worden bepaald. Na afronding van een opsporingsonderzoek wordt, op basis van het proces-verbaal, besloten of de zaak wordt *gedagvaard (voorleggen aan de strafrechter) of op een andere manier wordt afgedaan (transactie of sepot).* Wanneer een aangeboden transactie wordt geweigerd of de voorwaarden van de transactie niet worden nageleefd, dagvaardt de officier van justitie alsnog.

De gezagsinbreng vanuit het OM wordt mogelijk gemaakt door een stelsel van overleggen op verschillende niveaus van de Belastingdienst, de FIOD en het OM.

Aanmelding
Fiscale delicten die voldoen aan de aanmeldingscriteria dienen aangemeld te worden bij de boete-fraudecoördinator van de eenheid. Deze functionaris toetst het feitencomplex aan de aanmeldingsrichtlijn en brengt, indien de zaak voldoet aan de aanmeldingscriteria, de zaak in het Selectie-overleg.

Selectie-overleg
Aan het SO nemen deel: de FIOD, de contactambtenaar AWR, en de boete-fraudecoördinatoren van de in het betreffende arrondissement gelegen eenheden van de Belastingdienst.[47] In de periode 1997–1999 functioneerden 18 selectie-overleggen. Het Selectie-overleg toetst eerst of een zaak terecht is aangemeld. Als het Selectie-overleg oordeelt dat er geen sprake is van een aanmeldingswaardige zaak, dan wordt de zaak terugverwezen naar de eenheid waar deze vervolgens bestuurlijk wordt afgedaan. Vervolgens beoordeelt het Selectie-overleg op basis van de bewijsbaarheid of een zaak in aanmerking komt voor strafrechtelijke opsporing. De in de ATV-richtlijnen opgenomen puntenlijst beoogt een indicatie te geven van de zwaarte van de ter selectie voorgelegde zaak. De door het Selectie-overleg als «vervolgingswaardige» zaken aangemerkte zaken gaan door naar het Tripartiete Overleg . Niet als «vervolgingswaardige» zaken aangemerkte zaken gaan terug naar de eenheden. In de meest recente ATV-richtlijnen (concept van begin 2000) is opgenomen dat de term «vervolgingswaardige zaak» slechts betekenis heeft binnen het selectie-overleg van de Belastingdienst. Daarmee wordt aangegeven dat het selectie-overleg van oordeel is dat een zaak aan het Tripartiete-overleg dient te worden voorgelegd.

Tripartiete Overleg
Aan het Tripartiete-overleg nemen deel de officier van justitie, de

[46] Staatscourant 1993, 75.
[47] Daarnaast neemt de boete-fraudecoördinator/contactambtenaar WD deel aan het SO, ingeval van behandeling van een aanmelding die ziet op een douanedelict.

1910762 02662

contactambtenaar AWR en de FIOD.[48] In 1997 en 1998 functioneerden 15 Tripartiete-overleggen, in 1999 waren dat er 12[49]. Het Tripartiete-overleg toetst eerst of een zaak voldoet aan de transactie- en vervolgingsrichtlijnen. Indien dat niet het geval is, dan wordt de zaak terugverwezen naar de eenheid van de Belastingdienst om bestuurlijk te worden afgehandeld. Primair wordt in het Tripartiete-overleg beslist of er al dan niet (verder) opsporingsonderzoek zal worden gedaan. Tevens maakt de officier van justitie in het Tripartiete-overleg kenbaar of hij de zaak te zijner tijd – na voltooiing van het opsporingsonderzoek – in beginsel zal accepteren voor dagvaarding, of over zal gaan tot transactie. Volgens het Expertisecentrum fiscale fraude bestaat in de praktijk deze keuze eigenlijk nauwelijks. Het is altijd de bedoeling dat gedagvaard wordt. Er bestaat echter een marge van 10% om zaken, waarbij dagvaarden (naar later blijkt) niet mogelijk is, op een andere manier af te doen (sepot, transactie of overdracht). Is in het Tripartiete-overleg meteen al duidelijk dat een zaak niet geschikt is voor dagvaarden dan wordt de zaak niet geaccepteerd.

