UITERLIJKE AFDOENING D.D. 10-9-2000

DGB_2102

Directie I
Lange Voorhout 8
2514 ED Den Haag
Tel. 070-3424244 - Telefaxnummer 070-3424130
Email [redacted]rekenkamer.nl

Algemene Rekenkamer

ministerie van financiën
Directie Bedrijfsvoering en Beleid
Klantbehandeling Belastingdienst
BBKB/2000/ 257 I
ontv. 19 JULI 2000
trefwoord
PARAAF VOOR OPBERGEN BIJ MU DGBEL

BBKB
Ter behandeling en overboeking

ministerie van financiën
Directie Bestuursondersteuning Belastingdienst
BOB/2000/ 574
ontv. 17 JULI 2000
trefwoord fraudebestrijding
PARAAF VOOR OPBERGEN BIJ MU DGBEL

Ministerie van Financiën
[redacted]
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

14 juli 2000
Ons kenmerk 32 f 1

Betreft ontwerpnota van bevindingen fraudebestrijdingsbeleid

Geachte [redacted]

Hierbij doe ik u toekomen de ontwerpnota van bevindingen over het onderzoek naar beleidsinformatie over fraudebestrijding, alsmede de deelnota fiscale fraude. In het ambtelijk hoor en wederhoor zouden we graag van u vernemen of de feiten in de ontwerpnota en deelnota naar uw mening op juiste wijze zijn weergegeven.

Op ambtelijk niveau stellen wij een eindbespreking voor in de periode tussen 7 en 18 augustus van dit jaar.

In oktober van dit jaar kan vervolgens een ontwerprapport van het College van de Rekenkamer voor bestuurlijk hoor en wedrhoor worden voorgelegd.
Publicatie van het rapport is eind dit jaar voorzien. Wellicht ten overvloede wijzen wij u op het vertrouwelijke karakter van de ontwerpnota.

Met vriendelijke groet

[redacted]

M 1954

BOB2000/574

Ontwerpnota van bevindingen Fraudebestrijdingbeleid

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

CONCEPT RAPPORT: VERTROUWELIJK

14 juli 2000
Directie I
Bureau Financiën

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

Inhoud

1	**Inleiding**	4
1.1	Beleid gericht op fraudebestrijding	4
1.2	Onderzoekskader	7
1.2.1	Aanleiding voor onderzoek	7
1.2.2	Doel- en probleemstelling	8
1.2.3	Afbakening	8
1.2.4	Begrippen	10
1.2.5	Onderzoeksvragen	12
1.2.6	Beoordelingskader	13
1.2.7	Opbouw ontwerpnota	15
2	**Organisatie van fraudebestrijding**	16
2.1	Verantwoordelijkheid	16
2.2	De handhavingsketen	17
2.3	Overgang van bestuurs- naar strafrechtelijke aanpak	19
2.4	Afstemming tussen actoren	21
2.4.1	Ministeriële commissie en stuurgroep	21
2.4.2	College van procureurs-generaal en parket-generaal	21
2.4.3	Coördinatie commissie fraude bij OM	22
3	**Vergelijking op hoofdlijnen**	24
3.1	Inleiding	24
3.2	Doelen	24
3.2.1	Doelen bestrijding fiscale fraude	25
3.2.2	Doelen bestrijding sociale fraude	25
3.2.3	Doelen bestrijding horizontale fraude	28
3.3	Beschikbare beleidsinformatie over de realisatie	29
3.3.1	Realisatie doelen fiscale fraude	30
3.3.2	Realisatie doelen sociale fraude	31
3.3.3	Realisatie doelen horizontale fraude	35
3.4	Kwaliteit van de beschikbare beleidsinformatie	37
3.4.1	Inleiding	37
3.4.2	Beleidsinformatie fiscale fraude	38
3.4.3	Beleidsinformatie sociale fraude	39
3.4.4	Beleidsinformatie horizontale fraude	40

3.4.5 Overige inspanningen 40

1 Inleiding

1.1 Beleid gericht op fraudebestrijding

Fraudenota 1998

In de kabinetsnotitie Fraudebestrijding 1998-2002 (de Fraudenota 1998) 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 Fraudenota 1998 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 Fraudenota 1998 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

1910766 02701

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 Fraudenota 1998 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 Fraudenota 1998 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 Fraudenota 1998 gesteld dat het OM, ter versterking van de eigen organisatie, heeft besloten toe te willen naar een verdergaande clustering,

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

1910766 02701

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 Fraudenota 1998 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 de fiscale, de sociale en de horizontale fraude[6]. De voortgangsrapportages bevatten verder gegevens over de kosten en opbrengsten van de intensiveringmaatregelen uit de Fraudenota 1998.

In de voortgangsrapportage over 1999 wordt gesteld dat de beschikbare gegevens van politie, justitie en vakdepartemen-

---

[3] Zie ook het rapport Zicht op fraude van het OM ontwikkelteam 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.

1910766 02701

ten 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 (vormen 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 dit gebied 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 heeft 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 regelmatig onderwerp van discussie is in de Tweede Kamer[7];
- De aansluiting van het onderzoek bij:
  - de in de regeringsnota 'Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording' verwoorde ambitie om te komen

[7] Zoals op 16 maart 2000 tijdens een Algemeen Overleg in de Tweede Kamer 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.

1910766 02701

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?"

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)

1910766 02701

van oudsher de klassieke fraudeterreinen.[8] Een vergelijking tussen de fiscale en sociale (strafrechtelijke) keten voor fraudebestrijding kan volgens de Rekenkamer nuttige inzichten opleveren die kunnen bijdragen aan het verder verbeteren van (het inzicht in) 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 en sociale fraude 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.

Bestuurlijk traject en afdoening		Strafrechtelijke traject en afdoening		
Preventie →	*Toezicht* → *(inspectie, controle)*	Opsporing →	Vervolging →	Berechting →

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.

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

1910766 02701

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

Bij de Eerste Kamer is thans aanhangig het wetsvoorstel concentratie strafbaarstelling frauduleuze gedragingen[9]. Dit voorstel beoogt de strafbaarstellingen van het mondeling verstrekken van onware gegevens en het nalaten te voldoen aan informatieverplichtingen uit de sociale zekerheids- en fiscale wetgeving te regelen in het Wetboek van Strafrecht. Daarmee zou een eind komen aan een regime van onoverzichtelijke strafbaarstellingen van het verstrekken van onware gegevens die voor het vaststellen van een recht op een verstrekking of tegemoetkoming van belang zijn.

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 het 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 vervol-

[9] Tweede en Eerste Kamerstukken 23 993.

1910766 02701

ging, door de minister van Justitie, het College van procureurs-generaal en de betrokken vakministers.

Onder het begrip effecten verstaat de Rekenkamer in dit onderzoek de invloed die uitgaat van fraudebestrijdingbeleid op de omvang van (vormen van) fraude. Inzicht in effecten vereist daarmee: 1) inzicht in de ontwikkeling van de omvang van (vormen van) fraude en 2) inzicht in de invloed van fraudebestrijding daarop.
In de Fraudenota 1998 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.

Onder het begrip prestatie verstaat de Rekenkamer in dit onderzoek met name het *aantal fraudezaken en de zwaarte van deze zaken*. Bij aantallen zaken is het van belang om het aantal bij deze zaken betrokken verdachten en het benadelingsbedrag te vermelden.

Het gaat om het aantal zaken dat wordt opgespoord door opsporingsdiensten en ter kennis wordt gebracht van het OM, de wijze van afdoening door het OM (dagvaarding, transactie, sepot) en de wijze van afdoening door de rechter (veroordeling, vrijspraak, ontslag van alle rechtsvervolging, niet ontvankelijk)

Een andere indicator voor prestaties 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 vervolgingsactiviteiten. Aantallen zaken zeggen immers nog niets over de omvang van het opgespoorde nadeel. Uiteindelijk is ook het inzicht in daadwerkelijk geïnd 'vermogen' of 'nadeel' belangrijk. Overigens kunnen opbrengsten niet altijd in financiële termen worden weergegeven, zoals bij maatregelen met vooral preventieve effecten of maatregelen gericht op verbetering van de samenwerking of gegevensuitwisseling

Het strafrechtelijk traject wordt door opsporingsdiensten en OM als sluitstuk gezien van de fraudebestrijding. Het OM

1910766 02701

dient derhalve als top van de handhavingspiramide de zwaarste fraudezaken te behandelen. Het inzicht in de mate waarin opsporingsdiensten en het OM daarin slagen maakt in dit onderzoek ook deel uit van het begrip prestatie.

Overigens kan de mate waarin afgeronde opsporingsonderzoeken leiden tot een dagvaarding door het OM en uiteindelijk tot een veroordeling bij de rechter als een indicator worden beschouwd voor het effect van de door opsporingsdiensten en het OM geleverde inspanningen. Daarvoor zijn de kwantiteit en de kwaliteit van aangeleverde zaken/ processen-verbaal van belang, de zwaarte van de zaken en de verwerkingscapaciteit van het OM en de Zittende Magistratuur (ZM).

Bij het begrip kosten gaat het 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 van april 1998, voor zover deze betrekking hebben op opsporing en vervolging.

1.2.5 Onderzoeksvragen

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

1. Welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden hebben de handhavingpartners (Ministerie van Justitie, OM, vakdepartement en BOD) 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) het fraudebestrijdingbeleid, in het bijzonder van de opsporing en vervolging, voor de jaren

1910766 02701

1997, 1998 en 1999?

3. Wat zijn de gerealiseerde effecten, prestaties en kosten van (intensiveringen van) het fraudebestrijdingbeleid, in het bijzonder van de opsporing en vervolging 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?

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, vervolging en berechting?

1.2.6 Beoordelingskader

Uitgangspunt van de Rekenkamer is dat voor de effecten, prestaties en kosten van de opsporing en vervolging bij fraudebestrijding goed op elkaar aansluitende schakels in het strafrechtelijk traject van de handhavingsketen van belang zijn. Kwalitatief goede beleidsinformatie over deze effecten, prestaties en kosten draagt volgens de Rekenkamer bij aan het goed op elkaar aansluiten van de schakels in de handhavingsketen. Bij kwalitatief goede beleidsinformatie acht de Rekenkamer in het bijzonder van belang de aansluiting van beleidsinformatie van opsporingsdiensten op de beleidsinformatie van het OM.

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

1910766 02701

de bestrijding van financieel-economische criminaliteit (waaronder fiscale, sociale 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. Het OM heeft daarbij een eigen wettelijk vastgelegde taak (artikelen 124 e.v. wet RO). 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 het immers gezag over de opsporing.[10]

Volgens de Rekenkamer mag worden verwacht dat in deze afspraken in ieder geval wordt vastgelegd:
- tot welke hoeveelheid en soort zaken (processen-verbaal) de capaciteit (in fte's) van de opsporingsdiensten kan en zal leiden;
- welke innamecapaciteit het OM garandeert;
- welke hoeveelheid en soort zaken door het OM van de opsporingsdiensten worden afgenomen ;
- het percentage van de door opsporingsdiensten aangebrachte zaken dat het OM door middel van dagvaarding beoogt af te doen ;
- welke inzet door opsporingsdiensten ter beschikking kan en moet worden gesteld voor multidisciplinaire inzet bij interregionale fraudeteams.

Van de genoemde actoren mag volgens de Rekenkamer op landelijk niveau inzicht worden verwacht in de realisatie van de hiervoor genoemde afspraken.
Van het OM mag tevens op landelijk niveau inzicht worden verwacht in de wijze van afdoening door de rechter (veroordeling, vrijspraak) van door het OM vervolgde fraudezaken.

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

1910766 02701

Bij de genoemde actoren mag volgens de Rekenkamer 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 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 ontwerpnota

De ontwerpnota 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 voor de fraudeterreinen fiscale, sociale en horizontale fraude (onderzoeksvragen 2 tot en met 5).

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

1910766 02701

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 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 gemeentelijke sociale diensten (GSD).
Op het terrein van de sociale zekerheid werken het OM, de Belastingdienst, de Arbeidsinspectie (AI) van het Ministerie van SZW, de politie en de uvi's bovendien samen in regionale interdisciplinaire fraudeteams (RIF's). Deze RIF's werken in hoofdzaak in de sfeer van preventie en toezicht.

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

Opsporing vindt plaats door opsporingsdiensten en politie onder het gezag van het OM. Het strafrechtelijk on-

1910766 02701

derzoek mondt uit in een proces-verbaal, waarna het OM overgaat tot dagvaarding, sepot (al dan niet onder voorwaarden) of transactie.

Wanneer het OM overgaat tot dagvaarding besluit de Zittende Magistratuur vervolgens tot veroordeling, vrijspraak 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.[11] 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.
De Fiscale Inlichtingen- en Informatiedienst (FIOD) van de Belastingdienst is de opsporingsdienst voor fiscale fraude. SVB en Lisv-uvi's hebben opsporingsdiensten voor respectie-

[11] 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.

1910766 02701

velijk 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 en verticale fraude samen in clusters: interregionale fraudeteams (IFT's). 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 laatste schakel in de keten is de *berechting*. De Wet Bestuurlijke Boeten bepaalt, ingaande 1 januari 1998, 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).

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	ZM
SOCIALE ZEKERHEIDFR.				
SVB, Lisv en Uvi's GSD'en en RIF's	SVB, Lisv en Uvi's GSD'en en RIF's	OM opsporingsambten. bij SVB, uvi's, GSD'n en RIF's	OM	ZM
HORIZONTALE FRAUDE				

1910766 02701

Private sector (waaronder banken)	Private sector (waaronder banken)	OM, IFT's, FIOD, ECD, AID, AI, DrZ[12]	OM	ZM

2.3 Overgang van 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 maakt het OM *afspraken* over aantallen zaken die in een bepaalde periode voor strafrechtelijk 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. In de richtlijnen is vastgelegd welke zaken voor een bestuursrechtelijk 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.[13] In deze richtlijnen wordt bepaald welke gevallen van fraude bestuurs-

---

[12] 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.

[13] 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.

1910766 02701

rechtelijk 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.[14] Sinds 1994 bestaat de Richtlijn premiefraude werkgevers.[15] In deze richtlijnen wordt bepaald welke gevallen van fraude bestuursrechtelijk worden afgedaan door de Uvi's (werknemersverzekeringen), de SVB (volksverzekeringen) en de gemeenten (sociale voorzieningen) en welke gevallen voor opsporing en vervolging in aanmerking komen.

Bij horizontale fraude geldt een systeem van puntentoekenning aan de hand waarvan wordt bepaald welke gevallen van fraude in behandeling worden genomen door IFT's.[16]

Samenwerkingsafspraken

In de periode 1992-1996 werden in het kader van het project Intensivering Fraudebestrijding afspraken gemaakt tussen het OM en de FIOD, de Uvi's, 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 Uvi's, de SVB en de gemeenten kwantitatieve afspraken gemaakt voor 1997,1998 en 1999.

---

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

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

[16] 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.

1910766 02701

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, het Handhavingsarrangement tussen de Belastingdienst (FIOD/ECD) van het Ministerie van Financiën en het OM voor het jaar 2000. Handhavingsarrangementen tussen het OM en het Ministerie van SZW (sociale zekerheid fraude) en de brancheorganisaties uit de private sector (horizontale fraude) waren nog niet afgerond.

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.[17] 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 en parket-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 mana-

[17] 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.

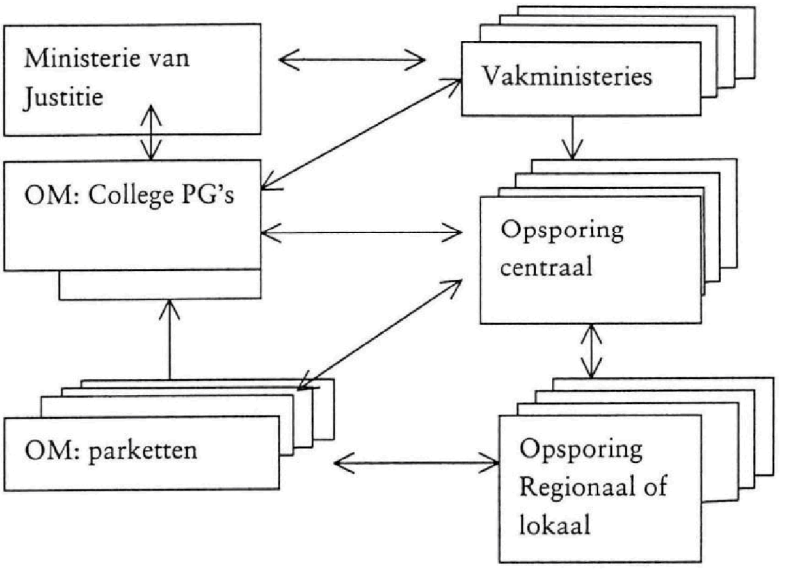
1910766 02701

gementafspraken 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 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, sociale en horizontale fraude bestaande overlegstructuren. In deze overlegvormen vindt afstemming plaats met de betrokken vakministeries en opsporingsdiensten.

1910766 02701



1910766 02701

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

De Rekenkamer onderzocht in hoeverre de handhavingspartners doelen hebben geformuleerd op het gebied van het strafrechtelijk gedeelte van de fraudebestrijding 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. Gekeken is naar de jaren 1997, 1998 en 1999 . Relevante organisaties zijn de organisaties die de opsporing en vervolging uitvoeren (FIOD, SVB, Lisv, gemeenten, IFT's en het OM).

De afspraken dienen volgens de Rekenkamer betrekking te hebben op:

- de in te zetten opsporingscapaciteit van de handhavingpartners;
- de hoeveelheid en soort zaken die bij het OM worden ingediend (processen-verbaal) en de capaciteit die het OM hiervoor beschikbaar stelt;
- het percentage van aangebrachte zaken dat het OM door middel van dagvaarding beoogt af te doen;
- de inzet die door handhavingspartners ter beschikking dient te worden gesteld voor inzet in de interregionale fraudeteams;

1910766 02701

- intensivering van fraudebestrijding voor zover deze betrekking heeft op opsporing en vervolging.

3.2.1 Doelen bestrijding fiscale fraude

De FIOD heeft in kwalitatieve termen een doelstelling geformuleerd die gericht is op het beperken van de omvang van fiscale fraude, onder meer door het bevorderen van 'compliance'.

In de jaarlijkse (kader)convenanten maken de FIOD en het OM afspraken over het aantal aan het OM toe te zenden processen-verbaal. Jaarlijks zijn dit er 450. Daarnaast maakt men afspraken over aantallen verdachten, opgespoord vermogen en de wijze waarop het OM deze zaken beoogt af te doen. Voor de periode 1997-1999 luidt de doelstelling dat 90% van de afgeronde opsporingsonderzoeken moet leiden tot strafrechtelijke vervolging. Dit laatste wordt beschouwd als een indicator voor het effect van de opsporingsinspanningen.
In een managementcontract tussen [redacted] Belastingdienst en [redacted] van de FIOD worden 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 is voor het eerst een norm voor de bewerkingstijd van opsporingsonderzoeken gesteld.

De beoogde intensiveringen uit de Fraudenota's '96 en '98 zijn vertaald in 10 FIOD fraudeprojecten. Voor deze projecten zijn kosten en opbrengsten geraamd. Het precieze verband tussen de kosten en opbrengsten in de Fraudenota's '96 en '98 en de kosten en opbrengsten bij de 10 FIOD fraudeprojecten is niet duidelijk geworden.

3.2.2 Doelen bestrijding sociale fraude

Volksverzekeringen

De SVB stelt jaarlijks een handhavingsbeleidsplan op. Daarin zijn als algemene doelen het voorkómen en opsporen van fraude geformuleerd. Omdat over de omvang van de daad-

1910766 02701

werkelijke fraude weinig bekend is zijn de beoogde effecten van de fraudebestrijding alleen in kwalitatieve termen vermeld.

Jaarlijks spreken OM en SVB af hoeveel aangiften er zullen worden ingediend. In 1999 zouden 470 aangiften worden gedaan. De afspraken hebben betrekking op het aantal verdachten.
Er worden geen afspraken gemaakt over het soort zaken of de wijze waarop het OM de zaken afdoet. OM en SVB maken evenmin afspraken over het met deze zaken gemoeide opgespoorde financieel nadeel. Ook maken zij geen afspraken over het percentage door het OM te dagvaarden zaken. Voorts worden 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.

De beoogde intensiveringen uit de Fraudenota zijn door SZW vertaald in fraudeprojecten. Voor deze projecten zijn kosten en opbrengsten geraamd. Het verband tussen de kosten en opbrengsten in de Fraudenota en de kosten en opbrengsten bij de fraudeprojecten van de SVB is voor het onderdeel opsporing niet duidelijk geworden.

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

Werknemersverzekeringen

Voor de periode 1998-2002 stelde het Lisv een handhavingsbeleidskader op. Daarnaast stelt het Lisv jaarlijks een beleidskader en een jaarplan op ten behoeve van de uvi's. Algemene doelen zijn het terugbrengen van de fraudeomvang en het leveren van een bijdrage aan interdisciplinaire teams zoals RIF's.
Omdat over de omvang van de daadwerkelijke fraude weinig bekend is zijn de beoogde effecten van de fraudebestrijding door het Lisv alleen in kwalitatieve termen vermeld.

1910766 02701

In 1998 en 1999 maakten OM en Lisv afspraken over het aantal aangiften dat uvi's bij het OM zouden inleveren. In 1999 zouden 1930 aangiften ter zake van werknemersfraude en 152 aangiften ter zake van werkgeversfraude worden ingediend. Het Lisv beschikte niet over afspraken voor het jaar 1997.

Geen afspraken werden gemaakt over het soort zaken, het op te sporen benadelingsbedrag, het percentage 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 de SVB is een nadere uitwerking van de afspraken in een handhavingsarrangement nog niet tot stand gekomen.

Het Lisv en de uvi's maakten wel afspraken over prioriteiten: 75 % van de opsporingscapaciteit ging naar de bestrijding van de zwarte fraude en 25 % naar witte fraude.

De beoogde intensiveringen uit de Fraudenota zijn door SZW vertaald in fraudeprojecten. Voor deze projecten zijn kosten en opbrengsten geraamd. Het verband tussen de kosten en opbrengsten in de Fraudenota en de kosten en opbrengsten bij de fraudeprojecten van het Lisv is voor de onderdelen opsporing en vervolging niet duidelijk geworden.

Sociale voorzieningen

Doelstelling van het beleid is vooral het voorkómen van fraude door een goede aanvraagprocedure en een goede bedrijfsvoering. Wanneer fraude plaatsvindt streeft men naar snelle detectie. Omdat de totale omvang van de fraude met sociale voorzieningen onbekend is zijn er geen kwantitatieve doelstellingen aanwezig. Schattingen van de totale fraudeomvang komen naar verwachting later dit jaar beschikbaar.

Wat betreft de prestaties is het probleem bij de sociale voorzieningen niet zozeer dat er geen afspraken tussen handhavingspartners zouden zijn, maar meer dat dit op lagere ni-

1910766 02701

veaus (gemeenten en arrondissementsparketten) geschiedt en er geen beeld is op landelijk niveau.
Uit recent onderzoek van het Ministerie van SZW bij 70 gemeenten blijkt dat ongeveer de helft van de gemeenten afspraken heeft gemaakt met het OM over aantallen aan te leveren zaken. Vooral bij kleinere gemeenten zijn dergelijke afspraken vaak afwezig. Het is niet duidelijk in hoeverre deze gemeenten via samenwerkingsverbanden van gemeenten toch afspraken hebben.

Handhavingsarrangementen tussen gemeenten en het OM, met een nadere uitwerking van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, zijn nog niet tot stand gekomen. Onderzoek van het Ministerie van SZW naar de gemeentelijke beleidsplannen en –verslagen wijst uit dat 53 procent van de zestig onderzochte gemeenten een lokaal specifieke en/of kwantitatieve taakstelling voor de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik hanteert. De rest heeft geen of een zeer globale doelstelling.

Het OM heeft overzichten van aantallen aan te leveren zaken. Het is niet duidelijk geworden in hoeverre afspraken worden gemaakt over het op te sporen financieel nadeel, het percentage door het OM te dagvaarden zaken en prioriteiten voor witte en zwarte fraude.

3.2.3 Doelen bestrijding horizontale fraude

De in 1998 opgerichte Interregionale Fraudeteams (IFT's) formuleren in hun jaarplan doelstellingen voor effecten in kwalitatieve termen. Kern is het terugdringen van de handhavingsachterstand met betrekking tot de horizontale fraude.

De ministeries van Justitie en BZK, OM en korpsbeheerders hebben kwantitatieve afspraken gemaakt over aantal en zwaarte van de op te sporen fraudezaken. Vanaf 1998 zouden per IFT jaarlijks 2 zware en 15 middelzware fraudezaken worden behandeld bovenop de zaken die de politieregio's ter hand namen.

Overzicht

1910766 02701

De volgende tabel vat bevindingen over beoogde effecten, kosten en prestaties samen.

Tabel: doelen, afspraken met het OM daarover en kosten van opsporing en vervolging

			fiscaal	volks verzekering	werkne-mersverze-kering	sociale voor-zieningen	horizontale fraude*
Doelen	effecten	kwalitatief	●	●	●	●	●
	op omvang	kwantitatief	○	○	○	○	○
Afspraken	prestaties	aantal zaken (p.v's)	●	●	●	●	●
met OM		aantal verdachten	●	●	○	○	○
		aantal per wet	●	●	○	◐	○
		aantal per arrondissement	●	●	●	●	●
		zwaarte/fin.belang	●	○	○	○	●
		streefpercentage dagvaar-dingen	●	○	○	○	○
		intensivering opsporing	○	○	○	○	n.v.t.
		in te zetten capaciteit handhavinspartners	●	○	◐	○	●
Kosten		norm fte's opsporing	○	◐	◐	○	●

*Alleen vanaf 1998

Legenda:

● = aanwezig over ten minste twee jaren in de periode 1997,1998, 1999

○ = afwezig

◐ = ten dele aanwezig

3.3 Beschikbare beleidsinformatie over de realisatie

De Rekenkamer onderzocht welke beleidsinformatie over de *gerealiseerde* effecten, prestaties en kosten van (intensiveringen van) van opsporing en vervolging beschikbaar is. De Rekenkamer verwacht daarbij dat handhavingspartners en het OM op landelijk niveau inzicht hebben in:

- Traject fraudesignalen-fraudeconstatering;
- de doorlooptijden en werkvoorraden;
- de realisatie van de afspraken tussen handhavingspartners;
- afdoening van fraudezaken door OM en ZM;

1910766 02701

- de kosten en opbrengsten van intensiveringsmaatregelen voor opsporing en vervolging.

Hoewel het lastig is inzicht te krijgen in effecten van fraudebestrijding op fraude-omvang mogen hiertoe wel inspanningen verwacht worden.

3.3.1 Realisatie doelen fiscale fraude

Onderzoek van de Belastingdienst in de jaren 90 wees uit dat het maken van betrouwbare schattingen van de omvang van fraude een lastige opgave is. In de jaren 1997-1999 trachtte de Belastingdienst via een themagerichte aanpak inzicht in de omvang van fraude te krijgen. Een voorbeeld daarvan is het thema BTW-carrouselfraude.

Verslagen van Belastingdienst en FIOD bevatten informatie over aantallen aanmeldingen van fraude, vervolgingswaardige fraudezaken, convenantzaken, processen-verbaal en fiscale rapporten en het bedrag aan fiscaalrechtelijk en strafrechtelijk opgespoord vermogen. Ook bevatten de verslagen informatie over beoogde en gerealiseerde doorlooptijden van opsporingsonderzoeken. Geen informatie is opgenomen over de daadwerkelijk geïnde belastinggelden, exclusief fiscale boetes, die voortvloeien uit de FIOD-onderzoeken.