De ATV-richtlijnen geven aan wie (Belastingdienst, FIOD en OM) op welk moment beslissingen kunnen nemen. De acceptatie en toedeling van strafrechtelijke onderzoeken geschiedt in het Tripartiete-overleg. Het Tripartiete-overleg staat onder voorzitterschap van het OM. Wel kan het Centraal Tripartiete Overleg (CTPO) en/of het Bestuurlijk Tripartiete Overleg (BTPO) dwingend aangeven dat bepaalde zaken met landelijke prioriteit voorrang dienen te krijgen. De voortgang van opsporingsonderzoeken wordt in de Tripartiete-overleggen besproken.

Wijze van puntentoekenning bij fiscale fraudezaken
Voor elk van de vijftien onderstaande indicatoren wordt aan de zaak – indien zij aan het desbetreffende criterium voldoet – één punt toegekend. Een zaak kan dus minimaal één, maximaal vijftien punten krijgen.

Indicatoren	Punten
f 12 000 – f 50 000	1 punt
f 50 000 – f 100 000	2 punten
f 100 000 – f 250 000	3 punten
f 250 000 – f 500 000	4 punten
f 500 000 – f 1 000 000	5 punten
f 1 000 000 – f 10 000 000	6 punten
meer dan f 10 000 000	7 punten
Ontdoken belasting meer dan 25% van totaal verschuldigde bedrag	1 punt
Eerste fiscale recidive	1 punt
Verhaal onmogelijk	1 punt
Medewerking/medeweten adviseur en/of douane-expediteur	1 punt
Combinatie met andere dan fiscale strafbare feiten	1 punt
Strafrechtelijke recidive	1 punt
Status verdachte/voorbeeldfunctie/listigheid	1 punt
Evenwichtige rechtshandhaving	1 punt
Totaal aantal punten	1–15 punten

Bron: recente ATV-richtlijnen van begin 2000.

[48] Daarnaast neemt de boete-fraudecoördinator/contactambtenaar WD deel aan het TPO, ingeval van behandeling van een aanmelding die ziet op een douanedelict.
[49] De 19 parketten hebben niet ieder een tripartiete-overleg; enkele parketten doen dit geclusterd.

1910762 02662

BIJLAGE 2B

OPSPORING EN VERVOLGING SOCIALE ZEKERHEIDSFRAUDE

Overlegvormen sociale zekerheidsfraude
Afstemming over sociale zekerheidsfraude tussen het Ministerie van SZW, Lisv, uvi's en SVB met het OM vindt plaats in diverse overleggen. Hierna worden de belangrijkste overleggen binnen de onderzoeksperiode 1997,1998 en 1999 kort beschreven.

Centraal overleg Bijstandsfraude
Het Centraal overleg Bijstandsfraude (CBO) beoogt de afstemming tussen de uitvoeringsorganisaties en het OM te verbeteren. Aan het overleg nemen deel het OM, het Ministerie van Justitie, het Ministerie van SZW (de betrokken beleidsdirectie en de directie Toezicht), Divosa, de landelijke vereniging van sociaal rechercheurs en de VNG.

LOP
De nationale samenwerking op het gebied van de bestrijding van fraude in de sociale zekerheid is geregeld in een kaderconvenant. Er is een Landelijk overlegplatform (LOP) voor de coördinatie van de bestrijding van met name de zwarte fraude in de sociale zekerheid door interdisciplinaire teams. Het platform heeft mede de zorg voor het verbeteren van het functioneren van de regionale interdisciplinaire fraudeteams (RIF's)[50].
Participanten van het LOP zijn de ministeries van SZW, Justitie en Financiën het OM, de Belastingdienst, de VNG en het Lisv.
Het LOP behandelt projectvoorstellen die door de afzonderlijke RIF's worden voorgesteld en de participanten stellen de benodigde menskracht ter beschikking.
De directeur bijstandszaken van SZW is voorzitter van het LOP.

Centraal en regionaal overleg OM (COM en ROM)
Voor de beleidsmatige afstemming tussen het OM, de ministeries van SZW en Justitie, de SVB, het Lisv en de uitvoeringsinstellingen is het Centraal overleg Openbaar Ministerie (COM) ingesteld. Het COM streeft naar een goede samenwerking en beleidsafstemming tussen het OM, de SVB en het Lisv. Onderwerpen die behandeld worden zijn onder meer de afhandeling van de nadeelberekening in fraudezaken, het toelaten van de advocaat bij het verhoor, het uitreiken van het proces-verbaal aan de verdachte en wijziging van de aangiftegrens.
De operationele afstemming vindt plaats in het Regionaal overleg Openbaar Ministerie (ROM). Daarin participeren vertegenwoordigers van de arrondissementparketten en de uitvoerende instanties (het OM, de SVB, het Lisv en de uitvoeringsinstellingen).
In 1999 is de overlegstructuur COM-ROM door de deelnemers geëvalueerd. Voor het COM bleek dat meer duidelijkheid is gewenst over de positie ten opzichte van de ROM's en dat het COM zich zou moeten beperken tot de beleidsmatige afstemming. De ROM's bleken nog niet overal goed te functioneren. Er was sprake van overlappende overlegvormen, waarin vaak dezelfde onderwerpen ter sprake komen.[51]
Het Lisv-platform Fraudesignalering en Opsporing is uitgebreid met een vertegenwoordiger van de SVB en krijgt de taak mede te fungeren als aanspreekpunt voor geconstateerde problemen van de opsporingsfunctionaris in de regio.

Bilateraal overleg OM – uitvoeringsinstellingen
Alle uitvoeringsinstellingen voeren structureel bilateraal overleg met het OM. De deelnemers vinden dit de meest effectieve vorm. Door dit meer directe overleg ontstaat bij de uitvoeringsinstellingen meer duidelijkheid

[50] Kader Convenant Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams, 17 december 1999 inzake participanten LOP, doelstelling RIF's, afstemming van projecten en procedures voor projecten.
[51] In juni 2000 is besloten om de ROM's niet meer in te zetten voor informatievoorziening aan het COM over problemen met beleid in de regio. Er is eveneens besloten om vanuit het COM geen nieuwe regionale overlegstructuur op te richten.

1910762 02662

over het aantal bij het OM in te dienen zaken en de behandeling ervan door het OM. De opzet van het bilateraal overleg verschilt per arrondissement. Het wisselen van vertegenwoordigers van het OM is voor deze overlegvorm een probleem.

Platform Fraudesignalering en Opsporing
Het Platform was tot voor kort een platform samengesteld uit vertegenwoordigers van de opsporingsdienst van de uitvoeringsinstellingen en een beleidsmedewerker van het Lisv. Per september 2000 zou het platform worden uitgebreid met een afgevaardigde van de SVB. De uitbreiding van het platform is het gevolg van de ontwikkelingen rond het Regionaal overleg Openbaar Ministerie (ROM).
Het Lisv en de uitvoeringsinstellingen voeren overleg over aspecten van fraudebestrijding. Met name zaken als registratie, kwaliteit en aantal bij het OM in te dienen processen-verbaal, projecten, normeringen en voortgang komen in het overleg aan de orde.

Intern OM fraudeoverleg
Voor de sociale zekerheid heeft het OM nog een centraal intern afstemmingsoverleg, het Overleg COM-ROM en RIF. Aan het overleg nemen de officieren van justitie deel die aan de verschillende overleggen in het land met het Lisv, de uitvoeringsinstellingen en de RIF's deelnemen. Inmiddels bestaat dit overleg niet meer in deze vorm. Het expertisecentrum sociale fraude in Den Haag fungeert thans als intermediair tussen de parketten en het COM.

Richtlijn premiefraude werkgevers[52]
De richtlijn premiefraude werkgevers beoogt uitgangspunten te bieden voor de aanpak van fraude van werkgevers met premies sociale verzekeringen. Het gaat in het bijzonder om de vraag welke premiefraudezaken door de uvi's bij de officier van justitie moeten worden aangegeven. Deze bijlage geeft een samenvatting van de richtlijn.
Bij het opstellen van de richtlijn premiefraude werkgevers is rekening gehouden met de wijze waarop fiscale fraude van ondernemingen en werkgevers wordt afgedaan. De richtlijn premiefraude sluit aan bij de systematiek van de richtlijnen aanmelding, transactie en vervolging fiscale delicten en douanedelicten.