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

Uit analyses van de FIOD blijkt 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-

1910766 02701

kend; ongeveer in de helft van de gevallen een veroordeling door de rechter.
De uitkomst van driekwart van de opsporingszaken was nog onbekend. Deze zaken bevatten in totaal meer dan f 1 miljard, 2.777 personen en 1.432 delicten.

De FIOD-cijfers wezen uit dat de doelstelling dat "90% van de afgeronde opsporingsonderzoeken leidt tot strafrechtelijke vervolging" niet werd gehaald voor de jaren 1997-1999 (66%, 60%, 64%).
Op grond van recente sepotonderzoeken door het OM blijkt echter dat het sepotpercentage waarschijnlijk aanzienlijk lager ligt, door het hanteren van verschillende definities. Het OM is op grond van eigen analyses van mening dat de werkwijze van de FIOD met zich meebrengt dat in het tripartiete overleg niet de zwaarste zaken, maar een dwarsdoorsnede van zwaardere zaken aan het OM wordt aangeboden.

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

3.3.2 Realisatie doelen sociale fraude

Over de omvang van de daadwerkelijke fraude is nog weinig beleidsinformatie beschikbaar. In opdracht van het Ministerie van SZW is de afgelopen jaren onderzoek verricht naar een bepaalde methode ('randomized response') om de omvang van fraude in kaart te brengen. Het betrof een proefonderzoek voor de ABW/Rww en een pilotonderzoek voor de WW. Momenteel loopt een hoofdonderzoek naar de WW, WAO en de Bijstand.
In de volksverzekeringen loopt op dit moment geen specifiek onderzoek naar de omvang van fraude

Volksverzekeringen

De frauderapportages van de SVB bevatten 'volumegegevens' over het jaarlijkse aantal fraudesignalen, vooronderzoeken, opsporingsonderzoeken en aangiften bij het OM.
In 1999 zijn 1653 fraudesignalen gegeven. SVB voerde 512 opsporingsonderzoeken uit en deed tegen 379 personen aan-

1910766 02701

gifte. Over 1999 wordt naast het aantal verdachten ook het aantal zaken vermeld

Verder heeft de SVB informatie over doorlooptijden (zowel per wet als per vestiging), werkvoorraden (per vestiging) en het opgespoorde benadelingsbedrag. Dat bedroeg in 1999 f 7,5 mln.

Sinds 1999 zijn de analyses van de beleidsinformatie van SVB specifiek gericht op het ontwerpen van maatregelen om fraude te bestrijden. Tussen afspraken met het OM over het aantal op te sporen fraudezaken en de realisaties door de SVB bestonden in 1997, 1998 en 1999 aanzienlijke verschillen. Van het afgesproken aantal van 470 verdachten werden er 379 gerealiseerd.

Rapportages van SVB bevatten geen informatie over de afdoeningen door OM en ZM. De cijfers van het OM geven aan dat 50% van de ingediende aangiften in een dagvaarding resulteert, 21% in een transactie en 25% in een sepot. Of de door het OM geseponeerde zaken alsnog bestuurlijk worden afgedaan is niet duidelijk.

Een heldere norm voor het bepalen van de opsporingscapaciteit in de volksverzekeringen is nog niet ontwikkeld. De opsporingscapaciteit van de SVB ligt op 61 fte, wat volgens het Ctsv aan de lage kant is. Extra opsporingsinspanningen in het kader van de Anw gaan volgens het Ctsv ten koste van de opsporing van fraude in andere wetten.
SVB voorzag geen capaciteitsuitbreiding van het aantal opsporingsambtenaren.

Werknemersverzekeringen

Op het gebied van de werknemersverzekeringen maken Lisv en uvi's afspraken over uit te voeren activiteiten, de zogenoemde '*referentiediensten*'. Het Lisv stelt de kostprijs van een referentiedienst vast. Het aantal referentiediensten maal de kostprijs ervan vormt het budget dat het Lisv aan de uvi's ter beschikking stelt.
Voor de opsporing door de uvi's zijn twee referentiediensten met name van belang, namelijk de '*beslissingen uitkerings-*

1910766 02701

fraude' en '*beslissingen premiefraude*'. Een beslissing uitkerings- of premiefraude wordt genomen op basis van een opgemaakt rapport of proces-verbaal dat het eindproduct is van een opsporingsonderzoek.

Over 1997 en 1998 was het niet mogelijk een overzicht van het aantal beslissingen premie- en uitkeringsfraude op te stellen, omdat uvi's nog geen eenduidige terminologie voor de diensten hanteerden. Omdat Lisv geen inzicht heeft in de uitvoering van de referentiediensten over 1997 en 1998 is het niet zeker dat de beoogde diensten zijn uitgevoerd en bestaat het gevaar dat de afrekening over die jaren niet in overeenstemming is met het aantal uitgevoerde referentiediensten.
In 1999 realiseerden de uvi's 666 beslissingen premiefraude en 9344 beslissingen uitkeringsfraude.

Naast deze bekostiging van uit te voeren referentiediensten is ook sprake van bekostiging van projecten in het kader van de intensivering van de fraudebestrijding.

Lisv ontvangt statistische informatie van de uvi's. De cijfers over fraude bevatten 'volumegegevens' over aantallen fraudesignalen, opsporingsonderzoeken, geconstateerde fraudegevallen, het aantal bij het OM ingediende processen-verbaal en het benadelingsbedrag. De meeste kerncijfers hierover zijn opgenomen in de door het Lisv opgestelde Trendrapportage 2000.

In 1999 zijn 1440 fraudesignalen werkgeversfraude en 23.010 signalen uitkeringsfraude gegeven. Die resulteerden in ruim 20.000 opsporingsonderzoeken. In ruim 17.000 gevallen werd fraude geconstateerd. Het benadelingsbedrag van de geconstateerde werkgevers en werknemersfraude bedraagt f 94 mln. Uit de beschikbare gegevens kan worden afgeleid dat een deel van de geconstateerde fraude niet wordt gesanctioneerd.
De Lisv cijfers bevatten geen informatie over het aantal vooronderzoeken, doorlooptijden en werkvoorraden bij uvi's.

Het Ctsv verzamelde wel informatie over doorlooptijden en werkvoorraden en stelde vast dat er grote verschillen bestaan

1910766 02701

tussen uvi's onderling bij de wijze waarop met de fraudesignalen en andere gegevens wordt omgegaan.

Lisv beschikt 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. Evenmin heeft het Lisv informatie over werkvoorraden bij de uvi's.

Lisv beschikt over de aantallen opsporingsambtenaren per uvi. In totaal zijn er 297 opsporingsambtenaren bij de uvi's werkzaam. De sinds 1994 vigerende norm voor het aantal opsporingsambtenaren hield geen rekening met de omvang van de fraude en de frauderisico's en wordt momenteel door Lisv herzien.

Sociale voorzieningen

Geaggregeerde gegevens over fraudesignalen en opsporingsonderzoeken uitgevoerd door opsporingsambtenaren bij de sociale diensten zijn niet voorhanden. Een onderzoek van het Ministerie van SZW onder zeventig gemeenten geeft hierover weliswaar informatie, maar daaruit is geen landelijk beeld af te leiden.

Het CBS verzamelt bij gemeenten informatie over reeds geconstateerde fraude en enkele kenmerken van de fraudeurs. In 1998 betrof het 19.770 fraudeconstateringen waarbij het fraudebedrag in 71 % van de gevallen onder de 6000 gulden bleef. Bij 72% was er sprake van het verzwijgen van witte inkomsten.
Men legt ook vast hoeveel constateringen bij het OM worden aangegeven (gerekend in aantallen personen, niet in aantallen zaken). Over zaaksaantallen heeft ook het OM gegevens, maar die zijn niet consistent met die van het CBS. In 1999 zat hier een verschil van 3069 zaken, in 1998 was dit 685.

1910766 02701

De formatie bij de sociale recherche is bekend, al zijn de cijfers uit verschillende bronnen niet geheel consistent. Er is geen norm meer voor het aantal sociaal rechercheurs.

De fraudecijfers voor de sociale voorzieningen bevatten geen 'doorstroom-gegevens' over fraudesignalen.

Afdoening door OM en ZM in de sociale zekerheid

De SVB, het Lisv en de gemeenten beschikken niet over (geaggregeerde) informatie over de afdoening van fraudezaken door OM en ZM.

De beleidsinformatie over afdoening door het OM van processen-verbaal in de sociale zekerheid is beperkt. Het OM beschikt wel over de procentuele verdeling over dagvaardingen, sepots en transactie. De exacte aantallen zijn niet in de stukken aangetroffen. Hierbij zijn de volksverzekeringen als geheel genomen, dus niet per wet en ontbreekt informatie over de werkgeversfraude over de jaren 1997 en 1998[18]. Aparte percentages zijn beschikbaar voor de bijstandswet.

1999	*Dagvaarding*	*Transactie*	*Sepot*
Volksverzekeringen	50%	21%	25%
Werknemersfraude	65%	15%	16%
Werkgeversfraude	79%	-	21%
Bijstandsfraude	63%	23%	13%

3.3.3 Realisatie doelen horizontale fraude

Van de omvang van horizontale fraude zijn alleen ruwe schattingen bekend.

De evaluatie van IFT's stelde dat de prestatiecijfers van de betrokken instanties onderling dermate van elkaar verschillen omdat de prestatienorm in het convenant multi-interpretabel is. IFT's gaan verschillend om met de kwalificaties 'zwaar' en 'middelzwaar'.

[18] Voortgangsrapportage 1999, blz. 55

1910766 02701

Op basis van de registratie van de meldingen via de (landelijk en IFT-) loketten, het zaaksaanbod en de afdoening is het lastig om uitspraken te doen over de gerealiseerde prestaties van de IFT's.

In de conceptvoortgangsrapportage bestrijding FEC 1999 staat een overzicht van het aantal 'gestarte' strafrechtelijke zaken voor vier IFT's. Dat zijn 83 middelzware en 15 zware zaken. Het convenant spreekt van 'behandeling' van 15 middelzware en 2 zware zaken.
Het verschil kan worden verklaard door ruimhartige toepassing van de criteria bij weging van de zaken.

Het ministerie van Justitie beschikte niet over geaggregeerde doorstroomgegevens. In de voortgangsrapportage FEC 1999 staat wel de instroom en afdoening van zaken bij het OM maar deze bevatten naast middelzware en zware ook eenvoudige zaken.

1910766 02701

tabel: beschikbare informatie over gerealiseerde effecten, prestaties en kosten

		fiscaal	volks verzekering	werkne-mers-verzekering	sociale voor-zieningen	horizontale fraude
Effecten	Kwalitatief	○	○	○	○	○
	Kwantitatief	○	○	○	○	○
Prestaties	aantal fraudesignalen	●	●	●	○	●
	aantal fraudesignalen naar bron	●	●	●	○	◐
	aantal vooronderzoeken	●	●	●	○	●
	aantal opsporingsonderzoeken	●	●	●	○	●
	aantal fraudeconstateringen	●	●	●	●	●
	doorlooptijd en werkvoorraad	●	○	○	○	○
	aantal aangiften	●	●	◐	●	◐
	aantal per wet/soort	●	●	◐	●	●
	aantal/soort afdoeningen OM	●	○	○	○	◐
	benadelingsbedrag	●	●	●	●	◐
	afdoeningen ZM	○	○	○	○	○
Kosten	aantal fte	●	●	●	●	●

Legenda:

● = aanwezig over ten minste twee jaren in de periode 1997,1998, 1999

○ = afwezig

◐ = aanwezig over 1 jaar

3.4 Kwaliteit van de beschikbare beleidsinformatie

3.4.1 Inleiding

De Rekenkamer onderzocht de kwaliteit van de beleidsinformatie over opsporing en vervolging. Hierbij is hoofdzakelijk gebruik gemaakt van bestaande analyses. Gebleken is dat kwaliteitsanalyses niet over het hele onderzochte terrein opgesteld worden. De aangetroffen informatie varieert van degelijke kwaliteitsanalyses door het Ctsv tot kritische kanttekeningen door de handhavingspartner zelf.
Deze paragraaf besteedt ook aandacht aan inspanningen ter verbetering van de kwaliteit van de informatie.

1910766 02701

3.4.2 Beleidsinformatie fiscale fraude

Volgens de FIOD is niet volledig duidelijk 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 1999 is 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 de sepotonderzoeken van het Expertisecentrum fiscale fraude worden 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 zaak en van de telwijze zou hieraan ten grondslag liggen.

Lopende inspanningen ter verbetering van de beleidsinformatie kunnen onder meer worden gevonden in de themagerichte aanpak van de FIOD (bijvoorbeeld de BTW-carrouselfraude) waarbij wordt getracht inzicht te krijgen in de effecten van fraudebestrijding op de fraudeomvang. Verder zal in een gezamenlijke werkgroep FIOD en OM worden gewerkt aan een uniforme outputregistratie. Daarnaast wordt in een Deltaplan voor Amsterdam gewerkt aan een oplossing van de te hoog geachte werkvoorraden bij het OM. De FIOD denkt verder aan een 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.

Het Expertisecentrum fiscale fraude werkt aan een fiscale fraudekaart, waarin onder meer wordt getracht een schatting te maken van de niet geregistreerde fiscale fraude.

1910766 02701

3.4.3 Beleidsinformatie sociale fraude

Volksverzekeringen

De kwaliteit van de beschikbare beleidsinformatie van SVB over de jaren 1997-1999 was volgens het Ctsv op enkele onderdelen voor verbetering vatbaar. Het begin 2000 bij de SVB ingevoerde Frauderegistratiesysteem (FRES) beoogt hierin verbetering te brengen. De Rekenkamer stelde vast dat de opzet van het FRES in voldoende mate de gegevens registreert die de door de Rekenkamer gewenste beleidsinformatie kan opleveren, inclusief de afdoeningen door OM en ZM.
De informatie die SVB in april 2000 publiceerde over de prestaties en kosten van de handhaving over 1999 is door Ctsv als 'toereikend' beoordeeld.

Werknemersverzekeringen

De kwaliteit van de beschikbare beleidsinformatie van Lisv en uvi's over de jaren 1997-1999 was volgens het Ctsv op diverse onderdelen voor verbetering vatbaar. De in 2000 in te voeren statistieken voor de collecterende en de distribuerende functie beogen hierin verbetering te brengen.

In mei 2000 publiceerde het Lisv de 'Trendrapportage handhaving 2000', met informatie over daaraan voorafgaande jaren. De informatie in deze rapportage over 1999 was niet volledig beschikbaar. Van een 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. De door Ctsv gewenste waarborgen voor objectiviteit waren in deze rapportage nog onvoldoende.

Sociale voorzieningen

De kwaliteit van de beschikbare beleidsinformatie over de jaren 1997-1999 is op diverse onderdelen voor verbetering vatbaar. De CBS fraudestatistieken kennen problemen in de

1910766 02701

dataverzameling en schieten volgens diverse partijen (Ministerie van SZW, sociale recherche, CBS, OM) tekort in informatieve waarde. Gezamenlijk werkt 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 wordt op dit moment herzien. De twee monitoren in de onderzochte periode waren erg verschillend van aard en opzet. Met name de editie 1999 had te kampen met een niet optimale steekproefmethodiek. Daarnaast waren de onderzoeksonderwerpen uit beide edities verschillend.

3.4.4 Beleidsinformatie horizontale fraude

De verantwoording over de kwantitatieve prestaties die de IFT's moeten leveren, komen in de conceptvoortgangsrapportage bestrijding FEC niet duidelijk terug. Het wordt uit die cijfers niet duidelijk of de IFT's de 15 middelzware en 2 zware zaken ook daadwerkelijk hebben afgerond (dus tot en met afdoening van het proces-verbaal door het OM). Daarnaast lopen de cijfers over de kosten van de horizontale fraudebestrijding tussen de diverse beleidsstukken (fraudenota en tussenrapportages) en tussenevaluatie IFT's enigszins uiteen. Deze verschillen worden niet in alle stukken toegelicht.

Er wordt gewerkt aan een uniforme wijze van rapporteren aan de ministeries van Justitie en BZK.

De ECD is op de deelgebieden assurantie- en namaakfraude begonnen met een criminaliteitsbeeldanalyse. Men tracht "de contouren zichtbaar te maken van het veld waar een zekere mate van consensus over bestaat".

3.4.5 Overige inspanningen

Eind 1998 is begonnen met de ontwikkeling van het Fraude Registratiesysteem en Informatie Systeem (FRIS). Met de informatie die in het Fris wordt opgeslagen zou met name de

1910766 02701

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. De invoering van het systeem is aanzienlijk vertraagd. Met name deden zich problemen voor bij de technische infrastructuur.
Uit de tussenevaluatie IFT's bleek eind 1999 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 medio 2000 beschikbaar zijn voor de IFT's.

Expertisecentrum sociale fraude

Voor het inrichten van een expertisecentrum sociale fraude 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.

1910766 02701

BOB/2000/574

Ontwerpnota van bevindingen Fraudebestrijdingbeleid: Deelnota Fiscale Fraude

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

CONCEPT RAPPORT: VERTROUWELIJK

14 juli 2000
Directie I
Afdeling Informatievoorziening en Automatisering

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

Inhoud

1	**Inleiding**	3
1.1	Proces van opsporing en vervolging	3
1.2	Verantwoordelijkheden en bevoegdheden	5
1.3	Invulling begrip fraude	6
2	**Doelen**	8
2.1	Beoogde effecten	8
2.2	Beoogde prestaties	9
2.3	Raming opbrengsten en kosten bij intensiveringen	12
3	**Beschikbare beleidsinformatie**	17
3.1	Realisatie effecten	17
3.2	Realisatie prestaties en kosten	21
3.3	Opbrengsten en kosten bij intensiveringen	28
4	**Kwaliteit beleidsinformatie**	30
4.1	Inspanningen ter verbetering beleidsinformatie	33

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, dan wordt de zaak bestuurlijk afgedaan door de Belastingdienst. In het geval het drempelbedrag wordt overschreden en er geen sprake is van opzet of grove schuld, dan wordt in de heffing 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 tot *transactie* of *dagvaarding* wordt overgegaan. Daarvoor gelden de transactie- en vervolgingsrichtlijnen. Wanneer een aangeboden transactie wordt geweigerd of de voorwaarden van de transactie niet worden nageleefd, vervolgt 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.

[1] Staatscourant 1993, 75.

1910766 02701

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). [redacted] Belastingdienst sluit eveneens jaarlijks een managementcontract af met het [redacted] van de FIOD. Het [redacted] van de 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 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.

Daarmee vindt in de praktijk registratie plaats voor zaken die door eenheden en districten van de Belastingdienst in het Selectieoverleg worden aangemeld als vervolgingswaardige

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

1910766 02701

fraudezaken. 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.

1910766 02701

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 FIOD beoogt hieraan onder meer een bijdrage te leveren door de opsporing en strafrechtelijke bestrijding van fraude.
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 de

[8] Bedrijfsplan FIO 2000-2004, november 1999

1910766 02701

Belastingdienst en [redacted] van 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 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 ter behandeling aan het OM voor te leggen inzake fiscale fraude en douanedelicten. Het OM verplicht zich deze zaken 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 zaken;	450	450	450
waarvan afkomstig uit:			
- regulier aanmeldingsproces:		400	400
- themagerichte aanpak en megaonderzoek		50	50
% van zaken 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)

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

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

1910766 02701

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. 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.(...)"*[10]
In maart 2000 is het deltaplan uitgewerkt door het parket Amsterdam en de FIOD.

De Belastingdienst heeft haar organisatie van de boetefraudecoördinator/contactambtenaar 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.

In het jaarlijkse managementcontract tussen [redacted] Belastingdienst en [redacted] van 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

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

1910766 02701

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[11]			
- 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 dieper gaand onderzoek en inzet van meer middelen de kans vergroot op een veroordeling overeenkomstig de ernst van de vervolgde feiten.[12] (zie ook de FIOD-definitie van effectiviteit bij punt 3.2.1.1)

[11] 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.

[12] Bedrijfsplan FIOD 2000-2004, november 1999

1910766 02701

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.

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. [13]

[13] 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.

1910766 02701

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

Vooral de onderbouwing van de *opbrengsten*raming is een probleem; deze zijn over het algemeen indicatief. De opbrengstverwachting is vaak een zaak van 'voortschrijdend inzicht'. Alleen bij de megaonderzoeken – 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.

1910766 02701

	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 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

1910766 02701

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	2	0,4		0,4		0,4		0,4		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	1,7		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	
Totaal personeel					9,5		14,5		15,5		15,5	
Totaal materieel					3,5		3,5		3,5		3,5	
Totaal	72	103	13	230	18	255	19	255	19	255	19	255

Bron: Overzicht Plannen van aanpak FIOD-Fraudeprojecten Fraudenota 1998, Belastingdienst/FIOD, april 1999

* 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).

1910766 02701

De geraamde kosten en opbrengsten voor de Fraudenota's 1996 en 1998, deel Intensivering Opsporing, sluiten niet aan op de geraamde kosten en opbrengsten van de 10 FIOD Fraudeprojecten. Vooral het verschil tussen de geraamde opbrengsten van de 'intensivering opsporing' in de Fraudenota 1998 (50 miljoen), en de geraamde opbrengsten van die intensivering in het plan van aanpak van de FIOD (230 miljoen) valt daarbij op.
Een verklaring zou kunnen zijn dat het om projecten gaat waarbij de FIOD deels is betrokken.
Niet duidelijk is geworden hoe voor de jaren 1997, 1998 en 1999 het verband ligt tussen de realisatie van kosten en opbrengsten bij de FIOD-Fraudeprojecten en de realisatie van de kosten en opbrengsten in de Fraudenota's 1996 en 1998.

1910766 02701

3 Beschikbare beleidsinformatie

3.1 Realisatie effecten

Inzicht in effecten van fraudebestrijding 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. [14]

---

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

1910766 02701

De 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[15]. 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.

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 strafrechtelijke vervolging van één of meerdere hoofdverdachten	90%	66%	90%	60%	90%	64%

bron: Jaarverslagen FIOD 1997,1998 en 1999

[15] 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.

1910766 02701

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 (strafrechtelijke vervolging)	90%	64%	90%	55%	90%	Pm
- transactie		16%		11%		Pm
- sepot		20%		34%		22,5%

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

Het Expertisecentrum fiscale fraude stelde ten tijde van het onderzoek dat deze cijfers vrijwel zeker niet juist zijn. Zie hiervoor paragraaf 3.4 Beoordeling beleidsinformatie.

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 dit memo zijn de volgende bevindingen ontleend.[16]

Sinds de ingebruikname van GEFIS begin 1997 zijn er in totaal 9.313 aanmeldingsvoorstellen ingediend tot en met

[16] 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.

1910766 02701

juni 1999.[17] Deze voorstellen bevatten in totaal f 2.867 miljoen aan vermoedelijk ontdoken belasting, 11.666 personen en 9.556 delicten. Van de aanmeldingsvoorstellen 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.[18] 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 68 opsporingszaken besloot men tot een transactie of een schikking. Van de rest van de zaken is de afloop onbekend.

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.

---

[17] NB De onderstaande cijfers sluiten niet volledig op elkaar aan.

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

1910766 02701

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	0	2	2	3	3
- aantal verdachten daarbinnen	900	763	900	846	900	985
Processen-verbaal		394		570		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)	-	0	50	124	150	179
Bedrag opgespoord fiscaalrechtelijk		320		529		568
nadeel		286		528		545
Bedrag opgespoord strafrechtelijk nadeel						
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%		62%
- rechts-/ambtshulp		2,7%		3%		2,5%
- verdovende middelen		3,8%		6%		5,6%
- informatietaken		17,8%		12%		11,1%
- georganiseerde criminaliteit		8,6%		8%		7,6%
- overige taken		5,5%		5%		11,2%

bron: Jaarverslagen FIOD 1997,1998 en 1999, Beheersverslagen Belastingdienst 997, 1998 en 1999, Productieverslag FIOD (ECD)

1910766 02701

Een convenantzaak bestaat uit een proces-verbaal. Een convenantzaak kan meer dan één proces-verbaal hebben, maar dat is volgens het Expertisecentrum fiscale fraude niet gebruikelijk. Het grote verschil in aantallen convenantzaken en processen-verbaal (in 1998 454 respectievelijk 570) doet het Expertisecentrum vermoeden, dat in de in de jaarverslagen opgenomen gegevens ook zaken/processen-verbaal zitten die niet de fiscale fraude betreffen.

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.[19] (voetnoot: Deltaplan, ter oplossing van de opgelopen voorraden bij het OM en ter voorkoming van nieuwe voorraden, FIOD, datum ??) Ten tijde van het onderzoek gaf het Expertisecentrum fiscale fraude aan dat het aantal zaken niets zegt over de afhandelingsduur, de gecompliceerdheid van de materie en de benodigde fte's wel.

[19] 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.

1910766 02701

Analyses van aanmeldingen ATV-traject

Sinds de invoering van de ATV-richtlijnen, december 1993, wordt jaarlijks door de Belastingdienst (FIOD) een analyse 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) 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 (2 punten of meer) nog wel enigszins positief samen met het doorverwijzen naar een volgende fase. In het Tripartiete-overleg voldoen zaken die zijn doorverwezen daarentegen minder vaak aan de criteria dan zaken die zijn terugverwezen of nog op voorraad liggen. 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.

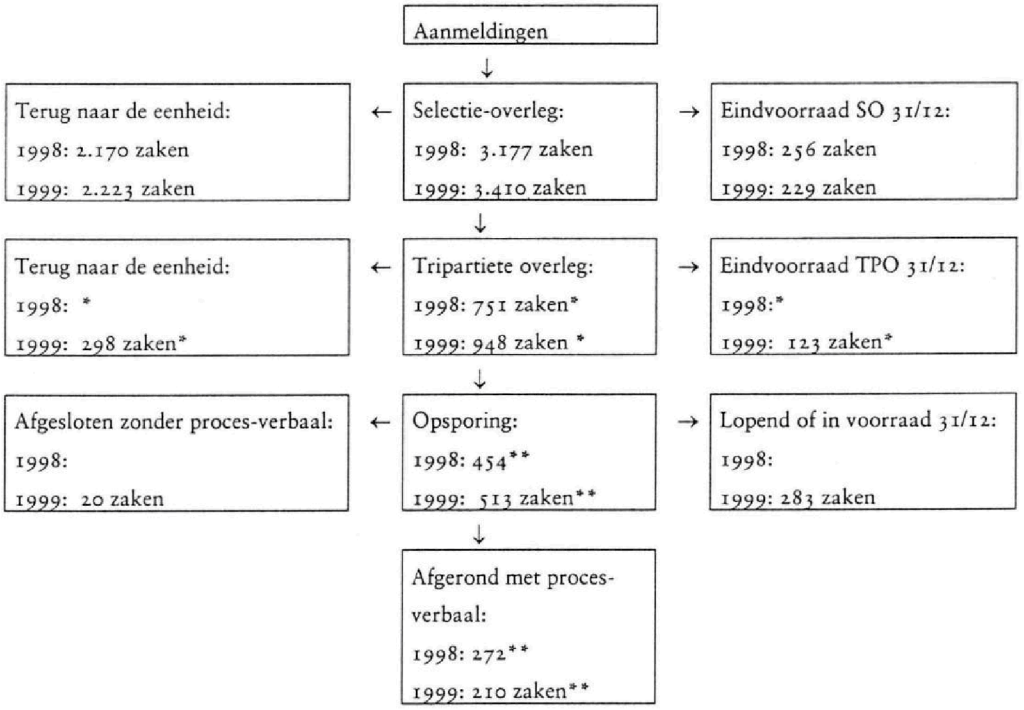
Het Expertisecentrum fiscale fraude gaf ten tijde van het onderzoek aan dat een zaak zich bij het Tripartiete-overleg heel anders kan aandienen dan na de verdere opsporing blijkt. Het komt volgens het expertisecentrum voor dat geseponeerd moet worden omdat het bewijs uiteindelijk niet rond te krijgen 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

1910766 02701

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 - 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 en 1999, 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-

1910766 02701

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.

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 [redacted], en het daarmee gemoeide bedrag, naar directie;
- Per jaar het totaal aantal aanmeldingen zoals dat in het Selectie-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

1910766 02701

ontwikkeling van de fraudemonitor en een fraudeprioriteringsinstrument.[20]

De overzichten zijn opgenomen in de bijlage.

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] van 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

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

1910766 02701

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;
- 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.

Op grond van een aantal sepotonderzoeken is het volgens het Expertisecentrum fiscale fraude duidelijk geworden dat de werkwijze van de FIOD met zich meebrengt dat in het Tripartiete-overleg niet de zwaarste zaken, maar een dwarsdoorsnede van zwaardere zaken wordt aangeboden. Dit zou volgens het expertisecentrum verband houden met het feit dat de handhavingsarrangementafspraak van 450 zaken in overleg tussen Belastingdienst en OM in maandproductiecijfers wordt geknipt. Vervolgens worden maandelijks zaken door de FIOD 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 maanden zaken

1910766 02701

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.
Daarnaast speelt volgens het expertisecentrum de geografische factor een rol. Zaken worden per Tripartiete-overleg ingenomen. De (zwaarste) zaken in dat parket 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.[21]

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. [22]

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

[22] Voortgangsrapporateg bestrijding FEC 1999.

1910766 02701

	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	1,0	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 *	1,7		3,6	112,9
- waarvan Fraudenota 1998		50		
- waarvan Fraudenota 1996		100		
Verbreden opsporingsdeskundigheid/ Forensische Accountancy	2		0,3	-
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).

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.`

1910766 02701

4 Kwaliteit beleidsinformatie

Analyses FIOD op basis van GEFIS

In het intern memo Samenvatting nadere analyse GEFIS van de Belastingdienst (FIOD) (december 1999) wordt gesteld dat uit de bestaande analyses niet volledig duidelijk wordt op grond van welke gronden de keuzen in de verschillende fasen van het ATV-traject tot stand komen. Gepleit wordt voor een nader onderzoek hiernaar, hetgeen zou moeten leiden tot 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 worden en in hoeverre de eenheden en districten deze zaken ook op de geëigende wijze afhandelen. 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 nadere analyse.

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

1910766 02701

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;
- 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.

1910766 02701

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 en 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 deze manier worden bekeken, dan blijkt volgens het expertisecentrum het sepot-percentage (veel) lager uit te vallen. (voetnoot Expertisecentrum fiscale fraude, Sepotonderzoeken, februari 2000. Memo Expertisecentrum fiscale fraude van 5 juni 2000 aan de Rekenkamer).

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

Landelijke analyses Parket-Generaal over afdoeningen OM

1910766 02701

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 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.

1910766 02701

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

Deltaplan, ter oplossing van werkvoorraden bij het OM

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 werkwijze van de parketten en de verschillende TPO-procedures. Volgens het expertisecentrum dient het wegwerken van eventuele achterstanden bij de parketten maatwerk te zijn. (voetnoot: memo Expertisecentrum fiscale fraude (5 juni 2000 aan de Rekenkamer).

Verbeteringen GEFIS

In de eerder genoemde FIOD-analyses van het GEFIS 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

1910766 02701

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 [redacted] 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.

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.

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,

1910766 02701

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.

1910766 02701

Bijlage 1 Overzichten fiscale fraude

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

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

1910766 02701

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

	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

1910766 02701

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 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%

1910766 02701

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
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

Resultaten BTW-carrouselfraude

1910766 02701

INDIRECT RESULTAAT (EFFECT, PREVENTIEF RESULTAAT)[23]	*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	21.848.218
IB/VBP/LB	6.664.044
- nog te verwachten navorderings – en naheffingsaanslagen IB/VBP/LB	47.453.088
- totaal bedrag opgelegde boetes	138.090.726
- totaal bedrag nog te verwachten boetes	36.348.522
- totaal ingevorderd, onder beslag, verrekend en niet uitbetaalde negatieve aangiften	
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
- aantal ingestelde beroepen	5
NIET FINANCIËLE EN/OF STRAFRECHTELIJKE RESULTATEN	

[23] 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.

1910766 02701

- 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

1910766 02701

P3, 6, 7, 19

Ontwerpnota van bevindingen Fraudebestrijdingbeleid: deelnota Horizontale Fraude

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

CONCEPT RAPPORT: VERTROUWELIJK

14 juli 2000
Directie I
Afdeling Informatievoorziening en Automatisering

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

Inhoud

1	**Inleiding**	1
1.1	Proces van opsporing en vervolging	2
1.2	Verantwoordelijkheden en bevoegdheden	3
1.3	Invulling begrip horizontale fraude	5
2	**Doelen**	6
2.1	Beoogde effecten	6
2.2	Beoogde prestaties	7
2.3	Beoogde kosten	8
3	**Beschikbare beleidsinformatie**	9
3.1	Beleidsinformatie over realisatie effecten	9
3.2	Beleidsinformatie over realisatie prestaties	9
3.3	Beleidsinformatie over realisatie kosten	13
4	**Kwaliteit beleidsinformatie**	14
4.1	Lopende inspanningen ter verbetering beleidsinformatie	15

1 Inleiding

Fraudebestrijding heeft zich in Nederland tot 1998 vooral gericht op zogenaamde *verticale fraude*, dat wil zeggen, fraude waarbij overheden worden gedupeerd. Bij alle aandacht voor de bestrijding van verticale fraude bleef de aanpak van fraude in het particuliere geld- en goederenverkeer (*horizontale fraude)* jarenlang achter. Onder horizontale fraude vallen onder meer: bancaire, verzekerings-, hypothecaire, telecom-, faillissements-, merken-, en auteursrechtfraude.[1]

Van oudsher hield vooral de Economische Controledienst (ECD) zich onder meer bezig met de opsporing van een aantal vormen van horizontale fraude. In 1997 besloot het kabinet om vanaf 1 januari 1998 een aantal *pilots* uit te voeren door middel van vier interregionale fraudeteams. Deze IFT's – samenwerkingsverbanden tussen OM en politie - moesten zich *primair* bezig gaan houden met horizontale fraudebestrijding, in het bijzonder met de opsporing en vervolging van middelzware en zware zaken. Deze bundeling was nodig omdat het kabinet constateerde: "Politie en Justitie zijn tot de conclusie gekomen dat van een gedegen aanpak (...) van horizontale fraude geen sprake kan zijn binnen de schaal waarop politie en openbaar ministerie thans zijn georganiseerd".[2]
Daarnaast kregen de IFT's als taak: de ontwikkeling van de benodigde deskundigheid, en van een fraudebeeld van de horizontale fraude.

---

[1] De wet- en regegeving kent de term fraude overigens (nog) niet. Handhaving geschiedt op basis van handelingen die wél strafbaar zijn gesteld, zoals valsheid in geschrifte, oplichting etc.

[2] Kamerstuk 17050, nr. 206.

1910766 02701

Nog tijdens de pilotfase - in de Fraudenota 1998 - stelde het kabinet voor om structureel extra geld vrij te maken voor de bestrijding van horizontale fraude. De oorspronkelijk beoogde evaluatie van de pilotperiode 1 januari 1998 – maart 1999 verviel daarmee. Vanuit de integrale 'ketenbenadering', werd dit geld verdeeld over de verschillende onderdelen van de strafrechtsketen (opsporing, vervolging, berechting en executie).

Over de werking van de IFT's verscheen eind 1999 een tussenevaluatie.[3] In de reactie van het kabinet op de evaluatie werd een eindevaluatie aangekondigd voor eind 2001.[4]

In 1999 kondigde het kabinet de uitbreiding aan van het aantal IFT tot zeven.[5]

Gelet op het zwaartepunt van de IFT's bij de horizontale fraudebestrijding, laat dit onderzoek de activiteiten van de ECD op het gebied van horizontale fraudebestrijding buiten beschouwing.

1.1 Proces van opsporing en vervolging

In de oorspronkelijke opzet van de IFT-structuur zou het Landelijk Loket Horizontale Fraude (LLHF, later Landelijk Bureau Fraude) 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' (vpo). Deze zou de zaken toewijzen aan de IFT's.[6] Bij onenigheid zou een zaak worden voorgelegd aan de Coördinatiecommissie Fraude. Zaken die niet IFT-waardig zijn zouden door de reguliere politie worden afgehandeld.

---

[3] Kamerstuk 17050, nr. 209.

[4] Brief van de ministers van Justitie en BZK d.d. 14 februari 2000.

[5] Voortgangsrapportage bestrijding FEC, d.d. 17 juni 1999, blz. 45.

[6] Deze opzet is vergelijkbaar met die van de Coördinatiecommissie ZwaCri.

1910766 02701

De praktijk heeft geleerd dat de IFT's vrijwel alle zaken aanmelden, en diezelfde zaken via het vpo ook in onderzoek nemen.

Na deze selectie- en toedelingsronde, volgen het gebruikelijke opsporings- en eventueel vervolgingstraject.

In oktober 1999 heeft het vpo haar eigen functioneren besproken. Belangrijk punt van discussie was het onvoldoende functioneren van de (formele) selectie- en toedelingsfunctie van het vpo.[7]

1.2 Verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Doordat per IFT verschillende politieregio's, parketten en (indirect) marktpartijen zijn betrokken, waren drie soorten overeenkomsten nodig om invulling te geven aan de IFT-structuur:
- *verticale convenanten;*
- *horizontale convenanten;*
- *handhavingsarrangementen.*

Verticale convenanten

In de verticale convenanten hebben de ministers van Justitie en BZK, de betrokken korpsbeheerders en de hoofdofficieren van justitie afspraken gemaakt over de taken en doelstelling van de IFT's, de wijze waarop het beheer is geregeld, de financiering en de wijze van rapporteren en evalueren.

De financiering van de vier IFT's geschiedt door een specifieke uitkering naast de algemene doeluitkering ten behoeve van politie en OM.
De verantwoordelijke regionale beheerdriehoek dient elk kwartaal bij de ministeries van Justitie en BZK te rapporteren over de IFT's. De ministeries maken van deze rapportages geen overkoepelende analyse, mede omdat de wijze van rapporteren door de IFT's (nog) niet uniform is.

[7] Verslag Voorbereidend prioriteitenoverleg 27 oktober 1999.

1910766 02701

Horizontale convenanten

In de *horizontale convenanten zijn* per IFT afspraken vastgelegd tussen de betrokken politieregio's en parketten. Dit is nodig, gelet op het interregionale karakter van de IFT-samenwerking.

Handhavingsarrangementen

OM, politie en de marktpartijen (banken, verzekeraars etc.) hebben in arrangementen per sector een beeld geschetst van het fraudeprobleem. Tevens is een aanzet gedaan tot wederzijdse inspanningsverplichtingen door de betrokken partijen. De handhavingsarrangementen zijn door een aantal oorzaken nog steeds niet formeel bekrachtigd.[8] Die hebben te maken met problemen bij informatie-uitwisseling tussen OM en marktpartijen, met claims van marktpartijen op een bepaald aantal onderzoeks- en opsporingscapaciteit bij een aantal aangeleverde zaken. Maar ook omdat de noodzaak daartoe minder werd gevoeld naarmate de samenwerking tussen OM, politie en de marktpartijen meer gestalte kreeg. Daarnaast heeft de discussie over de omvang van de fraude per sector, en over de definitie van zware en middelzware zaken de afronding van deze arrangementen vertraagd.

De financiële middelen ten behoeve van de horizontale fraudebestrijding zijn verdeeld tussen de IFT's. Gelet op het structurele karakter van de IFT's en de wijze van organisatie en financiering, worden de IFT's in dit onderzoek als één geheel beschouwd, en niet gesplitst in een politie- en OM-deel.

[8] Dit kan een verklaring zijn voor het feit dat in de vergadering van de implementatiegroep financieel rechercheren (voorheen de stuurgroep) d.d. 3 november 1999 wordt geconstateerd dat in 1999 zo'n 30 mensen bij banken zijn ontslagen, en dat geen enkele van die zaken bij het OM is beland.

1910766 02701

1.3 Invulling begrip horizontale fraude

Horizontale fraude is een verzamelbegrip voor alle fraude die het particulier geld- en goederenverkeer omvat, waarbij personen zich ten onrechte geld of vermogensbestanddelen toe-eigenen waar zij geen recht op hebben.[9]

[9] Zie ondermeer Fraudenota 1998, d.d. 9 april 1998 , 17050, nr. 206.

1910766 02701

2 Doelen

2.1 Beoogde effecten

In de handhavingsarrangementen en convenantanten is geen doelstelling opgenomen over de mate waarmee de omvang van de verschillende fraudevormen zou moeten afnemen als gevolg van het instellen van de IFT's.

Voor de belangrijkste vormen van horizontale fraude waren wel ruwe schattingen over de omvang van de schade opgesteld door de marktpartijen:[10]

Fraudesoort	*Geschatte aantal aangiften over 1998*	*Geschatte omvang 1998 (in miljoenen guldens)*
Bankfraude	30.320	>300
Verzekerings fraude	14.980	760
Namaak [11]	-	545
Faillissement	900	500
Telecomfraude	?	Geen prognose bekend

De stuurgroep financieel rechercheren plaatste bij aanvang vraagtekens bij de betrouwbaarheid van de cijfers over de omvang van horizontale fraude.[12] Deze cijfers werden niet geverifieerd.[13]

[10] Concept-handhavingsarrangement, bijlagen bij het eindrapport financieel rechercheren, 1997.

[11] Hier werd geen schatting gegeven van het aantal zaken maar van het aantal stuks: 13 miljoen.

[12] Zie verslag stuurgroep financieel rechercheren d.d. 1 mei 1997.

[13] Tussenevaluatie IFT's , 1999, blz. 51.

1910766 02701

2.2 Beoogde prestaties

In het verticale convenant stelden de ministeries van Justitie en BZK, OM en korpsbeheerders de volgende kwantitatieve doelen: vanaf 1998 zouden per IFT 2 zware en 15 middelzware fraudezaken per team worden behandeld als *surplus* bovenop de zaken die de regio's ter hand (zouden) kunnen nemen.[14]

Aangezien de te leveren prestaties een *surplus* moesten zijn op de reguliere activiteiten, dienden de IFT's over het eerste kwartaal van de pilot-periode een nulmeting op te stellen voor de capaciteit die in de regio's en de parketten al werd ingezet voor de horizontale fraudebestrijding. Hierdoor zou helder moeten worden wat de extra middelen op zouden leveren.[15]
De resultaten van de nulmeting bij de vier IFT's en het OM zijn als bijlage opgenomen. Erg bruikbaar voor het gestelde doel is de nulmeting overigens niet gebleken: in de tussenevaluatie wordt gesteld dat er heel verschillende criteria zijn gebruikt, en het is onduidelijk op welk jaar dossiers betrekking hebben. De resultaten zijn volgens de tussenevaluatie IFT's niet bruikbaar om na verloop van tijd vast te kunnen stellen of het handhavingsniveau (minimaal) gelijk is gebleven.[16]

De verticale en horizontale convenanten bevatten geen kwantitatieve doelstellingen voor het OM, maar stellen dat elk IFT zaken "in behandeling neemt'. Er zijn geen afspraken over bijvoorbeeld het aantal dagvaardingen dat uit de IFT-onderzoeken zou moeten voortkomen.

---

[14] Zie voor een toelichting op de categoriën 'zwaar' en 'middelzwaar' paragraaf 1.1.

[15] De meting moest uitgaan van aangiften waarin aspecten van horizontale fraude aanwezig waren, en waarvan een proces-verbaal was opgemaakt en ingezonden aan de officier van justitie. De aangiften dienden betrekking te hebben op middelzware en zware zaken volgens de criteria uit het verticaal convenant of op middelzware en zware zaken waarvan het nadeel meer bedroeg van f 25.000.

[16] Inpoldering van het fraudelandschap, tussenevaluatie IFT's, Faber en Van der Lugt, november 1999.

1910766 02701

2.3 Beoogde kosten

De IFT's worden in het kader van de gekozen IFT-structuur gefinancierd door de ministeries van Justitie en BZK. Daarvoor zijn in de Fraudenota 1998 en de voortgangsrapportage FEC 1997-1998 de volgende middelen beschikbaar gesteld (in miljoenen).

	1998	*1999*	*2000*
Politiedeel		10	18,2
OM-deel		10,6	9,3
Politie en OM	22,5		

Zittende Magistratuur		*1*	*1*
Executie		3	5
FRIS		0,5	1
BOOM[17]		0	0,5
BOD'en[18]		7	15
Totaal	22,5	32,1	50,0

[17] BOOM: Bureau Ontneming Openbaar Ministerie
FRIS: Fraude registratratie- en informatiesysteem

[18] BOD: Bijzondere opsporingsdiensten. Deze maken voor het fraudeveld 'horizontale fraude' geen onderdeel uit van dit onderzoek.

1910766 02701

3 Beschikbare beleidsinformatie

3.1 Beleidsinformatie over realisatie effecten

Over de effecten op de fraudeomvang is vooralsnog weinig bekend. De tussenevaluatie meldt, dat gelet op de korte periode dat de IFT's operationeel zijn geweest, "het afrekenen op harde resultaten" niet de nadruk heeft gekregen.
Het kabinet heeft wel de conclusie overgenomen dat vooralsnog geen verband blijkt tussen de gekozen (IFT-) structuur en de effectiviteit van opsporing en vervolging.

3.2 Beleidsinformatie over realisatie prestaties

Over de prestaties inzake zaaksaanbod, behandeling en nadeelbedrag zijn gegevens opgenomen in de tussenevaluatie IFT's (peildatum 1 juli 1999). Onder meer over de aantallen per fraudesoort, de stand van zaken per onderzoek dan wel wijze van afdoening. Uit dit cijfermateriaal zijn de aantallen 'middelzware' en 'zware' zaken op een rij gezet. Hiermee wordt aangesloten bij de doelstelling uit het convenant (2 zware en 15 middelzware zaken per IFT).[19]

De verschillen tussen de IFT's in het wegen van de zwaarte van zaken, en de wijze van tellen, beperkt de

[19] Tussenevaluatie interregionale fraudteams en het landelijk loket horizontale fraude, Faber en Van der Lugt, tabel 32 t/m 36, 2000.
Wat betreft de cijfers over aangemelde zaken: alleen horizontale fraudezaken zijn opgenomen. Zaken met betrekking tot fiscale, EU-of overige fraude zijn achterwege gelaten.
Wat betreft cijfers over in behandeling genomen zaken: alleen de zaken die strarechtelijk zijn afgedaan middels proces-verbaal zijn opgenomen.

1910766 02701

betrouwbaarheid van de onderstaande cijfers. Die zijn om die reden dan ook geaggregeerd, en niet verder uitgesplitst naar verschillende soorten vormen horizontale fraude.

Onder het overzicht aanmeldingen, afdoeningen en berechtingen en de formatie per IFT tot en met 1 juli 1999, staan ook de gegevens over het aantal gestarte strafrechtelijke onderzoeken in 1999.[20]

- *IFT Noord (peildatum 1 juli 1999)*

Gerealiseerde (beoogde) formatie: 23 (19).

Aangemeld		*Afgedaan door proces-verbaal (pv)*	*Aantal berechtingen*	*Nadeelbedrag*
Middelzwaar	Zwaar			
115	12	7	29	Ca. f 82 miljoen + $10 miljoen

IFT-Noord (gestarte strafrechtelijke onderzoeken over heel 1999)

Middelzwaar	*Zwaar*
16	10

- *IFT Noord-West (peildatum 1 juli 1999)*

Gerealiseerde (beoogde) formatie: 20 (24)

Aangemeld		*Afgedaan door pv*	*Aantal berechtingen*	*Nadeelbedrag*
Middelzwaar	Zwaar			
28	2	11	1	Ca. f 11 miljoen

IFT-Noord-West (gestarte strafrechtelijke onderzoeken over heel 1999

Middelzwaar	*Zwaar*
31	2

[20] Conceptrapportage bestrijding FEC 1999.

1910766 02701

- *IFT Oost (peildatum 1 juli 1999)*

Gerealiseerde (beoogde) formatie 18 (19)

Aangemeld		*Afgedaan door pv*	*Aantal berechtingen*	*Nadeelbedrag*
Middelzwaar	Zwaar			
20	1	5	1	Ca. f 2 miljoen

IFT-Oost (gestarte strafrechtelijke onderzoeken over heel 1999

Middelzwaar	*Zwaar*
8	2

- *IFT Zuid (peildatum 1 juli 1999)*

Gerealiseerde (beoogde) formatie 28 (27)

Aangemeld		*Afgedaan door pv*	*Aantal berechtingen*	*Nadeelbedrag*
Middelzwaar	Zwaar			
4	5	4	3	Ca. 111 miljoen

IFT-Zuid (gestarte strafrechtelijke onderzoeken over heel 1999

Middelzwaar	*Zwaar*
25	4

Uit de tussentijdse evaluatie bleek dat de kwaliteit van het zaaksaanbod een probleem is. 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 worden gewogen (in opzet vergelijkbaar met de ATV-crititeria) om te bezien of ze IFT-waardig zijn. Een strikte hantering van de criteria zou ertoe hebben geleid dat over 1998 en driekwart van 1999 slechts 142 (3%) van de 4450 zaken als middelzwaar zou zijn gekwalificeerd en 15 (0,3%) als zwaar. Uiteindelijk hebben

is dat zo?

1910766 02701

de IFT's veel meer zaken in behandeling genomen door ruimhartige toepassing van de criteria.[21]

Over de instroom bij het OM en de afdoeningen zijn de volgende resultaten bekend. Hierbij zijn evenwel ook niet zware of middelzware zaken in opgenomen.

Soort fraude	*Instroom OM*	*Afdoeningen OM*
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: Conceptvoortgangsrapportage bestrijding FEC 1999

De financiële opbrengsten van de IFT's voor 1999 waren op 0 gesteld omdat 1999 volgens het kabinet een opbouwjaar betrof.[22] Om die reden zijn waarschijnlijk over 1998 evenmin opbrengstgegevens in de voortgangsrapportage opgenomen.
Overigens zal hier – net als bij andere fraudevormen – het opgespoorde nadeelbedrag aanzienlijk hoger zijn dan het bedrag dat daadwerkelijk kan worden geïnd.

De IFT's zijn verplicht elk kwartaal te rapporteren aan de ministeries van BZK en Justitie. Van die rapportages wordt geen overkoepelende analyse gemaakt. Volgens het ministerie van Justitie is zo'n analyse lastig omdat de wijze van rapporteren door IFT's nog niet uniform geschiedt. Daardoor is onderlinge vergelijking moeilijk. Er wordt aan gewerkt om hier verbetering in te brengen. Het doel is om eind 2000 te komen tot een uniforme rapportageopzet, gebaseerd op het INK-model.

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

[22] Conceptvoorgangsrapportage bestrijding FEC 1999, blz. 38.

1910766 02701

3.3 Beleidsinformatie over realisatie kosten

Over de gerealiseerde kosten is het volgende bekend.

	*Gerealiseerde kosten 1998**	*Gerealiseerde kosten 1999 (mln)***
Justitie		18,1
BZK/politie		9,9
BOD'en		6,7
Totaal (excl. BOD'en)		*28,0*

* Geen gegevens over opgenomen in voortgangsrapportage bestrijding FEC 1997-1998

** Conceptvoortgangsrapportage bestrijding FEC 1999 blz. 39 ev.

1910766 02701

4 Kwaliteit beleidsinformatie

De tussenevaluatie IFT's stelt dat de prestatiecijfers van de betrokken instanties onderling dermate van elkaar verschillen, dat voorzichtigheid geboden is bij de interpretatie ervan. Volgens de tussenevaluatie IFT's 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 omgaan met de kwalificaties 'zwaar' en 'middelzwaar'.
Volgens het projectbureau financieel rechercheren voldoen op dit moment wél alle zaken aan de vastgestelde criteria. Het probleem zat erin dat banken en verzekeraars 'zwaar' en 'middelzwaar' veel zwaarder definieerden dan politie en OM. Beide partijen staan nu dichter bij elkaar.

Op basis van de registratie van de meldingen via de loketten (landelijk en IFT-), het zaaksaanbod en de afdoening is het nauwelijks of niet mogelijk om uitspraken te doen over de totale prestaties die de IFT's bij elkaar leveren.

Het is niet altijd mogelijk de geleverde prestaties onderling te vergelijken. Een aantal voorbeelden:

- De cijfers over de kosten van de horizontale fraudebestrijding lopen in de voortgangsrapportages FEC 1997-1998, en die van 1999 en de tussen evaluatie IFT's enigszins uiteen. Deze verschillen worden niet in alle stukken toegelicht.

Geraamde kosten (in miljoenen)

FEC 1997-1998	*Tussenevaluatie IFT's*	*Concept FEC 1999*
26,2	28,0	25,1

1910766 02701

- Hoewel in de voortgangsrapportage bestrijding FEC 1999 geaggregeerde cijfers zijn opgenomen over gestarte onderzoeken en aantal afdoeningen bij het OM, wordt niet duidelijk tot hoeveel zaken ook door de ZM zijn afgedaan, en op welke wijze.

- Voor de verantwoording over het aantal af te handelen zware en middelzware zaken worden verschillende uitgangspunten gehanteerd.

Verder is het niet duidelijk hoeveel zaken de marktpartijen aanleveren bij de IFT's. Derhalve kan niet worden berekend hoe groot het percentage zware en middelzware zaken nu is ten opzichte van het aantal fraudesignalen.

4.1 Inspanningen ter verbetering beleidsinformatie

Voor wat betreft de verbetering van de kwaliteit van de beleidsinformatie over de prestaties van de IFT's, is aangekondigd dat de uitvoering van het plan van aanpak hierin verbetering moet brengen.

Een van de verbeteracties is een uniformering van de viermaandelijkse rapportages aan de ministeries van BZK en Justitie. Die herziene rapportage zal op zijn vroegst eind 2000 gereed zijn.

Daarnaast is de ECD op twee deelgebieden van horizontale fraude (assurantie- en namaakfraude) begonnen met een criminaliteitsbeeldanalyse. Aan de hand van de zogenaamde Tafel van 11 is geprobeerd om "de contouren zichtbaar te maken van het veld waar een zekere mate van consensus over bestaat".[23]

[23] Met de Tafel van 11 kan aan de hand van informele factoren (sociale, sociaal-psychologische en economische) en meer formele handhavingsfactoren, een inschatting worden gemaakt van de handhavingsbehoefte en de effectiviteit van handhaving.