Onder fraude van een werkgever met premies sociale verzekeringen wordt verstaan het door de werkgever verwijtbaar verstrekken van onjuiste of onvolledige gegevens, dan wel verzwijgen van gegevens welke verstrekt hadden behoren te zijn, met als gevolg dat bedoelde premies niet of tot een te laag bedrag zijn dan wel zouden zijn vastgesteld. Van verwijtbaarheid zal in het algemeen sprake zijn bij opzet of grove schuld aan de zijde van de werkgever. Veelal zal sprake zijn van strafbare feiten zoals omschreven in artikel 225 Wetboek van Strafrecht.

Een nauwkeurige en volledige registratie van de wijze waarop de premiefraudezaken door de uvi's worden afgehandeld is volgens de richtlijn premiefraude van groot belang. Daarmee kan meer inzicht worden verworven in de aantallen en soorten zaken voor de beleidsvorming door het OM en de uitvoeringsinstellingen. De registratie ligt voor een deel in handen van de uitvoeringsinstellingen en voor een deel in handen van het OM.
De richtlijn is overigens niet van toepassing op zaken die voortkomen uit onderzoeken ingesteld door multidisciplinaire teams.

[52] Vastgesteld in de vergadering van p.g's d.d. 26 oktober 1994, Inwerkingtreding 1 januari 1995, Stcrt 1994, 217.

1910762 02662

Uitgangspunt van de richtlijn premiefraude is dat een zaak voor strafrechtelijke afdoening in aanmerking komt indien het premienadeel f 25 000,- of meer bedraagt èn de zaak ten minste drie punten krijgt op grond van de lijst prioriteitsbepaling. Ook komt een zaak voor strafrechtelijke vervolging in aanmerking indien sprake is van recidive.

Wijze van puntentoekenning bij premiefraudezaken

Tabel: indicatoren en punten premiefraude

A Omvang premienadeel	Punten
– f 25 000,- tot f 50 000,-	1 punt
– f 50 000,- tot f 250 000,-	2 punten
– f 250 000,- tot f 1 000 000,-	3 punten
– f 1 000 000,- of meer	4 punten
B Kenmerken van de verdachte	
– Status verdachte/voorbeeldfunctie	1 punt
– Eerste recidive	1 punt
– Premievaststelling en inning bij de verdachte is niet mogelijk	1 punt
– Gericht op eigen voordeel	1 punt
C Kenmerken van de gedraging	
– Combinatie met belastingfraude	1 punt
– Listigheid	1 punt
– Medewerking adviseur	1 punt
– Combinaties met andere delicten	1 punt

Deze zaken worden volgens de richtlijn premiefraude als regel door het OM vervolgd. Zaken waaraan volgens de prioriteitsbepaling het grootste aantal punten wordt toegekend dienen het eerst in behandeling te worden genomen. In geval van bijzondere acties wordt de prioriteit van de hieruit voortvloeiende zaken niet op basis van deze lijst doch vooraf in overleg tussen het OM en de uvi's bepaald.

Richtlijn uitkeringsfraude

In 1997 trad de richtlijn voor het doen van aangifte, het opmaken van proces-verbaal, de vervolging en het strafvorderingsbeleid inzake fraude met sociale uitkeringen werking. De richtlijn is vastgesteld door het College van procureurs-generaal[53]. In deze bijlage is een samenvatting van de richtlijn uitkeringsfraude opgenomen.

Van fraude volgens de richtlijn uitkeringsfraude is sprake bij het plegen van een aantal delicten uit het wetboek van strafrecht, te weten de artikelen 225, 227a, 227b, 326, 447c, en 447d. Deze artikelen zien op het opgeven van onware gegevens en schending van verplichtingen in de diverse sociale zekerheidswetten, te weten: de werknemersverzekeringen, de volksverzekeringen, de sociale voorzieningen.

Uitgangspunt voor het opmaken van een proces-verbaal en het doen van aangifte is volgens de richtlijn uitkeringsfraude de ernst van de zaak, primair uitgedrukt in de omvang van het nadeel. Bij een benadelingsbedrag van f 12 000,- of meer wordt in beginsel altijd aangifte gedaan. Tot 1 april 2000 kon ook van zaken tussen f 6000,- en f 12 000, aangifte worden gedaan. Of dat gebeurde werd beslist door de officier van justitie in overleg met de opsporingsinstantie. De afspraken strekten ertoe de zwaarste zaken te vervolgen.