1910766 02701

p 13 ev. (VM), 25 (Landsadv. 31
32 (SZW), 33 (32 w)

Ontwerpnota van bevindingen Fraudebestrijdingsbeleid: deelnota Sociale Fraude

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

CONCEPT RAPPORT: VERTROUWELIJK

14 juli 2000
Directie I
Bureau Financiën

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

Inhoud

1	Inleiding	4
1.1	Verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden	4
1.2	Volks- en werknemersverzekeringen	5
1.2.1	Rol SZW	5
1.2.2	Toezicht door Ctsv	6
1.2.3	Uitvoering volksverzekeringen door SVB	6
1.2.4	Uitvoering werknemersverzekeringen Lisv en uvi's	7
1.3	Sociale voorzieningen	7
1.3.1	Rol SZW	7
1.3.2	Uitvoering sociale voorzieningen	8
1.4	Samenwerking	9
1.4.1	Interdisciplinaire teams	9
1.4.2	Afstemming met het OM	10
1.4.3	Vorming opsporingsdienst sociale zekerheid	10
1.5	Proces van opsporing en vervolging	12
1.6	Het fraudebegrip	14
2	Doelen	17
2.1	Volksverzekeringen	17
2.1.1	Beoogde effecten	17
2.1.2	Beoogde prestaties	17
2.1.3	Raming kosten en opbrengsten	20
2.1.4	Handhavingarrangement OM - SVB	20
2.2	Werknemersverzekeringen	20
2.2.1	Beoogde effecten	20
2.2.2	Beoogde prestaties	21
2.2.3	Raming kosten en opbrengsten	24
2.2.4	Handhavingarrangement OM - Lisv	25
2.3	Sociale voorzieningen	25
2.3.1	Beoogde effecten	25
2.3.2	Beoogde prestaties	26
2.3.3	Raming kosten en opbrengsten	30
2.3.4	Handhavingarrangement OM - gemeenten	31
2.4	Intensivering SZW	31

2.4.1	Uitgangspunt	31
2.4.2	Aansluiting kosten en opbrengsten	32
2.4.3	Beleidsinformatie over intensivering SZW	33
3	**Beschikbare beleidsinformatie**	35
3.1	Effecten op omvang van sociale fraude	35
3.2	Volksverzekeringen	35
3.2.1	Realisatie prestaties	35
3.2.2	Kosten en opbrengsten	39
3.3	Werknemersverzekeringen	41
3.3.1	Realisatie prestaties	41
3.3.2	Kosten en opbrengsten	48
3.4	Sociale voorzieningen	50
3.4.1	Realisatie prestaties	50
3.5	Kosten en opbrengsten intensivering SZW	57
4	**Kwaliteit beleidsinformatie**	59
4.1	Volksverzekeringen	59
4.2	Werknemersverzekeringen	59
4.3	Sociale voorzieningen	61
4.4	Beleidsinformatie OM en ZM	65
5	**Inspanningen verbetering beleidsinformatie**	66
5.1.1	Volksverzekeringen	66
5.1.2	Werknemersverzekeringen	68
5.1.3	Sociale voorzieningen	69

1 Inleiding

Wetten en regelingen in de sociale zekerheid kunnen worden verdeeld over drie gebieden, te weten volksverzekeringen, werknemersverzekeringen en sociale voorzieningen.
Het aantal uitkeringen is groot en het totaal aan uitgekeerde bedragen omvangrijk. De volgende contextgegevens illustreren dit.

Volksverzekeringen, zoals de kinderbijslag	1997	1998	1999
Aantal lopende uitkeringen x 1000	4.242	4.240	4.306
Uitgekeerde bedragen x 1 mln.	47452	48.637	50.337

Werknemersverzekeringen, zoals de uitkering bij werkeloosheid of arbeidsongeschiktheid	1997	1998	1999
Aantal lopende uitkeringen x 1000	1.113	1.113	1.253
Uitgekeerde bedragen x 1 mln.	26.366	26.239	30.077

Sociale voorzieningen	1997	1998	1999
Aantal lopende uitkeringen x 1000	664	623	
Uitgekeerde bedragen x 1 mln.	9.313	8.370	8.147

1.1 Verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden

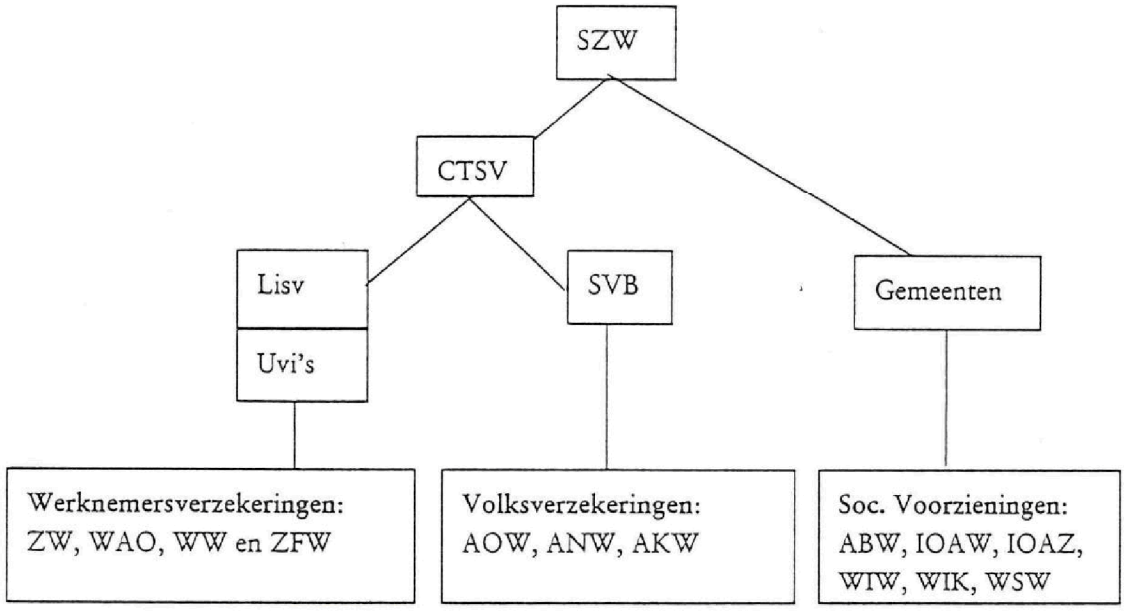
Hoofdstuk 2 noemt de organisaties in de sociale zekerheid die opsporing en vervolging van fraude mede tot taak hebben. In de sociale zekerheid kunnen drie gebieden met eigen organisaties worden onderscheiden. Het betreft:

- de Sociale Verzekeringsbank (SVB) die de volksverzekeringen uitvoert;
- het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) en daaronder ressorterende uitvoeringsinstellingen sociale verzekeringen (uvi's) voor de werknemersverzekeringen en

1910766 02701

- de gemeenten die zijn belast met de uitvoering en handhaving van de sociale voorzieningen.

Het volgende schema kan het systeem van de sociale zekerheid verduidelijken[1]:



1.2 Volks- en werknemersverzekeringen

1.2.1 Rol SZW

De minister van SZW is eindverantwoordelijk voor de opzet en uitvoering van de handhaving van de sociale zekerheidswetten[2]. Onder meer door wet- en regelgeving en bestuurlijk

[1] Schema is ontleend aan de kleine gids voor de Nederlandse sociale zekerheid 1999.2. Zie voor de betekenis van de afkortingen de lijst met afkortingen in de bijlagen.

[2] Het gaat hier over de sociale zekerheid en niet over de arbeidsomstandigheden en de arbeidsmarkt en arbeidsverhoudingen. Voor dit terrein heeft SZW een eigen opsporingsdienst, de Arbeidsinspectie (AI). De AI heeft een samenwerkingsovereenkomst afgesloten met de uvi's en de belastingdienst. Lisv heeft nog geen overeenkomst met de Arbeidsinspectie. Beide partijen zijn voornemens zsm een overeenkomst te sluiten (brief Lisv 40901).

1910766 02701

overleg kan het beleid en de uitvoering ervan door de minister worden bijgestuurd. SZW neemt deel aan een groot aantal sectorale en interdepartementale overleggen en werkgroepen met het oog op de beleidsafstemming en verbetering van de uitvoeringspraktijk.

1.2.2 Toezicht door Ctsv

Het toezicht op SVB, Lisv en uvi's is in de Organisatiewet Sociale Verzekeringen (OSV97) opgedragen aan het College van toezicht sociale verzekeringen (Ctsv). Het toezicht is gericht op de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitvoering van de verzekeringen. Het Ctsv kan algemene aanwijzingen geven aan de SVB, Lisv en uvi's[3].

1.2.3 Uitvoering volksverzekeringen door SVB

De uitvoering van de drie *volks*verzekeringen - AOW, de ANW en de AKW - is opgedragen aan de SVB. De SVB organisatie bestaat uit een hoofdkantoor en negen vestigingen. Daar vinden de uitvoerende werkzaamheden plaats en worden de boeten en maatregelen opgelegd en de terug- en invorderingen ingesteld.
De uitvoering van de repressieve handhavingactiviteiten is zoveel mogelijk onderdeel van het uitvoeringsproces. Voor de opsporing van fraude beschikken de negen SVB vestigingen over eigen opsporingsambtenaren.

Uitdrukkelijk is afgesproken dat de AI niet zelfstandig sociale en fiscale fraude aanpakt. Onderzoeken van de AI waar bijstandsfraude wordt gesignaleerd worden overgenomen door de sociale recherche van de gemeenten. Bron: onderzoeksrapportage RA 98 & BOD van de werkgroep III, onder meer bestaande uit AI van SZW, 1999.

[3] Jaarlijks biedt het Ctsv een rapportage over de recht- en doelmatigheid van de wetsuitvoering aan SZW aan. Hierin wordt onder meer weergegeven in welke mate de doelstellingen van de bij of krachtens de wet gestelde regels werden bereikt. Deze rapportage brengt SZW ter kennis van de beide kamers der Staten-Generaal (art 10 en 11 OSV97).

1910766 02701

1.2.4 Uitvoering werknemersverzekeringen Lisv en uvi's

Het Lisv besteedt de uitvoering van wet en regelgeving van de *werknemers*verzekeringen uit aan de uvi's[4]. Lisv bepaalt als opdrachtgever ook het handhavingsbeleid.
Uvi's zijn rechtspersonen belast met de uitvoering van een wettelijke taak, te weten de uitvoering van werknemersverzekeringen[5]. Er zijn vijf uvi's die in opdracht van het Lisv wet- en regelgeving uitvoeren, te weten:

1. Gak Nederland BV;
2. Cadans uitvoeringsinstelling BV;
3. GUO uitvoeringsinstelling BV;
4. SFB uitvoeringsorganisatie sociale verzekering NV;
5. Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Onderwijs BV.

De handhavingactiviteiten inclusief opsporing, maken deel uit van de werkzaamheden van deze uvi's. De uvi's beschikken allen over opsporingsambtenaren.

1.3 Sociale voorzieningen

1.3.1 Rol SZW

De minister van SZW is eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de sociale voorzieningen en houdt daarop het eerstelijns toezicht[6]. De directie Bijstand van het ministerie van SZW is belast met de algemene beleidsvoering voor de bijstand en het opstellen van het overkoepelende fraudebeleid.

De gemeenten zijn primair verantwoordelijke voor de recht- en doelmatigheid van de uitvoeringsprocessen en organisatie

---

[4] Art. 41 OSV97. Verder draagt het Lisv er zorg voor dat de uitvoeringsinstellingen aan elkaar de inlichtingen verstrekken die voor een goede uitvoering nodig zijn, art 38 OSV97.

[5] Uvi's behoren tot de groep rechtspersonen met een wettelijke taak waar de Rekenkamer op grond van artikel 59 CW bevoegd is tot het uitvoeren van onderzoek.

[6] ABW, Ioaw, Ioaz, WIW, WSW, WIK

1910766 02701

(waaronder de fraudebestrijding) van de sociale voorzieningen.

Vijf rijksconsulentschappen van de directie Toezicht houden toezicht op de uitvoering door de gemeenten. De consulentschappen verrichten het feitelijk toezicht. De directie Toezicht stuurt de rijksconsulentschappen aan en ontwikkelt instructies en programma's.
Een overzicht van de departementale toezichtactiviteiten wordt jaarlijks als bijlage bij de begroting van het Ministerie van SZW aangeboden aan de Staten-Generaal.

1.3.2 Uitvoering sociale voorzieningen

De gemeenten hebben een vrij grote beleidsvrijheid bij de uitvoering van sociale voorzieningen en dus ook bij de uitvoering van het fraudebestrijdingbeleid[7]. De bijstandswet kent geen 'harde' (financiële) correctiebevoegdheid om gemeenten bij te sturen over het functioneren van een opsporingseenheid van een sociale dienst[8].
Momenteel wordt voor de verantwoording de 'single audit' geïmplementeerd. Volgens een vast stramien rapporteert de gemeente over diverse rechtmatigheidaspecten aan het College van burgemeester en wethouders van gemeenten en aan het Ministerie van SZW[9]. De gemeenten behoren ten behoeve van de fraudebestrijding een beleidsplan op te stellen. De meeste gemeenten doen dit ook[10]. Verantwoording binnen de gemeente wordt afgelegd in een beleidsverslag[11]. Wanneer de uitvoering van de gemeente van onvoldoende kwaliteit is, kan het Rijk besluiten tot een gedeeltelijke weigering van de vergoeding.
Bij onvoldoende prestaties wordt op voorstel van de gemeente een verbetertraject ingezet. Aan de hand van met het Ministerie van SZW vastgelegde afspraken lost de gemeente de

---

[7] Lijnen naar de toekomst evaluatie abw, szw, 2000: 21

[8] Brief SZW aan AR, juni 2000

[9] Verantwoordingsmodel Abw, Ioaw, Ioaz 1999, januari 1999, ministerie van SZW

[10] TK, 25242, 8: 2

[11] Min. van SZW; financiële verantwoording, p. 18

1910766 02701

tekortkomingen in de uitvoering (o.a. de debiteurenproblematiek) op.
Sociaal rechercheurs bij gemeenten hebben veelal bijzondere opsporingsbevoegdheid op grond waarvan zij een procesverbaal mogen opmaken. Vaak werken zij in een samenwerkingsverband van gemeenten. Daarnaast wordt samengewerkt met de politie en opsporingsambtenaren bij de uvi's.

De sociale recherche heeft in de meeste gemeenten uitsluitend een opsporingstaak. In een vijfde van de gemeenten komt hier een voorlichtende en consulterende functie bij[12].

1.4 Samenwerking

1.4.1 Interdisciplinaire teams

Met als doel het bestrijden van vooral de zwarte fraude in de sociale zekerheid[13] zijn zes Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams (RIF's) opgericht[14]. Hun taak is gericht op de preventie en controle van fraude en minder op de opsporing ervan, hoewel dat laatste niet is uitgesloten. De RIF's in Amsterdam en Rotterdam houden zich ook met opsporing bezig[15]. Begin 1998 heeft een evaluatie van de RIF's plaatsgevonden. Een conclusie was dat de samenwerking leidde tot een krachtiger aanpak dan bij een onderzoek alleen door een uvi of gemeente. Op basis van deze evaluatie heeft het kabinet besloten het aantal RIF's met vier uit te breiden[16].

---

[12] Ministerie van SZW (2000) Doeltreffendheid uitvoering ABW 1999, poortwachtersfunctie en misdaadbestrijding: 44 e.v.

[13] Zwarte fraude betreft de situatie waarin een uitkeringsgerechtigde naast zijn uitkering loon ontvangt dat noch door de werkgever, noch door de werknemer wordt verantwoord.

[14] Ministerie van SZW, Kader Convenant Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams, 1999. Het betreft samenwerkingsverbanden tussen de gemeentelijke sociale diensten, de Arbeidsinspectie, de Belastingdienst en de uvi's. RIF's zijn er in Am,sterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht, Groningen en Twente. Nieuwe RIF's in Arnhem en Maastricht zijn in voorbereiding.

[15] Mededelingen SZW aan AR, d.d. 30 mei 2000

[16] Lisv handhavingsbeleidskader 2000

1910766 02701

Naar aanleiding van een RIF rapport over fraude in de glastuinbouw in het Westland is medio 1999 het Westland Interventie Team opgericht (WIT). Het is een samenwerkingsverband tussen OM, GAK, de belastingdienst, GUO en AI.

In Amsterdam functioneert al enige jaren het Confectie Interventie Team (CIT). WIT en CIT richten zich mede op opsporing

1.4.2 Afstemming met het OM

Afstemming over sociale zekerheidsfraude tussen het Ministerie van SZW, Lisv, uvi's, SVB, gemeenten, het Ministerie van Justitie en het OM vindt plaats in diverse overleggen. De belangrijkste overleggen binnen de onderzoeksperiode 1997, 1998 en 1999 zijn[17]: Centraal Bijstandsfraude Overleg (CBO); Landelijk overlegplatform (LOP); Centraal overleg OM (COM) en Regionaal overleg OM (ROM); zaaksoverleg tussen het OM en de uvi's.
Het Platform Fraudesignalering en Opsporing is een overlegorgaan van het Lisv, SVB en uvi's. De resultaten van dit Platform worden ingebracht in het COM.
Voor de sociale zekerheid heeft het OM nog een centraal intern afstemmingsoverleg, het *Overleg COM-ROM en RIF*. Zie verder de bijlage voor een beschrijving van deze overleggen.

1.4.3 Vorming opsporingsdienst sociale zekerheid

Het kabinet heeft inmiddels het standpunt ingenomen dat er een organisatorisch onderscheid dient te worden gemaakt tussen de bestuursrechtelijke handhaving (inspecties nieuwe stijl) en de diensten die gericht zijn op de strafrechtelijke handhaving (bijzondere opsporingsdiensten). Dit onderscheid is binnen de sociale zekerheid nog niet doorgevoerd. Daarvoor wordt in de komende tijd bij SZW een bundeling van de opsporingstaken van de drie gebieden voorzien. Door

[17] In de evaluatie van het Project Intensivering Fraudebestrijding (PIF) rapport 1997, werd geconstateerd dat in de periode 1992-1996 op landelijk niveau zowel het aantal overleggen als de frequentie waarmee wordt overlegd in de deze periode was toegenomen.

1910766 02701

het oprichten van één opsporingsdienst voor de sociale zekerheid die zal ressorteren onder SZW[18]. Deze dienst zou zich bezig moeten houden met de opsporing en coördinatie van de zwaardere en complexe fraudezaken. Overigens blijft de mogelijkheid bestaan dat beperkte opsporingstaken deel blijven uitmaken van de taken van de uvi's en de gemeenten[19].
De discussie tussen de Ministeries van SZW, Justitie en het OM richt zich op de mate waarin uitvoeringsinstellingen belast blijven bij de afwikkeling van de lichte en middelzware sociale fraude[20].

Op dit moment vindt bij SZW de reorganisatie van de sociale verzekeringen en voorzieningen plaats onder de noemer 'toekomstige structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI)'. Het implementeren van de SUWI voorstellen is een complex proces[21].
Het uit te brengen rapport en de visie van het kabinet op de SUWI operatie zullen leidend zijn voor de reorganisatie waarbij de opsporingstaken en –bevoegdheden betrokken zijn. De minister van Justitie dient er op toe te zien dat hierbij de door het kabinet gekozen uitgangspunten in acht worden genomen.

De minister van SZW gaat thans na in hoeverre de wens van het kabinet om de opsporing van zware gevallen te laten plaatsvinden door echte opsporingsdiensten gevolgen moet hebben voor de wijze waarop de opsporing plaatsvindt van fraude binnen de uitvoering van de bijstandswet door de gemeenten. Voorstellen hierover worden afgewacht[22].

---

[18] TK 1999-2000, 26 955, nr.1 kabinetsvoorstellen naar aanleiding van het regeerakkoord 1998

[19] TK 1999-2000, 26 955, nr. 1, blz. 5

[20] Ambtelijke correspondentie tussen het Ministerie van SZW en het Ministerie van Justitie van 22 maart 2000.

[21] Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 448, nr.7 e.v. SUWI

[22] Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 0955, nr. 2, blz. 10

1910766 02701

1.5 Proces van opsporing en vervolging

Fraudesignaal
De aanleiding tot opsporing van fraude door SVB, uvi's en gemeenten is meestal een fraudesignaal. Fraudesignalen zijn afkomstig uit de reguliere controles van de organisaties zelf (intern signaal) of afkomstig van andere instanties (andere uvi, gemeente, fiscus, anonieme tip, etc.).
Alvorens te besluiten tot het instellen van een opsporingsonderzoek wordt eerst de onderzoekswaardigheid van het fraudesignaal vastgesteld. De gehanteerde besluitvormingscriteria zijn onder meer de omvang van het mogelijke fraudebedrag, de concreetheid van het signaal en de opsporingscapaciteit[23].
Een fraudesignaal kan na een vooronderzoek administratief worden afgedaan of er kan een opsporingsonderzoek worden gestart.

Opsporingsonderzoek
Nadat is bepaald dat een fraudesignaal onderzoekswaardig is dient een opsporingsonderzoek te starten. De prioriteitsbepaling bepaalt welke fraudesignalen resulteren in een opsporingsonderzoek en welke niet. Bij de uvi's wordt de omvang van de fraude meestal vastgesteld bij het fraudesignaal. Daardoor stelt de uvi in een vroeg stadium vast of een fraudegeval bestuursrechtelijk dan wel strafrechtelijk wordt afgedaan. Bij de bestuursrechtelijke afdoening wordt de zaak binnen het primaire proces afgedaan met een maatregel of boete. Bij de keuze voor strafrechtelijke afdoening komt het signaal bij de opsporingsdienst terecht[24].
Na de selectie op onderzoekswaardigheid en de prioriteitsstelling volgt de fase van het daadwerkelijke opsporingsonderzoek. De essentie van het (opsporing)onderzoek is het verzamelen van voldoende bewijs of er gefraudeerd is en om de omvang van de fraude vast te stellen. Op basis de verzamelde informatie in het opsporingsonderzoek wordt besloten tot het al dan niet doen van aangifte bij het OM.

Aangifte bij OM op basis van richtlijnen

---

[23] Kroniek van de sociale verzekeringen 1999.

[24] Brief Ctsv aan AR, 16 juni 2000

1910766 02701

In hoofdstuk 2 is de overgang van bestuurs- naar strafrechtelijke aanpak kort beschreven. Van een strafrechtelijke afdoening is sprake als SVB, uvi's of gemeenten op basis van de frauderichtlijnen, aangifte van fraude doen bij het OM. Er zijn twee richtlijnen. Eén voor uitkeringsfraude en één voor premiefraude door werkgevers[25]. Van fraudezaken met een vastgesteld schadebedrag van meer dan f 12.000,- wordt als regel aangifte gedaan[26]. In de richtlijn uitkeringsfraude is geen uitwerking met zwaarte-indicatoren voor de prioriteitsstelling opgenomen.

De richtlijn premiefraude werkgevers dateert van 1994 en eist voor het doen van aangifte een schadebedrag van tenminste f 5000,- alsmede ten minste drie punten op grond van de lijst prioriteitsbepaling. Is bijvoorbeeld sprake van een premienadeel boven de f 25.000,- alsmede listigheid, dan worden voldoende punten toegekend op basis waarvan vervolging door het OM wordt ingesteld. In de praktijk wordt een aangiftegrens van f 25.000,- gehanteerd[27]. Deze richtlijn is niet van toepassing voor de SVB en de gemeenten, aangezien deze geen premies innen.

Terugkoppeling door OM
Het Om dient uiterlijk binnen zes weken na inschrijving van een zaak het uitvoeringsorgaan in kennis te stellen van de afdoeningsbeslissing. Die beslissing opent in beginsel de mogelijkheid een administratieve boete op te leggen. De richtlijn geeft geen voorschriften over het terugmelden van de afloop van de zaak aan de uitvoeringsinstelling indien strafvervolging wordt ingesteld.

De richtlijn premiefraude wijst op het belang van een nauwkeurige registratie van de wijze waarop de fraudezaak door het OM wordt afgedaan. Met een goede registratie kunnen

[25] De richtlijn inzake het doen van aangifte en het instellen van vervolging, vastgesteld door de procureurs-generaal op 20 november 1996, in werking sedert 1 februari 1997 en: de Richtlijn premiefraude werkgevers, vastgesteld op 26 oktober 1994.
[26] Deze grens is op 1 april 2000 vastgesteld op dit niveau. Daarvoor lag de grens op 6000 gulden.
[27] Brief Lisv 40901

1910766 02701

OM, uvi's en gemeenten meer inzicht krijgen in aantallen en soorten afgedane fraudezaken ten behoeve van de beleidsvorming. De registratie ligt deels in handen van de uitvoeringsinstellingen en deels in handen van het OM.

De richtlijn premiefraude bevat *niet* het voorschrift dat het OM dient de betrokken instelling binnen zes weken na de inschrijving van de zaak op het parket in kennis stelt van de afdoeningbeslissing of, op een later tijdstip van de afloop van de ingestelde strafvervolging.

1.6 Het fraudebegrip

Het Ctsv constateert in de Augustusrapportage handhaving 1999 dat het Ministerie van SZW voor de Bijstand, het Lisv voor de werknemersverzekeringen en de SVB voor de volksverzekeringen verschillende definities hanteren van het begrip fraude. De verschillen spitsen zich toe op de vraag 'is er sprake van opzet', de vraag 'heeft benadeling plaatsgevonden' en de vraag ' heeft strafrechtelijke afdoening plaats gevonden'.
De toepassing van het fraudebegrip van zowel SVB als Lisv wijkt volgens het Ctsv in meer of mindere mate af van de definitie die de wetgever aanhoudt. De SVB gebruikt een beperkter en het Lisv een ruimer fraudebegrip.

Sociale voorzieningen
Voor de sociale voorzieningen, waaronder de bijstand, wordt in het kabinetsbeleid nog steeds uitgegaan van de ISMO definitie, waarbij onder misbruik of fraude wordt verstaan: 'het bewerkstelligen van geen of te geringe betaling van verplichte bijdragen aan de overheid en het verkrijgen of genieten van een (te) hoge uitkering door het bewust niet, niet tijdig, niet juist of niet volledig verstrekken van gegevens en inlichtingen'. Deze definitie gaat er vanuit dat bij fraude sprake is van bewust niet voldoen aan de informatieverplichtingen, maar dat benadeling voor het uitvoeringsorgaan niet noodzakelijkerwijs behoeft plaats te vinden.[28]

[28] Fraude zonder dat er benadeling optreedt is mogelijk indien de overtreding in een zeer vroeg stadium ontdekt wordt.

1910766 02701

Volksverzekeringen
De SVB definieert fraude als: 'het verrichten of nalaten van handelingen, in strijd met de wet, met als oogmerk of als bedoeld gevolg het verminderen of teniet gaan van een afdrachtplicht, ofwel het ontstaan of vergroten van een prestatie-afspraak. SVB spreekt pas over fraude als opzettelijk een onrechtmatige uitkering wordt verkregen en de afdoening strafrechtelijk heeft plaatsgevonden[29].
Daarmee wordt uitgesloten dat het per ongeluk of bij vergissing veroorzaken van onrechtmatigheden als fraude wordt aangemerkt[30]. SVB geeft er de voorkeur aan om alleen van fraude te spreken als er een vermoeden is dat de gedraging voldoet aan een strafrechtelijk delict[31].
Als er een fraudevermoeden bestaat wordt het signaal als een fraudesignaal geregistreerd. Vervolgens wordt het aantal uitgevoerde opsporingsonderzoeken vastgelegd. Daarna wordt het aantal daadwerkelijke aangiften geregistreerd.

Werknemersverzekeringen
Het Lisv omschrijft fraude als het verstrekken van onjuiste of onvolledige gegevens[32]. In de nieuwe statistiek 'Controle- en sanctiestatistiek Distribuerende functie (CDF) van het Lisv vindt registratie plaats indien een tekortkoming wordt gesignaleerd. Het begrip fraude komt niet meer in de CDF voor.

Openbaar Ministerie
In de toelichting van het OM op de richtlijn voor het doen van aangifte inzake fraude met sociale uitkeringen, staat: "Ook overtredingen van de informatieverplichtingen in di-

---

[29] Brief Ctsv aan AR, 16 juni 2000

[30] Handleiding ALG- suppl. 8 – september 1999

[31] Rapportage Handhaving SVB 1999

[32] Het Lisv hanteert voor de fraudestatistiek de volgende definitie: 'onder fraude wordt verstaan het verstrekken van onjuiste of onvolledige gegevens dan wel het verzwijgen van gegevens welke verstrekt hadden behoren te worden, met als gevolg dat tenminste één uitkering en/of voorziening ten onrechte of tot een te hoog bedrag verstrekt is of had kunnen worden.Dit handelen moet in strijd zijn met regelgeving, waarbij geldt dat overtreding van die regels een strafbaar feit is.

1910766 02701

verse sociale wetten (...), waarvoor de eis van opzet niet geld, vallen onder de noemer fraude[33]
In onderstaand schema zijn de verschillende benaderingen weergegeven.

Relevante kenmerken	*Opzet*	*Benadeling*	*Wijze van afdoening*
ISMO/wetgever	+	-	-
OM	-	+	-
Lisv	-	-	-
SVB	+	+	+

Bron: Ctsv – Augustusrapportage handhaving 1999, blz. 30

[33] Staatscourant 1997, nr 12.

1910766 02701

2 Doelen

2.1 Volksverzekeringen

2.1.1 Beoogde effecten

Het handhavingsbeleid van de SVB beoogt het vergroten van de rechtmatigheid van de uitkeringen door de risico's van misbruik en fraude te beperken. Dit doel wordt nagestreefd door preventie, controle, opsporing en het doen van aangifte van fraude bij het OM[34]. Voor de aangifte van fraude bij het OM onderzoekt SVB in principe elk signaal van mogelijke fraude op strafrechtelijke onderzoekswaardigheid. SVB heeft de ambitie om in alle daarvoor in aanmerking komende gevallen ook daadwerkelijk een opsporingsonderzoek in te stellen.

Deze beleidsdoelen zijn opgenomen in het jaarlijkse beleidsplan handhaving van de SVB. Het plan bevat verder de kaders waarbinnen de 9 regionale vestigingen de opsporing dienen uit te voeren. Verder bevat het plan een aantal concrete activiteiten. De activiteiten zijn gebaseerd op risicoanalyses. Analyse van fraudegevallen en de omvang van de geconstateerde fraude worden verwerkt in het handhavingplan[35].

2.1.2 Beoogde prestaties

De SVB hanteert in de interne frauderapportage het begrip 'doorlooptijd van fraudeonderzoek' (het aantal kalenderdagen tussen de startdatum en de afsluitingsdatum van een

[34] Beleidsplan Handhaving SVB 2000

[35] Zicht op opsporing blz. 35

1910766 02701

onderzoek). Naast doorlooptijden wil de SVB ook het criterium 'behandeltijd' gaan hanteren.[36]
Medio 1999 stelde SVB een streefnorm voor de doorlooptijd van een onderzoek. De norm is gemiddeld 35 zaken per opsporingsambtenaar met een gemiddelde doorlooptijd per zaak van 30 werkdagen. Volgens Ctsv omvat deze norm ook een aantal zaken die bestuursrechtelijk worden afgedaan omdat anders het aantal afgeronde zaken hoger zou uitkomen dan het aantal fraudesignalen. De streefnorm doorlooptijd geeft derhalve geen informatie over efficiency van de opsporing.

Tussen de SVB, als landelijke opsporingsdienst, en het OM worden op landelijk niveau afspraken gemaakt over de aantallen in te leveren pv's. Deze afspraken worden vervolgens per arrondissementsparket nader gespecificeerd. De aantallen worden opgenomen in de jaarlijkse planningsbrief van het OM[37]. Per arrondissement wordt daarin het aantal door SVB aan te leveren pv's opgenomen[38].

In 1998 stelde het OM zonder overleg met SVB het aantal op te maken pv's op hetzelfde niveau als in 1997. Eind 1997 gaf het OM aan dat dit niet de bedoeling was en dat in het vervolg eerst overleg zou plaatsvinden alvorens de aantallen in te leveren pv's werden vastgesteld[39]. Het OM wees op de bestaande procedures en afspraken om de aantallen aangiften vast te stellen.

---

[36] Bij doorlooptijden is het van belang hoeveel zaken een sociaal rechercheur tegelijkertijd onder zich heeft. Als een sociaal rechercheur drie zaken van 30, 35 en 45 dagen doorlooptijd heeft, is de gemiddelde doorlooptijd 37 dagen. De rechercheur is echter in die periode niet met die drie zaken tegelijkertijd bezig. De doorlooptijden geven als zodanig weliswaar een indicatie voor de onderlinge vergelijkbaarheid, maar zeggen dus weinig over de feitelijke behandelingsduur van zaken

[37] Brief pg Steenhuis aan SVB, d.d. 18 juli 1996

[38] Brief SVB 25 april 2000, bijlage 4 overzichtstabel uit de planningsbrief.

[39] Brief pg Steenhuis aan fraudeofficieren van justitie, d.d. 16 december 1997

1910766 02701

Voor het vaststellen van de aantallen in te leveren pv's in 1999 heeft een werkgroep uit het COM overleg (bestaande uit vertegenwoordigers van OM, SVB en uvi's) in 1998 een prognose gemaakt van de aantallen pv's in 1999, met het doel deze in te passen in de planningscyclus van het OM voor dat jaar. Dit leidde tot een SVB prognose die in maart 1998 aan het OM is verzonden. Medio 1998 zond het OM een kopie van de planningsbrief van het OM aan SVB, met daarin de beoogde aantallen pv's.

In onderstaande tabel zijn de afspraken over de jaren 1997, 1998 en 1999 weergegeven.

	1997	1998	1999
aantal door SVB aan te leveren pv's	250	250	470

Bron: Memo SVB van 25 april 2000 aan de Rekenkamer

Het is vooralsnog niet duidelijk geworden welke capaciteit het OM vrijmaakt voor het afhandelen van het afgesproken aantal zaken. Het is daarom niet duidelijk hoe de afgelopen jaren tot het afgesproken aantal zaken is gekomen.

Tussen het OM en de SVB zijn geen afspraken gemaakt over het aantal bij deze zaken betrokken verdachten en het met deze zaken gemoeide opgespoorde financieel nadeel. Verder zijn geen afspraken gemaakt over het percentage door het OM te dagvaarden zaken (zie hiervoor bij beoogde effecten). Evenmin zijn afspraken gemaakt over de verdeling van opsporingscapaciteit over witte en zwarte fraude en voor de verschillende door de SVB te handhaven wetten.
Het OM en de SVB hebben geen afspraken gemaakt over het percentage van de door het SVB aangeleverde processenverbaal dat leidt tot strafrechtelijke vervolging van één of meer hoofdverdachten. Een dergelijk afspraak kan worden beschouwd als een operationalisering van het beoogde effect van de opsporing door de SVB.

1910766 02701

2.1.3 Raming kosten en opbrengsten

In 1994 stelde SZW dat de opsporingscapaciteit bij uitvoeringsinstanties zou moeten worden opgevoerd tot 1 opsporingsfunctionaris op 15.000 uitkeringsgerechtigden.
De norm ging uit van een geschat frauderisico voor werkgevers- of werknemersfraude. SVB stelt dat deze norm onnodig kostbaar is, mede gelet op het demografisch karakter en de mate van fraudegevoeligheid van de volksverzekeringen. SVB beschikt over 1 opsporingsfunctionaris op 70.000 uitkeringsgerechtigden.
De SVB heeft medio 1999 een norm van 35 afgeronde zaken (fraudeonderzoeken) per sociaal rechercheur per jaar vastgesteld.

2.1.4 Handhavingarrangement OM - SVB

Een handhavingarrangement tussen OM en SVB is nog niet opgesteld. Het OM verzocht in 1999 SVB een eerste concept op te stellen. In juni 2000 vond overleg plaats tussen SVB en OM, teneinde de wensen en ambities van beide partijen te inventariseren[40].

2.2 Werknemersverzekeringen

2.2.1 Beoogde effecten

Het Lisv stelde een handhavingbeleidskader op voor de periode 1998-2002. Naast dit algemeen geformuleerde meerjarenbeleid stelt Lisv jaarlijks een beleidskader en een jaarplan op voor de uitvoeringsinstellingen[41].
Het beleid van het Lisv richt zich op het waarborgen van de juistheid, volledigheid en rechtmatigheid van de uitkeringsverstrekking. Concreet betekent dit dat Lisv zich inspant om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen, op te sporen en te bestrijden.

Op het deelterrein opsporing premiefraude formuleert Lisv als beoogd effect premiemaximalisering en het tegengaan van

---

[40] Bericht SVB aan AR d.d. 25 april 2000.

[41] Brief Lisv 40901

1910766 02701

valse concurrentie. Valse concurrentie ontstaat indien sommige ondernemers hun premies niet afdragen.
Voor de uitkeringen is het beoogde effect van Lisv: 'het tegengaan van fraude en valse concurrentie door betaling van loon waarover geen belastingen worden ingehouden of betaald'.
Naast deze algemeen geformuleerde doelen zijn ook meer concrete doelen geformuleerd, zoals het continueren van de bijdrage aan de samenwerking in interdisciplinaire opsporingsteams[42].

Het OM en het Lisv-uvi's hebben geen afspraken gemaakt over het percentage van de door de uvi's aangeleverde processen-verbaal dat leidt tot dagvaarding van één of meer hoofdverdachten.

2.2.2 Beoogde prestaties

2.2.2.1 *Referentiediensten*
Het beleidskader van het Lisv is de basis voor de contractsonderhandelingen tussen Lisv en uvi's. In het onderhandelingsproces maakt Lisv afspraken over de door de uvi's uit te voeren aantallen en kosten van uit te voeren activiteiten, de zogenoemde '*referentiediensten*'.
Het Lisv stelt de kostprijs van een referentiedienst vast.
Naast deze bekostiging van uit te voeren referentiediensten is ook sprake van bekostiging van projecten. Voor de opsporing door de uvi's zijn twee referentiediensten met name van belang. Het betreft '*beslissingen uitkeringsfraude*' en '*beslissingen premiefraude*'.

De beslissing uitkerings- of premiefraude wordt genomen op basis van een opgemaakt rapport of proces-verbaal. Het rapport of verbaal is het eindproduct van een opsporingsonderzoek dat wordt gestart naar aanleiding van een fraudesignaal. Het telmoment van het aantal beslissingen uitkeringsfraude is de datum van afgifte van de beslissing dat uitkeringsfraude heeft plaatsgevonden.

[42] Ctsv augustusrapportage 1999, blz. 89

1910766 02701

In 1997 en 1998 gebruikten nog niet alle uvi's de referentiediensten 'uitkeringsfraude' en 'premiefraude'. Er was sprake van verschillende soorten referentiediensten waardoor een overzicht van het totaal aantal beoogde en gerealiseerde diensten niet door het Lisv kan worden opgesteld.

Over 1999 verstrekte Lisv het volgende overzicht van beoogde referentiediensten:

afgesproken aantal referentiediensten	*Uvi*	*1999*
Beslissingen premiefraude	Gak	*415*
= processen-verbaal	Cadans	*132*
	Sfb	*110*
	Guo	*75*
	Uszo	*5*
	Totaal	*737*
Beslissingen uitkeringsfraude	Gak	*7.047*
= processen-verbaal	Cadans	*200*
	Sfb	*865*
	Guo	*275*
	Uszo	*300*
	Totaal	*8.687*

2.2.2.2 *Prestatienormen referentiediensten*

Aan referentiediensten zijn door Lisv prestatienormen verbonden, waarover uvi's zich eveneens dienen te verantwoorden.[43]. Zo dient het benadelingbedrag gekwantificeerd te zijn, het opsporingsonderzoek dient binnen drie maanden na binnenkomst van het fraudesignaal te starten. Fraudesignalen inzake zwaardere zaken gaan voor de lichtere. Onderzoeken dienen in 90% van de gevallen binnen 6 maanden na het laatste verhoor afgerond. Verder is de prestatienorm opgenomen dat 75% van de opsporingscapaciteit wordt ingezet voor onderzoeken naar zwarte fraude en 25 % de witte fraude. Het aantal witte en zwarte fraudezaken dient te worden geteld.

[43] Beschrijving van de referentiediensten beslissing uitkeringsfraude, Lisv 3..8.6 – 1 en - 2

1910766 02701

Als verantwoordingsinformatie dient een frequentiediagram met doorlooptijden tussen ontvangst fraudesignaal, datum aanvang onderzoek en datum beslissing uitkeringsfraude te worden opgemaakt. Het Lisv hanteert het begrip 'doorlooptijd van fraudeonderzoek'. Naast doorlooptijd kan ook het begrip 'behandeltijd' worden onderscheiden.[44]

De administratie van de uvi's bleek in 1999 nog niet in staat de gevraagde informatie over de prestatienormen van de referentiediensten te leveren. Lisv beschikte derhalve over de jaren 1997, 1998 en 1999 niet over betrouwbare informatie over deze prestatienormen.

2.2.2.3 *Beoogde aantal pv's werknemersverzekeringen*

Het Lisv stelt jaarlijks ten behoeve van het OM een prognose op van het aantal op te maken pv's per uvi. Dit overzicht wordt toegezonden aan het OM. Het OM gebruikt het overzicht voor de jaarlijkse planning per arrondissement. Deze prognose wordt door Lisv verdeeld over de 19 arrondissementen van het OM.

tabel: werknemersfaude in pv's

	1997 planning	*1998 planning*	*1999 planning*
Cadans		280	243
Gak		1350	1200
Guo		88	24
Sfb		250	296
Uszo		20	167
Totaal		1968	1930

tabel: werkgeversfraude in pv's

[44] Bij doorlooptijden is het van belang hoeveel zaken een sociaal rechercheur tegelijkertijd onder zich heeft. Als een sociaal rechercheur drie zaken van 30, 35 en 45 dagen doorlooptijd heeft, is de gemiddelde doorlooptijd 37 dagen. De rechercheur is echter in die periode niet met die drie zaken tegelijkertijd bezig. De doorlooptijden geven als zodanig weliswaar een indicatie voor de onderlinge vergelijkbaarheid, maar zeggen dus weining over de feitelijke behandelingsduur van zaken

1910766 02701

	1997 planning	*1998 planning*	*1999 planning*
Cadans		22	22
Gak		70	70
Guo		24	15
Sfb		50	45
Uszo		0	0
Totaal		168	152

Bron Lisv

De getallen hebben betrekking op het aantal in te zenden processen verbaal, dat in het algemeen gelijk is aan het aantal verdachten. Bij de Toeslagenwet en bij werkgeversfraude kan het voorkomen dat sprake is van meerdere verdachten. In dat geval is sprake van omvangrijker zaken[45].
Tussen het OM en het Lisv zijn geen afspraken gemaakt over het met deze zaken gemoeide opgespoorde financieel nadeel. Verder zijn geen afspraken gemaakt over het percentage door het OM te dagvaarden zaken.
Het is vooralsnog niet duidelijk geworden welke capaciteit het OM vrijmaakt voor het afhandelen van het afgesproken aantal zaken. Het is daarom niet duidelijk hoe de afgelopen jaren tot het afgesproken aantal zaken is gekomen.

2.2.3 Raming kosten en opbrengsten

In 1994 stelde de overheid dat de opsporingscapaciteit bij uitvoeringsinstanties zou moeten worden opgevoerd tot 1 opsporingsfunctionaris op 15.000 uitkeringsgerechtigden. Het Ctsv constateerde in 1999 dat de uvi's aan deze norm voldeden.[46].

Het Ctsv concludeerde in de augustusrapportage 1999 dat er nog geen eenduidigheid bestaat over wat een goede norm is voor het bepalen van de opsporingscapaciteit. Bij het wel of niet in onderzoek nemen van fraudezaken (prioriteitstelling)

[45] Zie brief Lisv kenmerk V&G/JKH/40901

[46] Ctsv-augustusrapportage 1999, blz 92

1910766 02701

is de beschikbare capaciteit een belangrijk criterium. Ctsv stelde dat kennelijk wel onderzoeken naar werkgeversfraude worden gestart maar dat door capaciteitsgebrek steeds meer onderzoeken niet kunnen worden afgerond.

In het handhavingbeleidskader van het Lisv staat dat het Lisv met de uvi's een meer specifieke norm moeten bepalen. In het platform Fraude en Opsporing hebben de vertegenwoordigers van de uvi's geadviseerd om de norm te laten afhangen van de frauderisico's. Het probleem is echter dat er nog geen duidelijke risicoselecties zijn gemaakt per uvi. Enkele uvi's hebben dat gedaan voor de premieontvangende kant, maar aan de distribuerende kant ontbreken deze analyses vooralsnog. In 2000 werken het Lisv en de uvi's verder aan de ontwikkeling van een uniform model voor het bepalen van de opsporingscapaciteit.[47]

2.2.4 Handhavingarrangement OM - Lisv

In december 1999 zijn tussen het OM en het Lisv de eerste gesprekken gevoerd over het af te sluiten handhavingarrangement. Een arrangement was medio 2000 nog niet tot stand gekomen.

2.3 Sociale voorzieningen

2.3.1 Beoogde effecten

Een belangrijke doelstelling van de Abw is het tegengaan van fraude[48]. Het instrumentarium richt zich vooral 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 tot het opstellen van beleidsplannen en –verslagen, gegevensuitwisseling tussen instanties, het oprichten van rif's, een helder

[47] Trendrapportage handhaving 2000, blz. 57

[48] Ministerie van SZW (2000) Lijnen naar de toekomst, evaluatie Abw 1996-1999: 10

1910766 02701

partnerbegrip voor de bestrijding van partnerfraude en een debiteurenbeleid.

De gemeenten zijn wettelijk verplicht in hun jaarlijkse beleidsplan doelstellingen te formuleren[49]. In een onderzoek uit juni 1999 van de Rijksconsulentschappen Sociale Zekerheid is nagegaan in hoeverre de gemeenten voldoen aan deze verplichting[50]. Hiertoe zijn de beleidsplannen en –verslagen van 60 gemeenten onderzocht. De onderzochte stukken in meerderheid afkomstig uit 1996 t/m 1998.
Doelstellingen op het gebied van misbruik en oneigenlijk gebruik zijn door 17 procent van de gemeenten in het geheel niet geformuleerd. Dertig procent heeft slechts de algemene doelstelling uit de wet in het plan opgenomen. Die komt erop neer dat de plannen gericht moeten zijn op de bevordering van een recht- en doelmatige uitvoering van de wet waaronder de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van de bijstand alsmede van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet[51].
Eveneens dertig procent heeft een lokaal specifieke doelstelling geformuleerd en 23 procent heeft hieraan zelfs een kwantitatieve taakstelling gekoppeld. Uit de genoemde studie blijkt niet hoe deze kwantitatieve taakstelling eruit ziet.

2.3.2 Beoogde prestaties

Bij beoogde prestaties gaat het om afspraken tussen handhavingpartners over aard en omvang van zaken die door het strafrechtelijke deel van de handhavingketen stromen. De richtlijn van het OM bepaalt dat zaken met een fraudebedrag van meer dan 12.000 gulden behoren dus automatisch door het OM vervolgd te worden, terwijl tot 1 april 2000 zaken tussen 6.000 en 12.000 gulden eveneens voor vervolging in aanmerking kwamen. Het is niet duidelijk in hoeverre deze richtlijn door alle parketten werd uitgevoerd. Uit interviews bleek dat de capaciteit van parketten vaak tekort

---

[49] Gemeentewet art. 110

[50] Planmatig, Beleidsverslagen en beleidsplannen als instrumenten bij de uitvoering van de Algemene bijstandswet bij 60 gemeenten, directie toezicht, juni 1999: 49

[51] Planmatig, juni 1999: 9.

1910766 02701

schoot om zaken tussen 6.000 en 12.000 in behandeling te nemen.

In aanvulling op de frauderichtlijn maken gemeenten en OM afspraken over zaaksaanbod. Op het gebied van de sociale voorzieningen zijn hierover geen geaggregeerde landelijke aantallen beschikbaar. Voor individuele gemeenten of groepen van gemeenten kan dit anders liggen (bijvoorbeeld in jaarplannen), maar hiervan bestaan geen overzichtsgegevens.

Het Ministerie van SZW verzamelt in dit kader enige informatie door een M&O monitor. Dit is een vragenlijst over diverse aspecten van misbruik en oneigenlijk gebruik die jaarlijks bij gemeenten wordt uitgezet. De twee monitoren die betrekking hebben op de periode waar dit onderzoek over gaat, geven informatie over de relatie met het OM. Er is geen consistente tijdreeks voorhanden. Dit komt door een gewijzigde vraagstelling en onderzoeksmethode tussen beide monitorjaren. Ook moet rekening gehouden worden met de niet representatieve steekproef in 1999.
In 1997 en 1998 heeft slechts 8 procent van de gemeenten in het geheel geen overleg met het OM. 6 procent doet dit op ad hoc basis. De overgrote meerderheid heeft één of andere vorm van structureel overleg, waarbij veelal de sociale recherche de gesprekspartner van het OM is. In 1999 heeft 3 procent geen overleg met het OM en de rest (al dan niet structureel) overleg tussen gemeente en/of sociale recherche.

Uit de monitor 1999 (doeltreffendheidonderzoek) blijkt dat ongeveer de helft van de onderzochte gemeenten afspraken met het OM maakt over het aantal aan te leveren zaken. Dit percentage is groter in de grote gemeenten.

1910766 02701

Percentage gemeenten dat met het OM afspraken gemaakt heeft over het aantal aan te leveren zaken naar gemeentegrootte[52]

Gemeentegrootte:	*afspraken met OM:*	*aantal onderzochte gemeenten:*
10.000-50.000 inwoners	35%	17
50.000-100.000 inwoners	50%	30
100.000-150.000 inwoners	50%	14
150.000 en meer inwoners	67%	9
alle gemeenten	49%	70

Het is niet mogelijk om te zien of gemeenteoverstijgende afspraken het gebrek aan afspraken opheffen. De monitor 1997/98 geeft deze informatie niet. Op een aantal andere gebieden wordt vaker iets vastgelegd tussen de gemeente en het OM. Dit zijn in 1997/98 (Facetten van fraudebestrijding):

afspraak:	% gemeenten
zaken > F 500,- naar OM	15
zaken tot F 6000,- door gemeente zelf	49
fraudebedrag geknipt; afhandeling één geheel	7
fraudebedrag geknipt; afhandeling evt. in delen	18
anders	11

Een groot deel van de gemeenten heeft daarnaast nog afspraken over *categorie II fraude* (tussen 6000-12000 gulden). Meestal bestaan de afspraken eruit dat de gemeente de frauderichtlijn volgt.
Veertig procent van de gemeenten geeft aan nog andere afspraken te hebben. Het betreft meestal zaaksaantallen en inrichting van PV's, maar de M&O monitor 1997/98 geeft hierover geen gedetailleerde informatie.

In 1999 (doeltreffendheidonderzoek) gaan de afspraken over: wijze van aanlevering zaken (79%), afhandeling van aangeleverde zaken (71%), terugmelding van afgehandelde zaken (80%) en de toepassing van frauderichtlijnen (91%).

[52] Ministerie van SZW (2000) Doeltreffendheid uitvoering ABW 1999, maart 2000: 56.

1910766 02701

Hoewel de informatie dus enigszins ongelijksoortig is, ontstaat het beeld dat er meestal wel één of andere vorm van overleg is en dat er afspraken over diverse onderwerpen bestaan.

Bij het Openbaar Ministerie zijn wél enige landelijke gegevens over getalsmatige afspraken bekend. Cijfers over beoogde prestaties zijn voorhanden in de halfjaarlijkse en jaarlijkse rapportages van het OM.

	1997	*1998*	*1999*
Geraamde instroom	10.965[53]	8.950[54]	7.800[55]

Het is niet duidelijk wat de geldigheid is van deze aantallen. De volgende twee voorbeelden illustreren dit. De M&O monitor 1997/98 (Facetten van fraudebestrijding) wijst uit dat in 1997 39 procent van de geconstateerde fraudegevallen tot aangifte bij het OM geleid heeft. Wanneer hiervoor de CBS-cijfers als basis genomen worden, komt dit neer op ruim 6.800 aangiften: ruim lager dan de cijfers van het OM. Tussen de landelijke cijfers van het Parket Generaal en de lokale managementafspraken is eveneens een verschil aangetroffen. In 1999 lag dit als volgt:

Arrondissement:	Geraamde instroom 1999:
Zwolle	340
Zutphen	200
Utrecht	550
Rotterdam	900
Roermond	170
Middelburg	130
Maastricht	250
Leeuwarden	200
Haarlem	200

[53] OM verslag eerste halfjaar 1997, uitdraai Parket Generaal 17-4-00: 20.

[54] OM verslag eerste halfjaar 1998: 23

[55] OM planningsbrief 1999, Bijlage 4, concept: 1

1910766 02701

Groningen	249
Dordrecht	420
Den Haag	200
Den Bosch	150
Assen	107
Breda	500
Alkmaar*	300
Arnhem	600
Amsterdam	geen opgave gevonden
Totaal	5466

Alkmaar noemt '300 maar tenminste 250'.

Hoewel in het arrondissementsoverzicht het cijfer voor Amsterdam ontbreekt, lijkt het weinig plausibel dat deze stad verantwoordelijk is voor de 2300 ontbrekende aangiften.

2.3.3 Raming kosten en opbrengsten

Tot 1994 was de Bijdrageregeling bijzondere controle van kracht op grond waarvan de sociale recherche gefinancierd werd. De norm was één rechercheur per 1000 uitkeringsgerechtigden (later één op 750). In deze tijd ontstonden diverse samenwerkingsverbanden tussen gemeenten die de norm voor één formatieplaats alleen niet haalden. Het was gebruikelijk dan een sociaal rechercheur te 'delen'.
In de volgende tabel is te zien dat het aantal alleengaande gemeenten en centrumgemeenten gering is.

Alleengaande gemeente	11%
Centrumgemeente	15%
Aangesloten gemeente	74%
Geen bijzonder onderzoek	0% (n=2)

M&O monitor 1997/98 (Facetten van fraudebestrijding): 45

Inmiddels vindt de financiering plaats via de budgetten van de gemeentelijke sociale diensten en het gemeentefonds. Het aantal ligt rond de 500 formatieplaatsen. De normering naar het aantal uitkeringsgerechtigden bestaat niet meer, maar de samenwerkingsverbanden zijn vaak blijven bestaan. De volgende tabel geeft het aantal formatieplaatsen van soci-

1910766 02701

gelijk gereduceerde maar qua hardnekkigheid toegenomen fraudevraagstuk, vergt een andere benadering dan tot nu toe. Naast de tot nu gebruikelijke inspanningen ter verbetering van de controle etc. die uiteraard op dezelfde voet moeten worden voortgezet, is een hardere, meer opsporings- en vervolgingsgerichte benadering nodig bij de bestrijding van verticale fraude."[59]

Het ministerie van SZW heeft de intensiveringen verdeeld in een aantal thema's. Bij de beoogde kosten en opbrengsten van de intensiveringen is 'strafrechtelijke handhaving' geen apart thema.

Het is op basis van de voortgangsrapportages en de begrotingen nog niet duidelijk, welk deel van de intensivering wordt gebruikt voor strafrechtelijke handhaving.

2.4.2 Aansluiting kosten en opbrengsten

In opeenvolgende kabinetsstukken bestaan aanzienlijke verschillen in de omvang van beoogde kosten en opbrengsten.

Kosten en opbrengsten intensiveringen uit Fraudenota 1998 d.d. 9 april 1998 x 1 mln.

	1998	1999	2000	2001	2002
Totaal opbrengsten	16	90	164	228	311
Totaal kosten	13	74	79	115	85
Saldo	3	16	85	113	226

Kosten en opbrengsten intensiveringen Voortgangsrapportage FEC 1997-1998 d.d. 17 juni 1999 x 1 mln.