[53] Vastgesteld door de vergadering van p.g's d.d. 20 november 1996, Stcrt 1997, nr. 12.

1910762 02662

Werd geen aangifte gedaan dan werd de zaak bestuurlijk met een boete of maatregel afgedaan.

Het fraudebedrag is het bedrag dat ten onrechte ten laste is gekomen van het uitvoeringsorgaan, dat de uitkering verstrekt.

Non cumulatie
Bij fraude wordt geen administratieve boete opgelegd zolang de aan het OM aangegeven zaak bij het OM in behandeling is. De oplegging van een administratieve boet blijft definitief achterwege indien ter zake van de gedraging tegen de betrokkene een strafvervolging is ingesteld en het onderzoek ter terechtzitting een aanvang heeft genomen, dan wel het recht tot strafvordering is vervallen ingevolge artikel 74 Sr.

Afdoening sepots uitkeringsfraude
Alle zaken die niet (verder) door het OM worden vervolgd (geseponeerd) dienen alsnog bestuurlijk te worden afgedaan. Voorkomen moet worden dat in het geheel geen sancties worden opgelegd. Ook het garanderen van een sanctie noopt tot een zorgvuldige informatie-uitwisseling, zeker in die gevallen waarin een zaak vanuit de strafrechtelijke sfeer «teruggaat» naar de administratiefrechtelijke sfeer.
Een sepot beslissing dient snel ter kennis te worden gebracht van het uitvoeringsorgaan. Het uitvoeringsorgaan beoordeelt vervolgens of administratieve sanctionering opportuun is. Het is van groot belang dat de uitvoeringsorganen op de hoogte worden gehouden van het verloop van de vervolging. Het OM stelt het uitvoeringsorgaan ten spoedigste, doch uiterlijk binnen 6 weken na de inschrijving op de hoogte van afdoeningen die in beginsel de mogelijkheid (her) openen om een administratieve boete op te leggen.

Voor het strafvorderingsbeleid geldt in principe het benadelingsbedrag als uitgangspunt. De omstandigheden waaronder het feit is begaan en de omstandigheden betreffende de persoon van de verdachte kunnen afwijkingen van dit principe mogelijk maken. Verder geeft de richtlijn inzicht in de samenhang tussen het benadelingsbedrag en de daarbij te door het OM te vorderen gevangenisstraf.

1910762 02662

BIJLAGE 2C

OPSPORING EN VERVOLGING VAN HORIZONTALE FRAUDE

Op basis van de volgende wegingscriteria en puntentabel wordt bepaald of zaken IFT-waardig zijn. Na deze selectie volgen het gebruikelijke opsporings- en (na de eventuele aangifte) vervolgingstraject. Een score van 40 tot 60 punten leidt tot de kwalificatie «zwaar»; een score van 20 tot 40 punten is middelzwaar; minder dan 20 punten is veelvoorkomende criminaliteit die niet doot het IFT maar door de regionale politiekorpsen wordt afgedaan.

Criteria	Punten
A Maatschappelijk belang	
Ontwrichting van het financiële verkeer	0–5
Eis van onmiddellijk optreden	0–5
Actualiteit	0–5
Totaal A (maximaal 10 pnt.)	... x 3
B Kenmerken van de fraude	
Omvang in f ...,-:	
0–50 000	0–1
50 000–100 000	0–2
100 000–500 000	0–3
500 000–1 000 000	0–4
> 1 000 000	0–5
Dreiging van een trend:	
Lokaal	0–1
Regionaal	0–3
Landelijk/internationaal	0–5
Totaal B (maximaal 10 punten)	... x 4
C Karakteristieken van de dader:	
Groep:	
5–10	
> 10	
Ingenieus	
Periode	
< 1 jaar	
> 1 jaar	
Groei	
Totaal C (maximaal 10 pnt.)	...
Eindtotaal	(Ax3)+(Bx2)+C

BIJLAGE 3

DOELEN VAN EN INZICHT IN PRESTATIES VAN OPSPORING

De tabel vat de belangrijkste bevindingen uit hoofdstuk 3 samen.