	1999	2000	2001	2002
Totaal opbrengsten	46,9	100,7	166,9	240,6
Totaal kosten	57,6	63,7	104,2	72,7
Saldo	-10,7	37	62,7	167,9

De verklaring voor de verschillen staat in de voortgangsrapportage als voetnoot in de bijlage aangegeven: "Over de inzet van de financiële middelen is eerst een besluit genomen in

[59] Fraudenota 1998, 17050, nr. 203, p. 28.

1910766 02701

ale recherche van sociale diensten, uitsluitend opsporingsbevoegd[56]

Jaar:	*Aantal formatieplaatsen:*
1997	482
1998	497
1999	onbekend

Overigens geven andere bronnen enigszins afwijkende cijfers. Dit komt doordat er geen eenduidige definitie voor 'sociaal rechercheur met opsporingsbevoegdheid'is[57].

2.3.4 Handhavingarrangement OM - gemeenten

Er is geen standaard handhavingarrangement tussen het OM en de gemeenten. De vormgeving van de nationale samenwerking op het gebied van de bestrijding van fraude in de sociale zekerheid is geregeld in een kaderconvenant. De VNG en de RIF gemeenten zijn medeondertekenaar.

2.4 Intensivering SZW

2.4.1 Uitgangspunt

Het kabinet stelde bij brief van 9 april 1998 voor om de fraudebestrijding te intensiveren[58]. Een deel van de middelen kwam beschikbaar bij de behandeling van de Voorjaarsnota 1998. Over de voortgang van de intensivering is later gerapporteerd in de voortgangsrapportage bestrijding FEC 1997-1998 en in de (nog concept-) voortgangsrapportage bestrijding FEC 1999.

Uitgangspunt van het kabinet bij de intensivering kan met de volgende passage uit de Fraudenota 1998 worden samengevat: "Het bestrijden van het aldus weliswaar in omvang mo-

[56] Ministerie van SZW (2000) Lijnen naar de toekomst, evaluatie algemene bijstandswet 1996-1999: 83

[57] zie bijvoorbeeld 'Facetten van fraudebestrijding 1997/1998'van het Ministerie van SZW (directieToezicht maart 2000)

[58] TK 1999-2000, Begroting XV, ministerie van SZW: 4, 31

1910766 02701

het kader van het regeerakkoord1998 en de verwerking daarvan voor het jaar 1999 en de meerjarenramingen." Een inhoudelijke en cijfermatige toelichting hierop is niet gevonden.
Voorts wordt vermeld dat bij de Voorjaarsnota 1998 reeds een deel van de aangekondigde maatregelen uit de Fraudenota zijn ingeboekt. Dit gaat om een bedrag van f 2,7 mln.[60]

In de begroting 1999 is een *raming van de effecten* van M&O beleid 1999-2003 opgenomen.[61] Daaruit wordt niet duidelijk in hoeverre deze cijfers betrekking hebben op de intensiveringsmaatregelen. Ook wordt niet duidelijk hoe de kosten en opbrengsten zijn berekend. Er is sprake van omvangrijke besparingen, maar de herkomst hiervan is in de begroting nog niet duidelijk.

Strafrechtelijke handhaving heeft evenals in de hiervoor genoemde notities geen expliciete financiële uitwerking in de Voorjaarsnota 1998 en de begroting 1999 van SZW.

2.4.3 Beleidsinformatie over intensivering SZW

Ter intensivering van de strafrechtelijke handhaving zijn met de aan het Ministerie van SZW toegekende intensiveringgelden Regionale interdisciplinaire fraudeteams opgericht. Dit samenwerkingsverband van diverse controle- en opsporingsinstanties bestrijdt voornamelijk zwarte fraude.
Verder loopt een aantal met intensiveringgelden gefinancierde projecten in de sfeer van informatievoorziening op het gebied van misbruik en oneigenlijk gebruik, waaronder de verbetering van de CBS fraudestatistiek en de M&O monitor (dus een opvolger voor de M&O gegevens in de onderzoeken Doeltreffendheid uitvoering Abw 1999 en Facetten van fraudebestrijding 1997/98).

In het kader van de operatie 'van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording' wordt over een aantal beleidsprioriteiten (intensiveringen) prestatiegegevens opgesteld. De Tweede Kamer heeft aangegeven welke gegevens dit moeten zijn. De

[60] 25978 XV, nr. 2.
[61] 26200 XV, nr. 2 p. 46

1910766 02701

bestrijding van fraude in de sociale zekerheid is één van de beleidsprioriteiten. Over de beleidsprioriteiten dient gerapporteerd te worden in de financiële verantwoording.

De gevraagde informatie luidt als volgt:

Kamervraag:
1. Aantal uitkeringen dat wordt bespaard
2. Bedrag aan terugvorderingen en Boeten in relatie tot geraamde opbrengst van 160 miljoen
3. Uiteenzetting van maatregelen t.b.v. de besparing
4. Uitgaven en opbrengsten van afzonderlijke maatregelen
5. Wijze waarop de realisatie van de raming gedurende het jaar wordt bewaakt
6. Per maatregel het aantal opsporingen, sancties en de opbrengst van teruggevorderde uitkeringen en boetes
7. De spreiding van de opbrengst over het land

Allen de vragen (6) en (7) hebben direct op opsporing betrekking. De Algemene Rekenkamer heeft de prestatiegegevens onderzocht en rapporteert hierover in 'Beleidsprioriteiten 1999 en 2000'[62]. Het blijkt dat de prestatiegegevens hooguit gedeeltelijk beschikbaar zijn. Van de genoemde vragen heeft de Rekenkamer geconstateerd dat de gegevens deels kunnen worden teruggevonden in de financiële verantwoording 1999.
De gevraagde informatie is niet jaarlijks leverbaar. (Evaluatie)onderzoek is nodig om de gegevens bijeen te brengen.

[62] Algemene Rekenkamer (2000) Beleidsprioriteiten 1999 en 2000: 83

1910766 02701

3 Beschikbare beleidsinformatie

3.1 Effecten op omvang van sociale fraude

Om effecten van fraudebestrijding op de omvang van fraude te kunnen bepalen is inzicht nodig in de fraudeomvang. De beschikbare informatie over de omvang van de fraude in de sociale zekerheid wordt door het Ministerie van SZW als betrekkelijk gebrekkig beoordeeld. De fraudestatistieken van de SVB (volksverzekeringen), het Lisv (werknemersverzekeringen) en het CBS (sociale voorzieningen) registreren de door de uitvoeringsorganen opgespoorde fraude. Daarmee geven zij vooral de prioriteiten en (controle)inspanningen van deze organisaties weer. Het tot op heden verrichte onderzoek heeft doorgaans betrekking gehad op de uitvoering van de bestrijding en de preventie van fraude. Voor zover het verschijnsel fraude voorwerp was van onderzoek, heeft dat vooral kwalitatieve informatie opgeleverd over motieven en werkwijzen van fraudeurs. Bestaande schattingen van de werkelijke omvang van uitkeringsfraude berusten doorgaans op oordelen van deskundigen. De beschikbare schattingen lopen overigens sterk uiteen.[63]

3.2 Volksverzekeringen

3.2.1 Realisatie prestaties

De opsporingsprestaties van SVB over 1997, 1998 en 1999 worden weergegeven in de interne SVB notities 'rapportage fraudecijfers'. Daarin wordt per jaar de stand van zaken weergegeven van het aantal fraudesignalen, vooronderzoeken, opsporingsonderzoeken en aangiften bij het OM. In de

[63] Zie hiervoor bijvoorbeeld WODC (Barendse-Hoornwerg en Cozijn), Omvang van fraude met belastingen en sociale zekerheid, een literatuuroverzicht, april 1995.

1910766 02701

Rapportage Handhaving SVB 1999 zijn de belangrijkste opsporingsresultaten over de afgelopen drie jaren samengevat. In deze rapportage doet SVB verslag van zijn handhavingsbeleid, de daaruit voortvloeiende activiteiten en de resultaten daarvan. Deze rapportage komt in de plaats van de augustusrapportage handhaving van het Ctsv. Op basis van de frauderapportages van de SVB kon het volgende schema worden opgesteld:



[64] De fraudesignalen zijn wel bij SVB bekend maar worden niet in de interne rapportages vermeld

[65] SVB fraudecijfers 1999, blz 3 van 13

[66] Hier is het aantal personen opgenomen en niet het aantal zaken, omdat de interne fraudecijfers 1997 en 1998 van SVB alleen het aantal personen registreert

1910766 02701

1997: 428 (p) PM (z)
1998: 401 (p) PM (z)
1999: 379 (p); 241 (z)

De aantallen onderzoeken en aangiften worden door SVB vermeld in personen en zaken. Zaken zijn gevallen of dossiers, personen zijn degenen tegen wie een verdenking is gerezen. Per zaak kunnen er meerdere personen betrokken zijn. Dit doet zich met name voor bij samenwoonfraudes. In die zaken kunnen beide partners als verdachte worden aangemerkt. Een zaak waarin meerdere verdachten zijn is in het algemeen arbeidsintensiever van aard. Bij het bepalen van de prestaties dient met deze factoren rekening te worden gehouden.

Het besluit om fraudesignalen te gaan onderzoeken en om na een onderzoek aangifte van fraude bij het OM te doen hangt mede af van de omvang van het fraudebedrag. De SVB vermeldt in de interne frauderapporten de benadelingbedragen van de gevallen waarin aangifte bij het OM is gedaan. Het totaal aan schade is in onderstaande tabel opgenomen.

	1997	1998	1999
Opgespoord benadelingsbedrag	f 6,4 mln.	f 8 mln.	f 7,5 mln.

SVB heeft verder inzicht in de doorlooptijden van opsporingsonderzoeken in 1999, zowel per wet als per vestiging.

	AKW	*AOW*	*Anw*
Doorlooptijden afgerond onderzoek in dagen	15,4	16,7	25,9

SVB constateert dat de cijfers over doorlooptijden nog moeilijk zijn te interpreteren, mede omdat nog geen vergelijkingsmateriaal met voorgaande periodes aanwezig is. Wel bleek uit de doorlooptijden dat de afgesproken normering van 35 zaken per sociaal rechercheur op de meeste SVB vestigingen nog niet werd gehaald.

1910766 02701

Bij de doorlooptijden is van belang hoeveel dagen de rechercheur de zaken onder zich heeft. Hij kan meerdere zaken tegelijk behandelen en zaken onder zich hebben zonder dat er voortgang wordt geboekt. De feitelijke behandelingduur is dan nog niet bekend. In het nieuwe FRES kande feitelijke behandeltijd per zaak wel worden weergegeven.

In de interne rapportages worden geen 'doorstroom' -cijfers gegeven. Daarbij gaat het om informatie over het deel van alle fraudesignalen (inclusief betrokken verdachten en bedragen), bijvoorbeeld sinds begin 1997, dat alle fasen van het strafrechtelijk traject doorloopt. En het deel van de signalen waarbij men in de verschillende fasen besluit niet strafrechtelijk te vervolgen of besluit de zaak (nog) niet in behandeling te nemen.
Dergelijke analyses over de doorstroom van zaken zijn door SVB over 1997, 1998 en 1999 niet gemaakt.

Hiervoor onder beoogde prestaties is de afspraak met het OM vermeld over het aantal door de SVB op te maken aantal pv's. De afspraak en realisatie staat in onderstaande tabel.

aantal pv's	1997	1998	1999
afspraak aan te leveren pv's	250	250	470
realisatie	428	401	379[67]

Uit de tabel blijkt dat voor 1999 een aanzienlijk vergroting van het aantal op te maken pv's werd voorzien, terwijl de realisaties juist een afname tonen. De verklaring voor dit effect is als volgt.

Volgens SVB was sedert 1995 sprake van een duidelijk stijging in de aantallen pv's. De stijging bleek zich in 1998 en 1999 evenwel niet verder voort te zetten. De afspraken tussen OM en SVB over de aantallen in te dienen aangiftes zijn gebaseerd op de realisaties van opgemaakte pv's in voorgaande jaren. Voor wat betreft 1999 is evenwel verzuimd

[67] Volgens het Beleidsplan handhaving van SVB is dit aantal 263 (Blz. 27)

1910766 02701

rekening te houden met de in dat jaar door SVB gestelde prioriteit voor zwaardere fraudezaken. . [68].

SVB geeft ook het aantal aangiftes bij het OM per wet.

	1997	*1998*	*1999*
AOW	225	160	111
Anw	21	123	199
AKW	182	118	69

De rapportages van de SVB bevatten geen informatie over de wijze waarop processen-verbaal worden afgedaan door het OM (dagvaarding, transactie, sepot) en door de rechter (vrijspraak, veroordeling).

De cijfers van het OM leveren het volgende beeld over de afdoening op.

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

Bron: concept voortgangsrapportage FEC 1999

3.2.2 Kosten en opbrengsten

Er zijn aanwijzingen dat de opsporingscapaciteit bij SVB laag is. SVB constateert bijvoorbeeld dat de lagere doorlooptijden in 1999 van AKW zaken in Roermond vooral te wijten is aan onderbezetting bij de opsporing[69].
Ten aanzien van de controle en opsporingscapaciteit van de SVB sprak het Ctsv een negatief oordeel uit[70].

In 1998 waren er beduidend meer fraudeonderzoeken en –aangiften bij de Anw dan voorgaande jaren en minder bij de AOW en AKW. Op grond daarvan kwam het Ctsv tot het oordeel dat de resultaten bij AOW en AKW minder waren

[68] Beleidsplan handhaving 2000, SVB.

[69] Interne rapportage fraude cijfers 1999, 23 feb. 2000, blz 7

[70] Rapportage Handhaving SVB 1999, blz. 41

1910766 02701

dan voorheen en bij de Anw beter. Het Ctsv acht het onwenselijk dat intensivering van de inspanningen 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. SVB verwacht dat het aantal fraude zaken in de Anw hoog zal blijven. Dat komt door-het per 1 januari 1998 ingevoerde wettelijke regime waardoor de nabestaandenwetgeving fraudegevoeliger wordt[71].
Het Ctsv concludeerde bij deze ontwikkeling dat kennelijk de extra aandacht voor de Anw ten koste gaat van onderzoek in de AKW en de AOW[72]. Het Ctsv hield vast aan het principe dat de extra inspanning bij de ene wet niet mag leiden tot minder inspanningen bij de andere wet.

Als SVB zou voldoen aan de norm van 1 opsporingsambtenaar op 15.000 uitkeringsgerechtigden zou zij 287 opsporingsambtenaren in dienst moeten hebben. Gelet op het lagere fraude risico in de volksverzekeringen acht SVB dit aantal niet nodig. Al enkele jaren bestaat de opsporingsdienst van de SVB uit 61 personen[73]. Daarvan hebben er 58 opsporingsbevoegdheid[74]. SVB voorziet geen capaciteitsuitbreiding van het aantal opsporingsambtenaren.

In de Rapportage Handhaving SVB 1999 is een overzicht opgenomen van kosten en opbrengsten van de handhavingactiviteiten. SVB is van mening dat het resultaat van preventieve activiteiten niet goed valt te becijferen. Concrete onderzoeken naar een causaal verband tussen genomen maatregelen en afgenomen fraude zijn niet verricht. In het overzicht wordt geen verschil gemaakt tussen opbrengsten van bestuurlijke en van strafrechtelijke handhaving. De financiële opbrengsten van de strafrechtelijke handhaving

---

[71] Rapportage Handhaving SVB 1999, blz.37

[72] Ctsv augustusrapportage 1999, blz. 162

[73] Rapportage Handhaving april 2000, blz. , 36.

[74] De SZW cijfers, uitgave februari 2000, cijfer over 1999 nog niet vermeld.

1910766 02701

door SVB (de opsporingsfase) zijn niet apart in kaart gebracht.

SVB geeft onder de opbrengsten de cumulatieve besparingen op de uitkeringen. Daarmee wordt gedoeld op het effect dat aan het licht gekomen fraudes leiden tot een besparing. De ingetrokken uitkering wordt immers de komende jaren niet meer betaald. Dat levert een bezuiniging van uitkeringslasten op die verder gaat dan een jaar. De berekening van SVB is indicatief.
Aan terugvorderingen over 1999 is sprake van een bedrag van ruim f 20 mln. en van besparingen door verlaging of intrekking van het recht circa f 13,32 mln[75]

3.3 Werknemersverzekeringen

3.3.1 Realisatie prestaties

De kwantitatieve verantwoording van opsporingsactiviteiten op het gebied van de werknemersverzekeringen door de uvi's is vastgelegd in voorschriften van het Lisv. Lisv stelt op basis van door de uvi's aangeleverde gegevens de fraudestatistiek werknemers en werkgevers[76] en de snelstatistiek boeten en maatregelen op[77].
SZW en Lisv spraken af dat met ingang van het jaar 2000 Lisv zich jaarlijks over de uitvoering zal verantwoorden in een 'Trendrapportage handhaving'. Het Lisv heeft de rapportage zodanig vorm gegeven dat deze kan dienen als beleidsinstrument op het gebied van de handhaving[78]. Met de invoering van de trendrapportages van het Lisv zijn de jaarlijkse handhavingrapportages van het Ctsv vervallen.

Gerealiseerde referentiediensten
Het begrip referentiediensten is hiervoor onder beoogde prestaties uiteengezet.
Het Lisv beschikt niet over het aantal door de uvi's gerealiseerde referentiediensten over 1997 en 1998. De oorzaak

[75] Rapportage Handhaving SVB 1999

[76] mededeling M 97.55, dd 25-06-1997

[77] Mededeling Lisv M 97.62:informatievoorschrift snelstatistiek BMT.

[78] Trendrapportage handhaving 2000, blz. 8

1910766 02701

hiervan staat hiervoor vermeld onder beoogde referentiediensten.

De realisaties van de 'beslissingen uitkeringsfraude' en 'beslissingen premiefraude' over 1999 zijn opgenomen in onderstaande tabel.

beslissing premiefraude realisatie	*uvi*	*1999*
	Gak	419
	Cadans	55
	Guo	55
	Sfb	135
	Uszo	2
Totaal		666

beslissing uitkeringsfraude realisatie		
	Gak	7430
	Cadans	289
	Guo	429
	Sfb	880
	Uszo	316
Totaal		9344

Prestatienormen gekoppeld aan referentiediensten
Lisv beschikt nog niet over de realisaties van alle prestatienormen die aan de referentiediensten zijn gekoppeld. Prestatienormen zijn onder meer doorlooptijden en ingezette capaciteit voor het opsporen van zwarte versus witte fraude.

De beslissing premiefraude dient in 95% van de gevallen te worden genomen binnen twaalf maanden na binnenkomst van het onderzoekswaardige signaal. Of deze norm nu wel of niet wordt gehaald blijkt niet uit de trendrapportage 2000[79].

Als prestatienorm is ook opgenomen dat de uvi's tenminste 75 % van hun opsporingscapaciteit inzetten voor de bestrijding van zwarte fraude. Volgens Lisv valt niet na te gaan waarom deze norm niet wordt gehaald, in verband met het feit dat zoveel mogelijk fraudesignalen worden opgepakt,

[79] Trendrapportage 2000, blz. 71

1910766 02701

waarbij de grens tussen witte en zwarte fraude veelal onduidelijk is. Waar de uvi's wel informatie kunnen leveren bleek dat de verhouding tussen opgespoorde witte en zwarte fraude ongeveer 50/50 was[80].

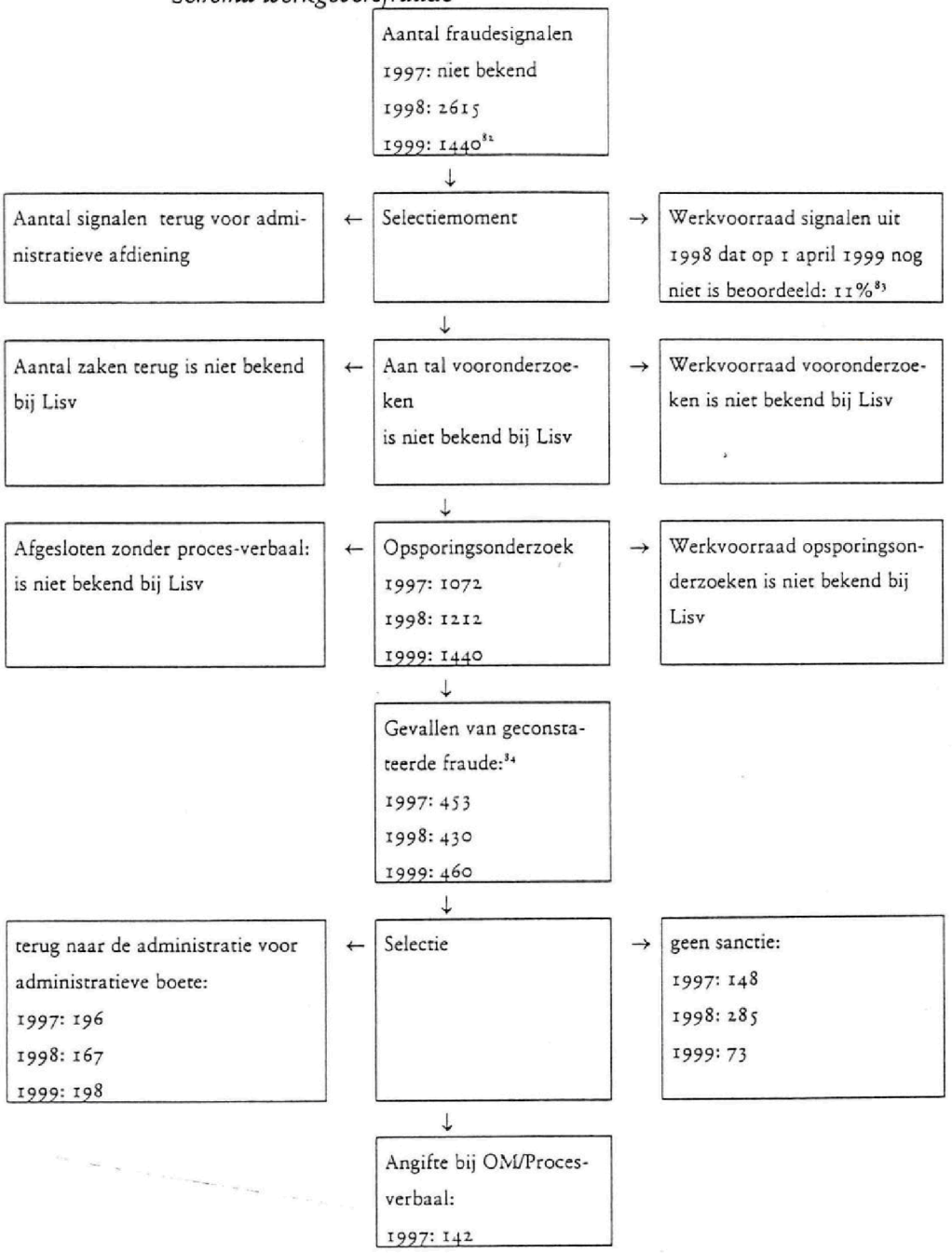
Omdat het Lisv geen inzicht heeft in de uitvoering van de referentiediensten over de jaren 1997 en 1998 is het niet zeker dat deze activiteiten zijn uitgevoerd. Het gevaar bestaat dat de afrekening heeft plaatsgevonden op basis van beperkte inspanningen van de uvi's[81].

Cijfers over opsporing van fraude
Lisv stelt op basis van maandelijks ontvangen informatie van de uvi's verschillende statistieken op, zoals de 'Kerncijfers Fraude'. De statistieken geven informatie over het aantal uitgevoerde opsporingsonderzoeken, het aantal fraudegevallen (de geconstateerde fraude die gelijk dient te zijn aan het aantal gerealiseerde referentiediensten 'beslissingen fraude'), het schadebedrag, het aantal opgemaakte pv,s en het aantal opgelegde administratieve boeten. Deze informatie is in de Trendrapportage 2000 bijeen gebracht.

[80] Trendrapportage 2000, blz. 55
[81] Brief CTSV 16 juni 2000

1910766 02701

Schema werkgeversfraude



[82] Trendrapportage 2000 blz. 72

[83] Trendrapportage 2000, blz. 74

[84] Trendrapportage 2000, blz. 76.

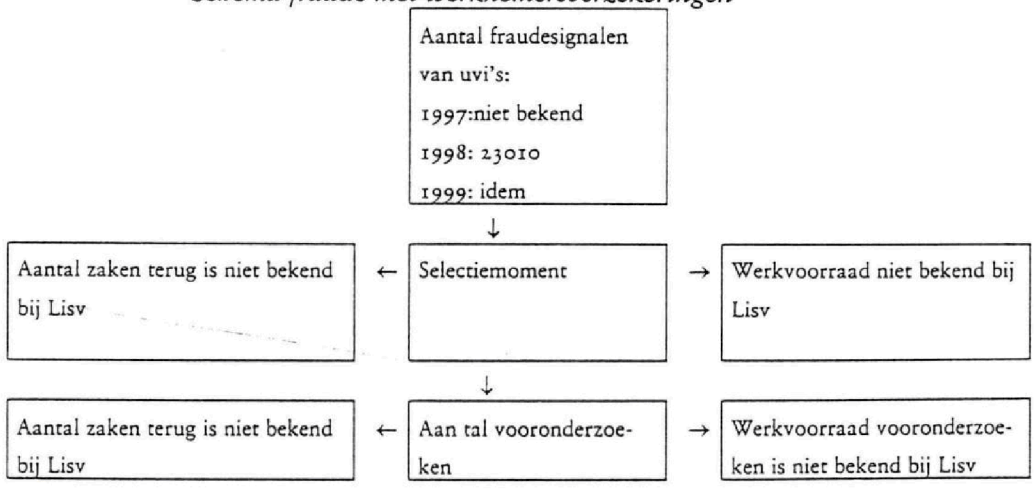
1910766 02701

1998: 153 1999: 140

Ctsv merkte op dat er sprake is van een niet acceptabele daling van het aantal constateringen werkgeversfraude (circa 30%). Dit kan duiden op een slechte selectie van in onderzoek te nemen gevallen of op bewijsproblemen die extra opsporingscapaciteit vergt.
Het Lisv heeft inmiddels een onderzoek gestart naar de oorzaken van dit lage aantal[85]. Mocht uit het onderzoek blijken dat een te lage opsporingscapaciteit oorzaak is van het lage aantal fraudeconstateringen dan zal Lisv dit meenemen in de contractsonderhandelingen.
Bij het GUO was het aantal constateringen werkgeversfraude 5 % van het aantal fraudesignalen. Dit aantal was zo laag dat Lisv inmiddels tot afspraken kwam met het GUO om de opsporingscapaciteit te versterken[86].

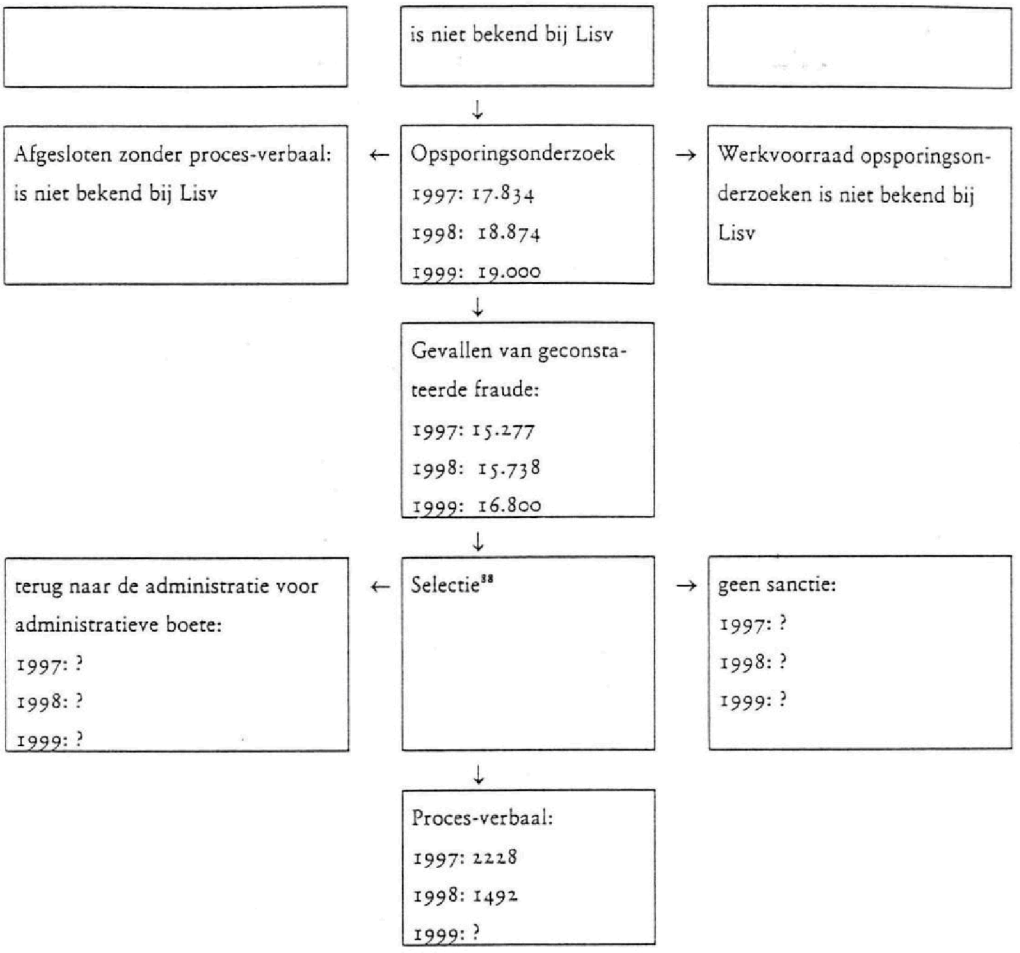
Ctsv en Lisv constateerden dat vaak geen sanctie wordt opgelegd indien sprake is van geconstateerde fraude. In 1997 was dat in 35 % van de geconstateerde gevallen het geval en in 1998 in 30%. Lisv heeft de uvi's verzocht om na te gaan op welke gronden geen sanctie wordt opgelegd[87].

Schema fraude met werknemersverzekeringen



[85] Brief Lisv aan Ctsv, d.d. 27 januari 2000
[86] Brief Lisv aan Ctsv, d.d.19 januari 2000, blz. 3.
[87] Brief Lisv aan Ctsv, 24 januari 2999, blz 4.

1910766 02701



Benadelingsbedrag

Het benadelingsbedrag ontstaat door gepleegde fraude. Het gaat om het ten onrechte niet geïnde of uitgekeerde bedrag. Verder kan het betreffen een bedrag dat is onttrokken aan de G rekening aan de bedrijfstakregelingen of de SV subsidies[89].

benadelingsbedrag werkgeversfraude[90]

	1997	*1998*	*1999*
Schadebedrag premiefraude	40 mln.	35 mln.	45 mln.

benadelingsbedrag werknemersfraude[91]

[88] Kroniek blz. 230

[89] Trendrapportage 2000, blz. 197

[90] Trendrapportage 2000 blz. 76

[91] Trendrapportage 2000 blz. 81

1910766 02701

	1997	1998	1999
Schadebedrag uitkeringsfraude	76 mln.	61 mln.	49 mln.

Lisv heeft over de jaren 1997, 1998 en 1999 geen informatie over het aantal fraudesignalen, het aantal vooronderzoeken, en de werkvoorraden bij de uvi's.
Analyses van de 'doorstroom' van zaken zijn door het Lisv niet opgesteld.

De toezichthouder Ctsv verzamelde deze gegevens wel bij de uvi's. In de Augustusrapportage handhaving 1999 stelde het Ctsv vast dat er grote verschillen bestaan tussen uvi's onderling ten aanzien van de wijze waarop met de fraudesignalen wordt omgegaan. Bij één uvi werd 60% van de fraudesignalen als niet onderzoekswaardig bestempeld, terwijl dat bij een andere uvi op 10% lag. Het Ctsv stelde verder vast dat slechts bij één uvi duidelijk was hoeveel plankzaken er feitelijk waren. Ongeveer 30 % van de plankzaken van die uvi was ouder dan één jaar.
Door beperkte opsporingscapaciteit ontstaan niet alleen voorraden van onderzoekswaardige fraudesignalen maar vallen fraudezaken ook door tijdsverloop tussen wal en schip. De uvi's konden aan het Ctsv niet aangeven om hoeveel zaken het gaat[92].
Ten aanzien van fraudesignalen die niet in onderzoek worden genomen konden uvi's niet aangeven om welke zaken het gaat[93].

Lisv constateerde dat het aantal geconstateerde uitkeringsfraude fraudezaken waarin een sanctie achterwege bleef daalde van 31 % in 1997 naar 16 % in 1998. Daarbij dient te worden opgemerkt dat in de categorie geen sanctie ook de

[92] Brief Ctsv aan Rekenkamer d.d. 16 juni 2000

[93] Ctsv augustusrapportage, blz. 90: de vaststelling van de onderzoekswaardigheid van fraudesignalen en prioriteitstelling werd als een ondoorzichtig proces aangemerkt. Ten aanzien van de signalen die niet in onderzoek worden genomen kunnen door respondenten geen duidelijke categorieen worden onderscheiden.

1910766 02701

zaken zijn opgenomen waarin wel terugvordering heeft plaatsgevonden[94]..

De rapportages van het Lisv bevatten geen informatie over de wijze waarop processen-verbaal worden afgedaan door het OM (dagvaarding, transactie, sepot) en door de rechter (vrijspraak, veroordeling).
Het probleem doet zich voor dat het OM niet systematisch, structureel en tijdig terugkoppelt over de voortgang van zaken.
In de praktijk gaan de uvi's er vanuit dat als het OM niet terugkoppelt de zaak door het OM in behandeling is genomen. Afloopberichten blijven in het algemeen achterwege.

De cijfers van het OM leveren het volgende beeld op.

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

Bron: concept voortgangsrapportage FEC 1999

3.3.2 Kosten en opbrengsten

Tabel: overzicht aantal bijzondere opsporingsambtenaren bij uvi's

Uvi	*1998*	*1999*	*2000*
GAK	160	163	198
GUO	14	15	20
SFB	25	25	25
Uszo	156	13	18
Cadans	38	36	36
Totaal			297

Bron: Trendrapportage 2000

Naast opsporingsambtenaren beschikken de meeste uvi's ook over zogenoemde fraudecontroleurs, zonder opsporingsbevoegdheid. Overtredingen die door de fraudecontroleurs worden afgedaan leiden doorgaaans niet tot een proces-verbaal, maar tot een bestuursrechtelijke afdoening. Het

[94] Brief Lisv aan Ctsv, 24 januari 2999, blz 4.

1910766 02701

beleid van het Lisv is erop gericht om opsporingsambtenaren alleen in te zetten voor strafrechtelijk onderzoek dat in principe leidt tot een aangifte bij het OM[95].

Bij het wel of niet in onderzoek nemen van fraudezaken (prioriteitstelling) is de beschikbare capaciteit een belangrijk criterium. Ctsv stelde dat kennelijk wel onderzoeken naar werkgeversfraude worden gestart maar dat door capaciteitsgebrek steeds meer onderzoeken niet kunnen worden afgerond.

Uit de Trendrapportage 2000 blijkt dat nog geen duidelijke risicoselecties zijn gemaakt per uvi of per sector. Enkele uvi's hebben dit al wel gedaan voor de collecterende kant, maar aan de distribuerende kant ontbreken deze analyses. In 2000 wordt het project Risicoanalyse Distribuerende Functie opgezet aan de hand van de opgedane ervaringen met de risicoanalyse collecterende functie. Diverse projecten zijn opgezet om de risicoanalyse te harmoniseren en uit te bouwen. Er is evenwel nog geen definitieve normering vastgesteld die de uitvoeringspraktijk nu al zou kunnen gebruiken. Voorlopig gaan Lisv en uvi's uit van een indeling in hoog, midden of laag risico per werknemer en werkgever. Daarbij wordt onder meer rekening gehouden met de verhouding tussen witte en zwarte fraude. Het is de bedoeling dat binnen drie jaar alle uvi's dezelfde modellen voor risicoanalyse gebruiken en moet hun werkwijze gelijk zijn[96].

Tabel: Normen voor berekening van de opsporingscapaciteit

Risico	Hoog	Midden	Laag
Aangesloten werkgevers	1: 1.000	1:1.500	1:2.000
Werknemers aantal	1: 8.000	1:10.000	1:12.000

Deze variabelen moeten nog per uvi en per sector worden vastgesteld.
Het opgespoorde nadeel (benadelingsbedrag) en het van fraudeurs in de fase van opsporing en vervolging teruggevorderde bedrag kunnen van elkaar verschillen. Het door de

[95] Trendrapportage 2000, blz. 58
[96] Trendrapportage 2000, blz. 57

1910766 02701

uvi's van fraudeurs teruggevorderde bedrag is niet bekend bij Lisv.

3.4 Sociale voorzieningen

3.4.1 Realisatie prestaties

In de M&O monitor 1999 (Doeltreffendheidonderzoek) van het Ministerie van SZW is onderzocht of en hoe de zeventig in de steekproef betrokken gemeenten een administratie van fraudesignalen bijhouden. Hier gaat het dus om zaken waar fraude vermoed wordt, maar niet aangetoond is. Hierover is in de rapportage het volgende opgenomen: "ruim 45 procent van de gemeenten kan geen gegevens over de herkomst van de fraudesignalen leveren. Daarbij dient aangetekend te worden dat een aantal gemeenten wel gegevens kan leveren over het totaal aantal geregistreerde fraudesignalen, maar niet in staat is dit gegevens nader uit te splitsen naar herkomst". Er zijn dus gemeenten die in het geheel geen informatie hebben over fraudesignalen, gemeenten die alleen het aantal kennen, en gemeenten die aantal en herkomst registreren.
Grote gemeenten registreren de signalen beter dan de kleinere gemeenten[97]. De gegevens voor 1997 zijn in onderstaande tabel opgenomen. Voor 1998 en 1999 zijn geen gegevens bekend. De gegevens hebben betrekking op 39 gemeenten.

Herkomst fraudesignaal:	*percentage van totaal aantal (44.209):*
Belastingdienst/FIOD	79
Bijstandsmaatschappelijk werker	6
Anonieme tip	4
Sociale recherche	2
justitie/OM	1
ziekenfonds	1
bedrijfsvereniging	0
Informatie Beheer Groep	0
Anders/onbekend	7
Totaal	100

[97] min van szw, doeltreffendheid uitvoering abw 1999, maart 2000: 68

1910766 02701

Bron: Ministerie van SZW (2000), Doeltreffendheid uitvoering ABW 1999, maart 2000: 69.

Daarnaast is voor de zeventig gemeenten bekend hoeveel fraudesignalen er per 100 cliënten zijn. Dit blijkt sterk samen te hangen met de grootte van de gemeente.

Aantal fraudesignalen per 100 cliënten naar gemeentegrootte	
10.000-50.000	7 à 8
50.000-100.000	14
100.000-150.000	20
150.000 en meer	44

Bron: Ministerie van SZW (2000), Doeltreffendheid uitvoering ABW 1999, maart 2000: 70.

Verder blijkt dat, vooral bij grotere gemeenten, de bron van het fraudesignaal meestal de belastingdienst is. Bij gemeenten boven de 200.000 inwoners ligt het aantal belastingsignalen per 100 cliënten op 67.

Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat 80 tot 85 procent van de fraudesignalen in onderzoek wordt genomen [98]. Hiervan leidt de helft tot een fraudeconstatering. Overigens is de helft van de gemeenten uit de steekproef van dit onderzoek niet in staat om complete en consistente gegevens voor de eigen gemeente te leveren. De meest recente gegevens gaan over 1997.

Aantallen afgehandelde fraudesignalen, in onderzoek genomen signalen en fraudeconstateringen in 1997, 29 gemeenten.

[98] Doeltreffendheid uitvoering ABW 1999: 87

1910766 02701

	absoluut	*percentage*
afgehandelde signalen	13.140	100
waarvan in onderzoek genomen	10.527	80
waarvan fraude geconstateerd	5.813	44

Doeltreffendheid uitvoering Abw 1999: 87.

In deze cijfers is, in tegenstelling tot de CBS fraudecijfers, nulfraude (fraude zonder feitelijke benadeling) meegerekend. De verschillen tussen deze cijfers en de fraudestatistieken van het CBS zijn besproken in het CBO. Er zijn initiatieven om deze situatie te verbeteren[99]. Tot die tijd worden de CBS-cijfers door het ministerie als de leidende cijfers beschouwd.

De M&O monitor 1997/98 (Facetten van fraudebestrijding) geeft geen informatie over aantallen fraudesignalen. Wel wordt hier gekeken naar de afhandeling van één specifiek type fraudesignaal, namelijk het belastingsignaal. Hiervan is onderzocht welk aandeel van de signalen tot bijzonder onderzoek leidt en wie dat bijzondere onderzoek uitvoert (sociale recherche of andere afdeling). 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 bijzonder onderzoeken gemeld zijn door gemeenten[100]. Onduidelijk is hoe de cijfers zich verhouden tot die uit de M&O monitor 1999 (Doeltreffendheidonderzoek). Hierin staat dat 80 procent van de fraudesignalen in onderzoek genomen wordt, maar het is niet duidelijk of die 80 procent gerelateerd kan worden aan de 157.832 bijzondere onderzoeken uit de M&O monitor van 1997/98 (Facetten van fraudebestrijding). Beide gegevens hebben betrekking op 1997.

[99] Notulen CBO 19 september 1999.

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

1910766 02701

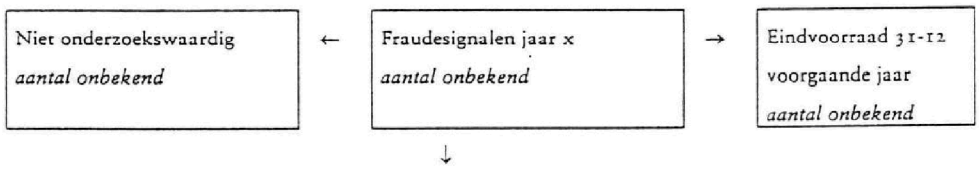
Op het gebied van geconstateerde fraude met sociale voorzieningen levert het CBS gegevens. Beschikbaar zijn aantallen zaken, benadelingbedragen actie naar aanleiding van de geconstateerde fraude en kenmerken van de fraudeur. In de tabel hieronder zijn enkele kerngegevens opgenomen. Gegevens over 1999 komen naar verwachting eind 2000 beschikbaar.

Enkele kerngegevens met betrekking tot fraude met sociale voorzieningen.

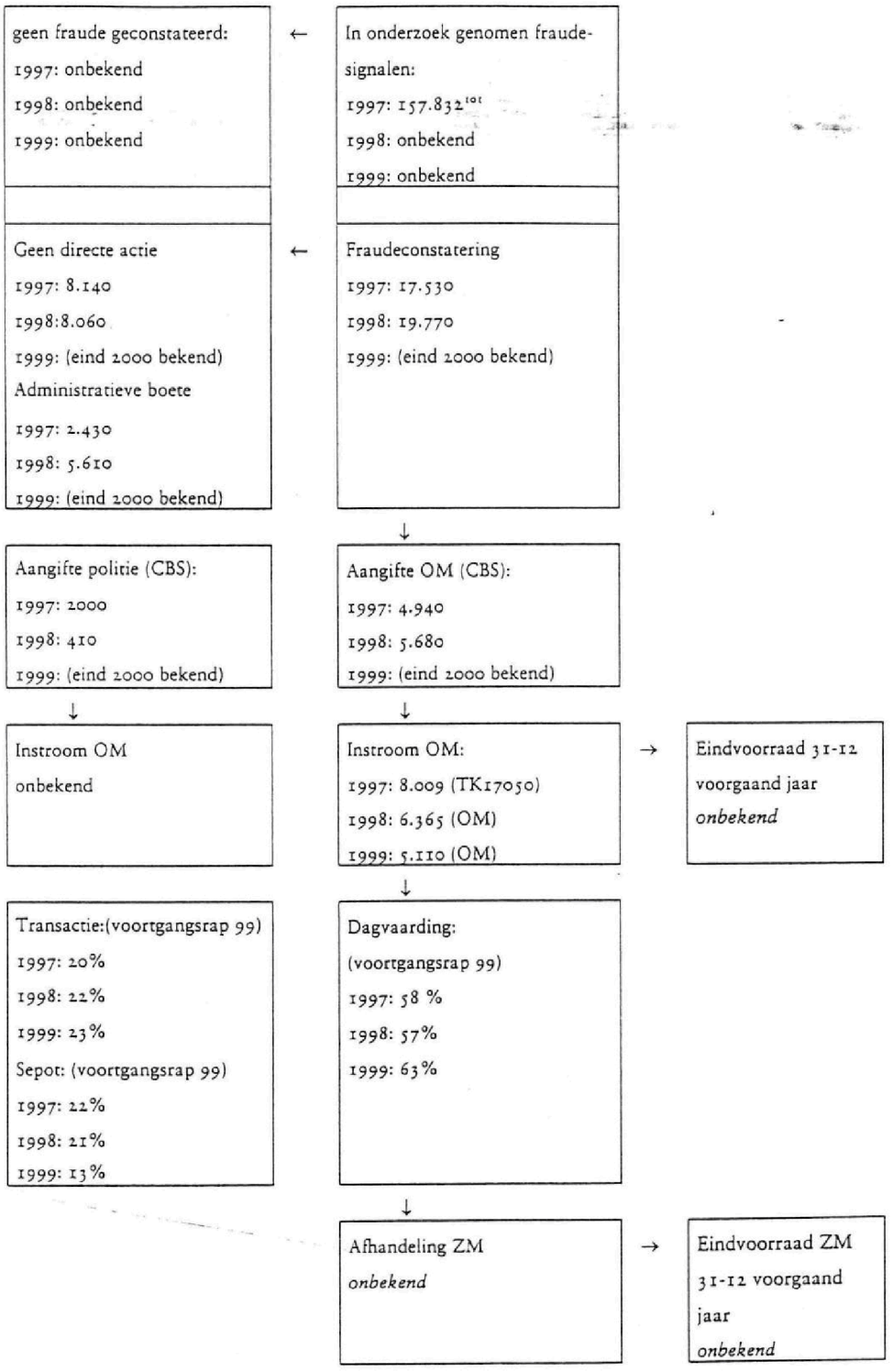
	1997	*1998*	*1999*
Geconstateerde fraude	17530	19770	
Schadeklasse			
minder dan 6000 gulden	11420	14040	.
6000-12.000 gulden	2450	2120	.
12.000-20.000 gulden	1400	1200	.
20.000 tot 50.000 gulden	1450	1220	.
50.000 gulden en meer	730	610	.
onbekend	80	590	.
Beslissing gemeente			
geen directe actie	8140	8060	.
administratieve boete	2430	5610	.
aangifte OM	4940	5680	.
aangifte politie	2000	410	.
onbekend	20	20	.

Bron: CBS, door de gemeentelijke sociale diensten geconstateerde fraude 1997-1998, interne rapportage CBS.

Het volgende schema geeft, voor zover beschikbaar, inzicht in de volumegegevens op het gebied van strafrechtelijke fraudebestrijding.



1910766 02701



[101] M&O-monitor 1997/98 (Facetten van fraudebestrijding): 51.

1910766 02701

Gegevens over het jaarlijks aantal *fraudesignalen* bij gemeentelijke sociale diensten zijn niet op landelijk niveau bekend. Het CBS geeft landelijk geldende cijfers over *geconstateerde* fraude, maar de dataverzameling laat volgens eigen opgave te wensen over[102]. Zo wordt bijvoorbeeld wel het aantal frauderende personen geregistreerd, maar is niets bekend over het aantal zaken dat hieruit voortkomt omdat het aantal aanmeldingen bij het OM en de politie eveneens in personen, en niet in aantal zaken, wordt vastgelegd.

Het is onduidelijk in hoeverre dit samenhangt met het grote verschil in aantal zaken dat volgens het CBS wordt aangemeld bij het OM en dat volgens het OM instroomt. In 1997 en 1998 bedraagt dit verschil respectievelijk 3069 en 685 zaken, exclusief zaken die eventueel via de politie bij het OM zijn ingestroomd.

De M&O monitor 1997/98 (Facetten van fraudebestrijding) geeft aan of, en waar, gemeenten knelpunten onderscheiden in het traject van bijzonder onderzoek naar vervolging.

Knelpunt:	%
Geen knelpunten	53
Geen terugkoppeling door OM over kwaliteit proces verbaal	2
Volgens OM onvoeldoende kwaliteit proces verbaal	1
Te lange doorlooptijd bijzonder onderzoek	8
Te lange doorlooptijd/capaciteitsgebrek bij OM	13
OM heeft onvoldoende informatie over de Sociale Recherche	18
Onvoorspelbaarheid sepots	8
Ontbreken operationele afspraken/hiaten in afspraken	6
Ongewenste effecten van operationele afspraken	2
Geen periodieke bijstellingen operationele afspraken	1
Anders	22

Facetten van fraudebestrijding: 66

De monitor van 1999 gaat niet op deze problematiek in.

Gegevens over de afdoening door het OM zijn verkregen uit de voortgangsrapportage financieel-economische criminali-

[102] CBS (1999) Werkprogramma 2000: 34

1910766 02701

teit 1999. De afdoeningcijfers zijn door de opsteller van deze rapportage samengesteld door middel van het bevragen van de afzonderlijke arrondissementsparketten. Omdat de cijfers alleen in percentages gegevens worden is onduidelijk of ze consistent zijn met de overige cijfers. Overigens zouden hiervoor ook gegevens over zaakvoorraden nodig zijn, die echter ontbreken.
Over de uiteindelijke uitkomst van fraudezaken die bij de rechter komen is geen informatie beschikbaar. Bijstandsfraudezaken worden door de zittende magistratuur niet als zodanig geregistreerd, maar vallen al naar gelang de aard van de fraude onder een bepaald wetsartikel, zoals Art. 225 (valsheid in geschrifte).
Informatie over doorlooptijden en werkvoorraden is niet op landelijk niveau beschikbaar.

Bovengenoemde informatie betreft alleen standgegevens (bijvoorbeeld aantal fraudeconstateringen in een bepaald jaar). Doorstroom gegevens zijn niet opgenomen. Daarbij gaat het om informatie hoe de fraudesignalen uit een bepaald tijdvak het strafrechterlijk traject doorlopen.

Overigens is bekend dat op lokaal niveau de informatiehuishouding op het gebied van strafrechtelijke handhaving veel completer kan zijn. Uit de M&O monitor 1997/98 (Facetten van fraudebestrijding) blijkt dat slechts 3 procent van de gemeenten in het geheel geen verslaglegging heeft op het gebied van bijzonder onderzoek. In 68 procent van de gemeenten is er een afzonderlijk jaarverslag of een afzonderlijke interne publicatie en in 29 procent van de gevallen zijn cijfers geïntegreerd in het beleidsverslag. De volgende tabel geeft weer aan welke onderwerpen men aandacht besteedt:

1910766 02701

Onderwerp:	*In jaarverslagen bijzonder onderzoek opgenomen:*
In onderzoek genomen misbruiksignalen	94%
Niet in onderzoek genomen misbruiksignalen	34%
Aantal afgehandelde signalen	97%
Aard van de fraude	87%
Werkvoorraad	80%
Doorlooptijd van onderzoeken	19%
Herkomst van fraudesignalen	44%
Omvang in geld van aangetroffen misbruik	95%
Wijze van afdoening	78%
Kosten opsporingsapparaat	23%
Besparing uitkeringskosten	42%
Anders	27%

M&O monitor 1997/98 (Facetten van fraudebestrijding): 21.

3.4.1.1 *Opbrengsten*

Het opgespoorde nadeel (benadelingsbedrag) en het van fraudeurs in de fase van opsporing en vervolging teruggevorderde bedrag kunnen van elkaar verschillen. Het door de gemeenten van fraudeurs teruggevorderde bedrag is niet bekend bij SZW.

3.5 Kosten en opbrengsten intensivering SZW

In de conceptvoortgangsrapportage bestrijding FEC 1999 staat een vergelijking financiële effecten van de intensiveringmaatregelen 1999 bij begroting en verantwoording 1999.

Thema	*Kosten 1999*		*Opbrengsten 1999*	
	Begroot	Verant-Woord	Begroot	Verantwoord
Kwaliteitsverbetering fraudebestrijding	11	11	16	16
Verbetering geautomatiseerd gegevensverkeer	44	6	20	6
Verbetering samenwerking	12	9	30	18
Bestrijding internationale fraude	8	7	18	18

1910766 02701

Het is nog niet duidelijk hoe deze cijfers precies vergeleken kunnen worden met de cijfers uit de begroting 1999.

Verder bevat de voortgangsrapportage een opsomming van de vele projecten die SZW in gang heeft gezet op het gebied van fraudebestrijding. Het is niet duidelijk welke projecten door de intensiveringen worden gedekt.

Voor de intensiveringsgelden heeft het kabinet afgesproken dat zoveel mogelijk zichtbaar moet worden gemaakt waar het geld aan is besteed, en welke resultaten over 1999 zijn te melden ten gevolge van de gepleegde intensiveringen.[103]

[103] Zie onder meer de Voortgangsrapporateg FEC 1997-1998, d.d. 17 juni 1999, en het verslag contactpersonenoverleg d.d. 3 februari 2000.

1910766 02701

4 Kwaliteit beleidsinformatie

4.1 Volksverzekeringen

Het Ctsv was van mening dat het aanleveren van statistische informatie door SVB doorgaans minder problematisch was als de aanlevering van informatie door Lisv en uvi's[104]. Maar ook bij SVB wees het Ctsv op een aantal tekortkomingen. Het opstellen van jaarlijkse handhavingrapportages over kosten en prestaties van SVB wordt volgens het Ctsv bemoeilijkt door een gebrekkige aanlevering van kwantitatieve en kwalitatieve informatie. Over de jaren 1996 en 1998 waren deze gegevens niet meer digitaal beschikbaar, maar wel op papier[105].

Het Ctsv stelde vast dat het in 1998 voorkwam dat zaken met een benadelingsbedrag boven de f 12.000,- niet als fraude werden afgedaan en geregistreerd, omdat geen opzet in het spel was.
In de gevallen dat het OM afziet van vervolging en de zaak administratiefrechtelijk wordt afgedaan blijft een zaak als 'fraude aangifte', geregistreerd[106].

4.2 Werknemersverzekeringen

Het Ctsv stelde in haar augustusrapportage 1999 vast dat de verantwoordingsinformatie die het Lisv van de uvi's ontvangt incompleet is en te laat beschikbaar komt. Hierdoor gaf het Lisv volgens het Ctsv ook in 1998 in onvoldoende mate sturing aan de handhavingactiviteiten van de uvi's.
Het Ctsv stelde tevens dat de problemen bij het Lisv met de statistische informatie van de afgelopen jaren blijven voort-

[104] Augustusrapportage handhaving 1999, blz. 35
[105] Augustusrapportage 1999, p. 35
[106] Ctsv, augustusrapportage, blz. 29

1910766 02701

duren. Zo was volgens het Ctsv het cijfermateriaal uit de fraudestatistiek over het jaar 1998 extreem laat geleverd, liet de betrouwbaarheid van de gegevens te wensen over en toonde het Lisv zich weinig responsief op vragen van het Ctsv over de technische controles van de gegevens.