Tabel: doelen van en inzicht in prestaties van opsporing

	Fiscale fraude	Volks-verzeke-ringen	Werk-nemers-verzeke-ringen	Sociale voorzie-ningen	Horizon-tale Fraude
Vooraf gestelde prestatiedoelen	●	○	◐	○	◐
Inzicht in volumegegevens* over:					
– aantal beoogde aangiften bij OM	●	○	○	○	●
– soort beoogde zaken**	●	○	○	○	○
– zwaarte van beoogde zaken***	●	○	○	○	●
– aantal fraudesignalen	●	○	◐	○	○
– aantal vooronderzoeken	●	●	●	○	◐
– aantal opsporingsonderzoe-ken	●	●	●	○	◐
– aantal fraudeconstateringen	●	●	●	◐	◐
– aantal aangiften bij het OM	●	●	●	◐	◐
Inzicht in doorstroom van zaken **** door de keten	●	○	○	○	◐
Inzicht in bestuurlijke afhande-ling van fraudeconstateringen die *niet* resulteren in een aangifte bij het OM	○	○	◐	○	○

Legenda: ● = wel ○ = niet ◐ = gedeeltelijk

* Volumegegevens geven een indruk van de stand aan het eind van het jaar van het aantal ontvangen fraude- signalen, verrichte onderzoeken, fraudeconstateringen, processen-verbaal en opgespoorde fraudezaken waarbij wordt besloten tot bestuurlijke afdoening.
** Soort zaken: bijvoorbeeld naar wet, naar theme of naar zwarte versus witte fraude.
*** Zwaarte zaken: bijvoorbeeld het met deze zaken minimaal gemoeide opgespoord nadeel (financieel belang)[54] ofhet aantal bij deze fraudezaken betrokken verdachten[55]
**** Doorstroomgegevens geven een indruk van het deel van alle fraudesignalen, dat daadwerkelijk uitmondt in een proces-verbaal en het deel waarbij wordt besloten om de zaak bestuurlijk af te doen of 2) wordt besloten de zaak (nog) niet in behandeling te nemen.

[54] Het beoogde opgespoord nadeel van bijvoorbeeld 100 aangiften uitkeringsfraude hoeft niet per definitie gelijk te zijn aan 100 aangiften X f 12 000 = f 1 200 000 (f 12 000 is het minimale benadelingsbedrag van een fraudezaak waarbij volgens de richtlijnen van het OM vanaf 1-4-2000 strafrechtelijke aanpak moet volgen).
[55] Bij één fraudezaak kunnen meer verdachten betrokken zijn.

1910762 02662

BIJLAGE 4

INZICHT IN DE AFDOENING VAN OPGESPOORDE FRAUDE

De volgende tabel vat de belangrijkste bevindingen uit hoofdstuk 4 samen.

Tabel: Inzicht in de afdoening van opgespoorde fraude (hoofdstuk 4)

	Fiscale fraude	Volks-verzeke-ring	Werk-nemers-verzeke-ringen	Sociale voorzie-ningen	Horizon-tale fraude
Afspraken over de wijze waarop het OM aangiften van fraude beoogt af te doen (bijvoorbeeld het % dagvaardingen)	●	○	○	○	○
Inzicht in volumegegevens* over strafrechtelijke afdoening opgespoorde fraude:					
– afdoening door het OM (sepotpercentages)	◐	◐	◐	◐	
– aard en achtergronden percentage sepots OM	◐	○	○	○	
– afdoening door de strafrech-ter	◐	○	○	○	
Inzicht in doorstroom van zaken door de keten**	◐	○	○	○	
Inzicht in bestuurlijke afdoening van door het OM *geseponeerde* zaken	○	○	○	○	

Legenda: ● = wel ○ = niet ◐ = gedeeltelijk

* Volumegegevens geven een indruk van de stand aan het eind van het jaar van het aantal ontvangen aangiften bij het OM, het aantal dagvaardingen en het aantal veroordelingen.

** Doorstroomgegevens geven een indruk van het deel van alle aangiften bij het OM, dat leidt tot dagvaarding en uiteindelijk tot een afdoening door de strafrechter.

1910762 02662

BIJLAGE 5

OVERZICHT VAN OPSPORINGSCAPACITEIT

Fiscale fraude
De beschikbare capaciteit bij de FIOD was in 1999 825 fte's, waarvan 503 fte's voor het resultaatgebied opsporing.

Sociale zekerheidsfraude
De opsporingscapaciteit van de SVB lag in 1999 op 61 fte.
In 1999 waren in totaal 297 opsporingsambtenaren bij de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid werkzaam. Onderstaande tabel geeft een overzicht van het aantal opsporingsambtenaren per uitvoeringsinstelling.

Tabel: overzicht opsporingsambtenaren bij uitvoeringsinstellingen

Uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid	1998	1999	2000
GAK	160	163	198
GUO	14	15	20
SFB	25	25	25
Uszo	15	13	18
Cadans	38	36	36
Totaal	252	252	297

Bron: Lisv Trendrapportage 2000.

In 1998 was de totale opsporingscapaciteit bij gemeenten (sociaal rechercheurs) 497 fte's.

Horizontale fraude (peildatum 1 juli 1999)
IFT Noord: gerealiseerde (beoogde) formatie: 23 (19)
IFT Noord-West: gerealiseerde (beoogde) formatie: 20 (24)
IFT Oost: gerealiseerde (beoogde) formatie 18 (19)
IFT Zuid: gerealiseerde (beoogde) formatie 28 (27)

1910762 02662

BIJLAGE 6

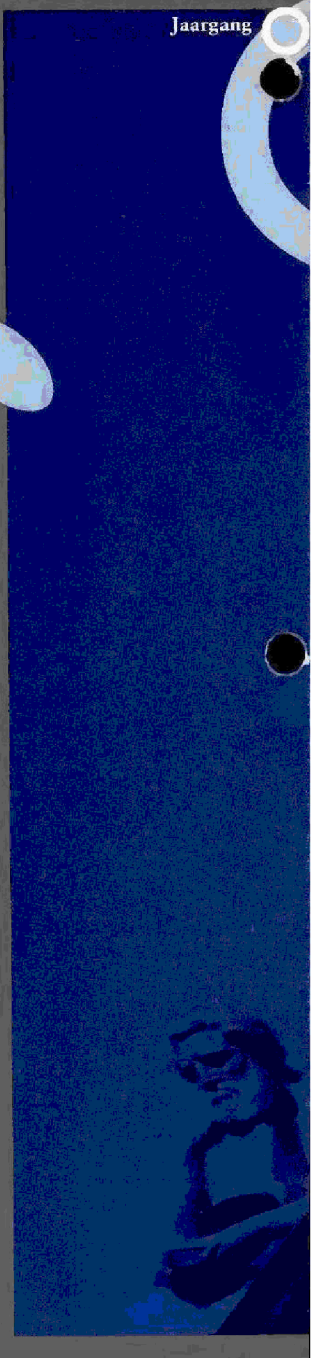
LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN

ABW	Algemene Bijstandswet
AKW	Algemene Kinderbijslagwet
Anw	Algemene Nabestaandenwet
AOW	Algemene Oudersdomswet
BFFEC	Bestrijding Fraude en Financieel-economische Criminaliteit
CTSV	College van Toezicht Sociale Verzekeringen
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
FRES	Fraude Registratie Systeem
FRIS	Fraude Registratie en Informatie Systeem
GEFIS	Geïntegreerd Fraude Informatiesysteem
IAOW	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
IFT's	Interregionale Fraudeteams
Lisv	Landelijk instituut sociale verzekeringen
OM	Openbaar Ministerie
PV	Proces-verbaal
RIF's	Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Uvi	Uitvoeringsinstelling
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen
WIW	Wet Inschakeling Werkzoekenden
WW	Werkeloosheidwet
Zfw	Ziekenfondswet
ZW	Ziektewet

1910762 02662

Aangeboden aan de Voorzitter van
de Tweede Kamer der Staten-Generaal
door de Algemene Rekenkamer

Voor informatie over
de Algemene Rekenkamer:
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 43 44
fax (070) 342 41 30
www.rekenkamer.nl



Uitgave
Sdu Uitgevers

Zetwerk en begeleiding
Sdu Uitgevers
Productiecentrum Officiële Publicaties

Drukwerk
Sdu Grafisch Bedrijf bv

Omslag
Corps 3 op twee

Fotografie
Levien Willemse

ISBN 90 120 9207 8
ISSN 0921-948X
NUGI 693

Bestelling
telefoon (070) 378 98 80
fax (070) 378 97 83
of via de boekhandel

Order
TKST 50028