De informatiestroom over de afgelopen jaren vertoonde volgens het Ctsv de nodige lacunes. Hiermee dreigde volgens het Ctsv de statistische informatievoorziening over deze verzekeringen een structureel probleem te worden.

De cijfers over 1999 in de Trendrapportage 2000 zijn volgens Lisv niet de werkelijk in 1999 gerealiseerde cijfers[107]. Het zijn ramingen gebaseerd op extrapolaties van wel bekende realisaties van een deel van het jaar 1999. De raming voor het jaar 1999 van de werkgeversfraude is gebaseerd op gegevens van het GAK over het hele jaar en van de overige uvi's over het eerste half jaar 1999. De gegevens van het GUO over 1999 zijn geheel van voorlopige aard.

Een nadere uitsplitsing van de ramingen naar bijvoorbeeld de aard van de fraude, de afdoening van geconstateerde fraude, of naar gegevens per uvi of wet bleek in de Trendrapportage 2000 nog niet mogelijk. Bij een dergelijke uitsplitsing zou de foutenmarge in de raming aanzienlijk worden vergroot. De presentatie per onderdeel in de trendrapportage gaat zoveel mogelijk uit van de geraamde cijfers. Dit betekent dat slechts zeer beperkt cijfers over geheel 1999 in de tabellen zijn terug te vinden. Lisv werkt aan de verbetering van de gegevensstromen en verwacht dat het in de komende jaren mogelijk zal worden zowel voor de distribuerende als voor de collecterende proces in een maandelijkse cyclus cijfers te leveren[108].

4.2.1.1 *Samenwerking met OM*

In de afgelopen jaren is gerapporteerd over de gebrekkige samenwerking tussen uitvoeringsinstellingen en het OM op het gebied van de inzet van opsporingsambtenaren en officieren van justitie, het beleid en de terugkoppeling van de afloop van fraudezaken.

---

[107] Melding Lisv in de trendrapportage 2000

[108] Trendrapportage 2000, blz. 9: 'verantwoordingen cijfers'.

1910766 02701

Het Ctsv constateerde dat deze gesignaleerde problemen regionaal sterk verschillen. Er zijn regio's waar de problemen zich niet voordoen. In het algemeen zijn er evenmin problemen als het gaat over individuele contacten op zaaksniveau (bilateraal overleg tussen OM en uvi's).

Uit het onderzoek van het Ctsv kwam als grootste knelpunt de grote mate van autonomie van arrondissementen en daarbinnen de fraudeofficieren naar voren. Verder was er sprake van de gebrekkige communicatie tussen het centrale en decentrale niveau binnen het OM met als gevolg het niet naleven van frauderichtlijnen.
Een ander knelpunt in de opsporing van fraude in de sociale zekerheid is het hoge verloop van de fraudeofficieren. Tijdens een fraude onderzoek wordt soms 1 of 2 keer van officier wordt gewisseld.

Over 1997 is door het Lisv de afloop nagegaan van de bij het OM ingeleverde pv's[109]. Het bleek dat tenminste 75 % van de pv's die werden ingeleverd daadwerkelijk leidden tot een vervolging en uiteindelijk een strafrechtelijke veroordeling.

4.3 Sociale voorzieningen

Een belangrijke informatiebron is de M&O monitor van het Ministerie van SZW. Deze levert een aantal gegevens over hoe gemeenten omgaan met M&O problematiek. De gegevens worden verzameld door de Rijksconsulentschappen. De wijze van publicatie en de inhoud zijn enigszins verschillend geweest in de afgelopen jaren. De editie van 1996 is intern gebleven. De editie 1997/98 verschijnt in de zomer van 2000. De titel van de rapportage is 'Facetten van fraudebestrijding 1997/98'. De M&O monitor 1999 is nagenoeg tegelijk verschenen. Deze is ondergebracht in de rapportage 'Doeltreffendheid uitvoering ABW 1999, Poortwachtersfunctie en misbruikbestrijding'[110]. Voor de toekomst heeft men een

[109] Zie concept verslag Lisv platform fraudesignalering en opsporing d.d. 5 augustus 1999

[110] Min va SZW, directie Toezicht, afdeling toezicht gemeenten, afdeling rijksconsulentschappen maart 2000

1910766 02701

extern gemaakte monitor op het oog, maar plannen hiervoor zijn nog niet uitgewerkt[111].
De M&O monitor is gebaseerd op een steekproef van gemeenten. In 1997/98 vielen 167 gemeenten in de steekproef en zijn de resultaten opgehoogd naar het werkelijk aantal gemeenten in Nederland[112]. Hoewel de technische toelichting geen beoordeling van de representativiteit of de juistheid van de ophogingsmethodiek toelaat kan van de steekproefomvang gesteld worden dat deze ruim voldoende is. Niet duidelijk is in hoeverre de automatische selectie van centrumgemeenten en alleengaande gemeenten de representativiteit beïnvloedt.

In 1999 bestond de steekproef uit 70 gemeenten. Deze steekproef is niet representatief: ze bevat alleen gemeenten met meer dan 10.000 inwoners en gemeenten met meer dan 50.000 inwoners zijn automatisch geselecteerd. Dit heeft het voordeel dat de gemeenten met de meeste bijstandscliënten vertegenwoordigd zijn. De resultaten kunnen echter niet gebruikt worden om de situatie in heel Nederland weer te geven. Er is terecht geen ophoging van de resultaten gemaakt. De rapportages verschillen ook van elkaar in die zin dat de onderwerpkeuze en de uitwerking in enquêtevragen verschilt.De M&O monitor 1999 (Doeltreffendheidonderzoek) is geheel verweven in de rapportage over de poortwachtersfunctie. Deze gaat voor het merendeel over de uitvoering van de bijstand en de mate waarin in vroeg stadium fraude wordt. In de rapportage is dan ook veel over de uitvoering te vinden, bijvoorbeeld kenmerken van de betreffende sociale dienst, organisatie en beleid op het gebied van instroom, heronderzoek, uitstroom, controle, gegevensuitwisseling en voorlichting. Op het gebied van fraude komen herkomst van fraudesignalen, jaar van afhandeling, werkvoorraad, geconstateerde fraude en wijze van afhandeling aan bod.
De monitor van 1997/98 (Facetten van fraudebestrijding) richt zich qua onderwerpen op onder andere registratie en

---

[111] Notulen CBO d.d. 22 september 1999.

[112] Tot en met 1995 werden alle Nederlandse gemeenten in het kader van de M&O monitor onderzocht. Vanwege de hoge werkdruk die dit veroorzaakte is hierna met een steekproef van gemeenten gewerkt.

1910766 02701

rapportage van M&O, organisatie en kenmerken van bijzonder onderzoek, gegevensuitwisseling met andere instanties, de verhouding met het OM en de toezichtfunctie.

Deze M&O monitor gegevens, opgesteld door de Rijksconsulenten, verschillen enigszins van de fraudestatistiek over Sociale Voorzieningen, die door het Ministerie van SZW uitbesteed is aan het CBS. Mede doordat beide statistieken verschillen vertoonden is besloten dat de CBS-cijfers voor het departement leidend zijn. De dataverzameling door het CBS is vastgelegd in de wet en de fraudestatistiek is nader uitgewerkt in convenanten tussen beide partijen[113]. De inhoudelijke uitwerking is op hoofdlijnen terug te vinden in het werkprogramma van het CBS en in detail in interne stukken[114]. Door de specifieke organisatie valt de fraudestatistiek onder de Wet op het Centraal Bureau en de Centrale Commissie voor de Statistiek[115]. Cijfers over fraude met sociale voorzieningen worden verzameld door de afdeling Rechtsbescherming en Veiligheid. De basisgegevens worden eenmaal per kwartaal aangeleverd door de gemeenten en bewerkt door het CBS. Belangrijk in dit verband is dat het CBS geen eigen operationale definitie van fraude hanteert, maar fraude registreert wanneer 'bevoegd gezag' heeft vastgesteld dat er sprake is van fraude. Wel is het zo dat men alleen fraude met een benadelingsbedrag boven de 10 gulden meetelt. Bij gemeenten geldt deze ondergrens niet. De statistiek bevat de volgende gegevens:

- Algemene gegevens en persoonskenmerken (gemeente, sofi-nummer, geboortedatum, geslacht, burgerlijke staat, leefvorm, regeling waarmee gefraudeerd wordt);
- Onderzoekskenmerken van de geconstateerde fraude (aanleiding start onderzoek, of het signaal via geautomatiseerde bestandskoppeling verkregen is, duur van het onderzoek, uitkeringspositie bij aanvang onderzoek, gegevens over de partner);

[113] Artikel 133 ABW 1996; Samenwerkingsovereenkomst tussen het ministerie van SZW en het CBS 3-11-95; nog te ontvangen convenant over debiteuren en terugvorderingstatistieken.

[114] Werkprogramma 2000, CBS december 1999; toelichting vraagstelling juli 1997 (intern)

[115] CBSCCS-wet 1996

1910766 02701

- Fraudekenmerken (fraudeduur, type fraude, ten onrechte betaalde uitkering, gevolg van onderzoek voor uitkering, beslissing van de gemeente, al dan niet opstellen van een proces verbaal).

Naast de standaardstatistiek levert het CBS op verzoek ook aanvullende gegevens aan het Ministerie van SZW. Het gaat dan om verdere bewerkingen van de gegevens die in het kader van de fraudestatistiek verzameld worden.

Aan deze wijze van inrichting van de fraudestatistiek kleeft een aantal nadelen:

- men hanteert diverse aggregatieniveaus waarbij gewaarborgd wordt dat op het niveau van de gemeente geen data beschikbaar komen. Fraude is vanuit het CBS dus alleen bekend op het niveau van bijvoorbeeld de provincie of een gemeente grootteklasse. Dit sluit slecht aan bij de organisatie van de uitvoering van sociale voorzieningen, die op gemeentelijk niveau plaatsvindt;
- het volgen van de definitie van 'het bevoegd gezag' leidt er toe dat definitieverschillen bij de berichtgevers doorwerken in de fraudestatistiek[116];
- De fraudeur komt pas in de statistieken terecht zodra de fraude is vastgesteld, ook wanneer de fraude zich over een langere periode heeft uitgestrekt;
- De inzending en wijze van behandeling van fraudeformulieren bij gemeenten is matig[117]. Bij een afwijkende score imputeert het CBS ontbrekende gegevens. Dit heeft onbekende gevolgen voor de omvang van de geconstateerde fraude;
- De nulfraude blijft buiten de statistieken. Dit is inconsistent met de werkwijze van de Rijksconsulentschappen die de nulfraude wel meerekenen.
- De eerst belanghebbenden bij de statistiek (het CBS zelf, gemeenten, het Ministerie van SZW en het OM) hebben aangegeven de statistiek ontoereikend te vinden. Zo is er onvoldoende zicht op o.a. fraudemeldingen, werkvoor-

---

[116] BArendse,
E. en C. Cozijn (1995) Omvang fraude met bnelastingen en sociale zekerheid, een literatuuroverzicht, WODC, ministerie van Justitie: 3

[117] CBS, werkprogramma 2000: 34

1910766 02701

raden en afdoening door het OM. Ook worden het begrippenkader en aansluiting op de praktijk ter discussie gesteld[118].

Een herziening van de statistiek moet enkele knelpunten opheffen.

4.4 Beleidsinformatie OM en ZM

4.4.1.1 *OM*

Het parket-generaal maakt analyses van de afhandeling van fraudezaken (pv's) 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. Het parket-generaal zegt echter alleen te beschikken over "totaalstatistieken" over het totaal aantal dagvaardingen, transacties en sepots, maar niet over deze gegevens voor sociale fraude.

In het kader van de oprichting van de interregionale fraudeteams zou bij het arrondissementsparket Den Haag het expertisecentrum sociale fraude worden opgericht in Den Haag. Niet duidelijk is hoe het expertisecentrum zal worden vorm gegeven. Een startnotitie met een taakomschrijving is nog niet opgesteld.

4.4.1.2 *Zittende Magistratuur*

Voor zover bekend houdt de zittende magistratuur(ZM) geen gegevens over sociale fraudezaken bij. De terugmelding van de afloop door het OM aan de uvi bleek evenwel slechts in minder dan de helft van de gevallen plaats te vinden. Inzicht bij de uvi's in de afloop van de ingediende fraude pv's ontbreekt, omdat het OM onvoldoende de afloop terugkoppelt[119].

---

[118] Startnotitie definitiestudie fraudestatistiek, Ministerie van SZW.

[119] Zie ook rapport Zicht op opsporing waar de uvi's zich op verschillende plaatsen beklagen over de gebrekkige terugkoppeling.

1910766 02701

5 Inspanningen verbetering beleidsinformatie

5.1.1 Volksverzekeringen

De SVB streeft naar versteviging van het interne draagvlak voor handhavingactiviteiten binnen de SVB[120]. De intensivering van de fraudebestrijding geeft SVB vorm door verbetering van de gegevensuitwisseling, de samenwerking met andere diensten en de bestrijding van internationale fraude.

Criminele kaart
SVB is in 2000 een onderzoek gestart naar het daderprofiel van personen die fraude plegen bij de volksverzekeringen. Hiermee wordt beoogd meer zicht te krijgen op de fraudeurs zodat een meer pro actieve aanpak van fraude onder vastgestelde risicogroepen kan plaatsvinden. Bij de opzet van de criminele kaart zal aansluiting worden gezocht bij soortgelijke activiteiten van andere verwante instanties.

Fraude Registratiesysteem
Ingaande 1 januari 2000 nam SVB een nieuw geautomatiseerd systeem in gebruik om fraude te registreren onder de naam 'Fraude Registratiesysteem SVB' (FRES). Doelstelling van het systeem is het registreren, bewaken en rapporteren over binnenkomende fraudesignalen.

In het FRES wordt bijgehouden welke fraudesignalen leiden tot een vooronderzoek dan wel een strafrechtelijk onderzoek. Dit dient zodanig te gebeuren dat inzicht wordt verkregen in aantallen en soort fraudesignalen. Verder ontstaat inzicht in onderzoeken en de gemiddelde tijd (doorlooptijd en behan-

[120] Rapportage handhaving SVB 1999, blz. 7

1910766 02701

deltijd) die wordt besteed aan een onderzoek. Tevens kan inzicht worden verkregen hoe fraudes worden gepleegd[121].

Vanuit het FRES kunnen verschillende overzichten worden opgesteld die inzicht te krijgen in het voortgangsproces, de werkvoorraad (plankzaken), doorlooptijden, behandeltijden, tijdregistraties, aangiften en de afloop van de fraudezaken bij OM en ZM[122].

Met het FRES is het mogelijk kosten, prestaties en aspecten van effecten per SVB vestiging en per wet te meten.
SVB ontving van SZW in 1999 een subsidie om het FRES te ontwikkelen van f 850.000,-.

Analyse fraudezaken
Vanaf 1999 analyseert SVB de fraudezaken. Op basis van de analyse zijn verbeteringen van inzicht in effecten, kosten en prestaties mogelijk. Doordat de sociaal rechercheur in de registratie aangeeft of en zo ja op welke wijze de fraude eerder had kunnen worden ontdekt of kunnen worden voorkomen. Zo bleek dat in 8 % van de zaken de fraude eerder ontdekt had kunnen worden indien de beoordelaar alerter zou zijn geweest. In 21 % van de gevallen werden suggesties gedaan om de werkprocessen te verbeteren.

Nieuwe Rapportage Handhaving SVB
SVB publiceerde in mei 2000 de 'Rapportage Handhaving over de handhaving bij de SVB 1999'. Deze rapportage komt in de plaats van de augustusrapportage handhaving van het Ctsv. Inmiddels beoordeelde het Ctsv als toezichthouder de nieuwe SVB rapportage.

Het Ctsv vond de rapportage van het SVB toereikend. Wel wees het Ctsv erop dat meer aandacht zou moeten worden gegeven aan kwantitatieve trends en de relatie met de handhavingactiviteiten.
Het dalende aantal boeten en maatregelen voor de AKW is voor de SVB aanleiding nog een nadere analyse opte gaan stellen.

---

[121] Gebruikershandleiding FRES, 15 november 1999, blz. 4 van 74
[122] Handleiding FRES, blz 61

1910766 02701

Uitbreiding opsporingscapaciteit
SVB ziet geen aanleiding de personele omvang van de opsporingsdienst te wijzigen. Het werkaanbod is volgens SVB stabiel[123].
Het is de Rekenkamer niet duidelijk hoe de uitspraken van SVB over de toegenomen fraudegevoeligheid van de Anw zich verhoudt tot de uitspraak dat het werkaanbod voor de opsporingsambtenaren stabiel is.

5.1.2 Werknemersverzekeringen

Verbetering fraudestatistiek
In het Lisv beleidskader voor het jaar 2000 staan onder meer de verbetering van de verantwoordingsinformatie centraal. Daarbij kan worden gewezen op vernieuwing van de opzet van de fraudestatistiek. Het betreft de controle- en sanctiestatistiek distribuerende functie (CDF) en de controle- en sanctiestatistiek collecterende functie, (CCF).
Doel van de fraudestatistiek is het verkrijgen van een beter inzicht in de aard en omvang van de geconstateerde fraude in de sociale verzekeringen en in de ingestelde fraudeonderzoeken. De CDF is inmiddels in werking getreden. De CCF zal van kracht worden in de 2e helft van dit jaar. Dan zal de huidige fraudestatistiek vervallen.

Ontwikkeling kennissysteem
Om de onduidelijkheden op het gebied van selectie van fraudesignalen en prioriteitstelling bij het instellen van opsporingsonderzoeken door uvi's weg te nemen heeft het Lisv begin 2000 een onderzoek gestart om een kennissysteem opsporing te ontwikkelen. De resultaten van het onderzoek moeten een beeld geven van de diversiteit van de criteria, die de opsporingsdiensten gebruiken bij hun besluitvorming. Daarna zullen objectieve criteria worden geformuleerd, gebaseerd op weloverwogen keuzes en uitgangspunten neergelegd in het Lisv Handhavingbeleidskader 2000[124].

---

[123] Rapportage Handhaving SVB 1999, blz. 36

[124] Subsidieaanvraag Lisv aan SZW inzake het ontwikkelen Kennissysteem opsporing, brief d.d. 9 november 1999.

1910766 02701

Trendrapportage 2000
Het Ctsv beoordeelde de kwaliteit van de nieuwe Trendrapportage handhaving, die in de plaats komt van de augustusrapportages van het Ctsv.

Het Ctsv stelt dat de rapportage van het Lisv wel een uitgebreide beschrijving geeft van de handhaving maar te weinig analyses maakt. Daardoor volgen te weinig verklaringen en te weinig dieper inzicht in de gesignaleerde ontwikkelingen wordt gegeven.
Voor de validering vond het Ctsv geen sterke contra-indicaties voor de getrokken conclusies en de gehanteerde cijfers.
Het Ctsv constateerde dat er nog onvoldoende waarborgen zijn voor de gewenste objectiviteit van de rapportages en de wetenschappelijk verantwoord zijn van de gehanteerde methoden, technieken, analyses en argumentaties. Volgens het Ctsv komt nog te weinig tot uitdrukking hoe de bereikte resultaten en effecten zich verhouden tot het beleid en de verrichtte activiteiten[125].

Uitbreiding opsporingscapaciteit
In 2000 zullen drie van de vijf uvi's hun opsporingscapaciteit verhogen. Het Gak gaat van 163 naar 198 opsporingsambtenaren, GUO van 15 naar 20 en Uszo van 13 naar 18. SFB en CADANS verhogen de opsporingscapaciteit niet.

5.1.3 Sociale voorzieningen

Single audit
De informatiestroom vanuit de gemeenten is momenteel aan verandering onderhevig, zowel op het gebied van verantwoording als ondersteunende statistische informatie.

Op dit moment wordt de 'single audit' ingevoerd. In het kader van de Abw moet de gemeente een aantoonbaar M&O beleid voeren. Als nadere handreiking geldt dat het M&O beleid met meetbare normen en vastgelegde procedures is omkleed. Verantwoording vindt plaats in de jaaropga-

[125] Brief Ctsv aan Lisv d.d. 26 mei 2000

1910766 02701

ve en het verantwoordingsverslag. Fouten hierin moeten verantwoord worden door de gemeentelijke accountant.
De single audit is de input voor het oordeel van de directie Toezicht over de juistheid van de uitvoering. Toezicht toetst de bevindingen van de single audits steekproefsgewijs.
Dit systeem functioneert sinds 1998. In eerste instantie vrijwillig met deelname van 30 gemeenten. In 1999 was de single audit verplicht en het bestuurlijk verantwoordingsverslag vrijwillig. Dit laatste onderdeel wordt over het vergoedingsjaar 2000 eveneens verplicht. Er is momenteel duidelijk sprake van een overgangsfase waarin de geleverde producten en de kwaliteit hiervan sterk verschillen tussen gemeenten[126].
Vooral de kleinere gemeenten hebben moeite met het opleveren van de gegevens[127]. Daardoor ontbreekt een totaaloverzicht over het uitvoeringsproces, en de M&O aspecten van de bijstandsvoorziening.

Herziening fraudestatistiek CBS
De fraudestatistiek Abw is al tien jaar operationeel. Vanaf 1991 zijn gemeenten verplicht om gegevens aan te leveren en is tot publicatie van landelijke gegevens overgegaan.
In het kader van de intensivering van de fraudebestrijding is een samenwerkingsverband bestaande uit het CBS, het Ministerie van SZW, het OM en het Landelijk kontakt sociaal rechercheurs momenteel bezig met de herziening van de statistiek[128].
De partijen constateren dat de vulling van de statistiek vanuit de gemeenten matig. De aansluiting bij de informatiebehoefte van de betrokken partijen liet te wensen over. De gemeentelijke sociale diensten lijken het belang onvoldoende te onderkennen, mogelijk omdat aan de informatiebehoefte van gemeenten onvoldoende recht gedaan wordt.
Het CBS twijfelt aan de kwaliteit van de gegevens. Bovendien moet men veel inspanningen leveren om de data te verzamelen. Men overweegt de statistiek in zijn huidige vorm niet meer uit te brengen.

---

[126] Planmatig (1999), ministerie van SZW, directie toezicht: 2.

[127] interview directie Toezicht

[128] Ministerie van SZW (1999), Startnotitie definitiestudie fraudestatistiek (deffrau3), interne notitie.

1910766 02701

Een definitiestudie moet uitwijzen hoe een nieuwe fraudestatistiek eruit zou kunnen zien. Gestreefd wordt naar vergelijkbaarheid met de uvi's en de SVB, zowel op het gebied van de vraagstelling als op het gebied van de verwerkingswijze van de gegevens. De inventarisatie van de informatiebehoefte, een plan van aanpak en een implementatieplan maken alle deel uit van de studie[129]. Het is op dit moment die duidelijk wanneer de statistiek operationeel kan zijn. De definitiestudie wordt uitgevoerd door een extern bureau.

Randomized response onderzoek
In opdracht van het Ministerie van SZW is in 1994 een haalbaarheidsstudie verricht naar een bepaalde methode voor onderzoek naar de omvang van fraude in de sociale zekerheid. Het gaat om de methode van de zogenaamde "randomized response"[130],. Die methoden kan leiden tot een nauwkeurige en betrouwbare schatting van de omvang van verschillende vormen van fraude in de sociale zekerheid. Deze haalbaarheidsstudie heeft geleid tot uitvoering van een proefonderzoek waarin de methode werd uitgetest.

Proefonderzoek naar fraudeomvang in de ABW/Rww
In het proefonderzoek is gebruik gemaakt van een steekproef uit door enkele sociale diensten bijgehouden bestanden van geconstateerde fraudegevallen in de ABW/Rww. De betrokkenen werden voor een deel geënquêteerd met behulp van de "randomized response" techniek en voor een ander deel met behulp van meer traditionele vraagstellingen ("direct response", waarbij direct naar omstreden gedrag wordt gevraagd). Daarnaast werd door middel van een enquête onder een steekproef uit de algemene uitkeringsadministratie van de sociale diensten nagegaan of de "gewone" uitkeringsgerechtigde ook bereid is met behulp van "randomized response" vragen te beantwoorden. In de rapportage over dit proefon-

[129] Research voor Beleid (1999) Definitiestudie fraudestatistiek Abw, definitieve offerte.

[130] Kern van deze methode is dat - door de introductie van toevalsfactoren in de wijze van vragen - enquêtuer noch onderzoeker weten op welke vragen de respondent precies heeft geantwoord, terwijl achteraf toch kan worden berekend welke proportie van de respondenten het omstreden gedrag heeft toegegeven.

1910766 02701

derzoek[131] werd geconcludeerd dat de "randomized response" methode betere schattingen oplevert van de fraudeomvang dan meer gebruikelijke methoden.[132]

Uit het proefonderzoek bleek echter ook dat het werken met steekproeven uit de uitkeringsadministraties van de sociale diensten aanzienlijke problemen met zich mee bracht, vanwege moeizame toestemmingsprocedures, en verouderde en 'vervuilde' bestanden. Ook de vragenlijst bood ruimte voor verbetering. Daarom werd gekozen voor het uitvoeren van een pilot-onderzoek, ditmaal onder de WW-gerechtigden.

Pilot-onderzoek naar fraudeomvang in de WW
Het hoofddoel van het pilot-onderzoek bij de WW was het ontwikkelen en verfijnen van het instrumentarium (voor de benadering van respondenten en de vragenlijst).
In tegenstelling tot het proefonderzoek werd in de WW-pilot gewerkt met een directe benadering van huishoudens (a-select geselecteerd uit het PTT Postcodebestand). Daarna volgde een enquête onder de uitkeringsgerechtigden in deze huishoudens. Bij deze ontwikkeling en verfijning werd aansluiting gezocht bij de onderzoeksactiviteiten van de Inspectie (Expertisecentrum) voor de Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie. Het nevendoel van de WW-pilot was het verrichten van een eerste meting naar de fraudeomvang. In de rapportage over dit pilot-onderzoek[133] werd geconcludeerd dat het instrument was verbeterd en geschikt was voor hoofdonderzoek. De doelgroep wordt door de aanpassingen effectief benaderd door het meetinstrument en de steekproef wijkt slechts beperkt af van de totale WW-populatie.

Als bijproduct bevat het rapport, uitgesplitst naar een aantal overtredingcategorieën, de volgende fraudepercentages.

Omvang fraude in de WW in percentages

---

[131] SZW Werkdocument, no. 43, Rapportage van uitkeringsfraude in surveys, oktober 1996.
[132] Bij de meer gebruikelijke methoden gaat het om het stellen van rechtstreekse vragen aan de respondenten.
[133] NIPO (Bouts, van Gils en Van der Heiden), Randomized Respons, november 1998.

1910766 02701

Langer dan 4 weken vakantie niet doorgegeven	7%
Passend werk afwijzen/zorgen niet aangenomen te worden	18%
Langere tijd bewust weinig solliciteren	32%
Volgen dagopleiding zonder opgave aan uitkeringsinstantie	8%
Onbetaald vrijwilligerswerk zonder opgave aan uitkeringsinstantie	26%
Betaalde klusjes zonder opgave aan uitkeringsinstantie	27%
Baan of uitzendwerk zonder opgave aan uitkeringsinstatie (witte fraude)	7%
Zwart werken naast uitkering (zwarte fraude)	10%

Bron: NIPO (Bouts, van Gils en Van der Heijden): Randomized respons, NIPO, Amsterdam, november 1998.

Gelet op het pilot-karakter van dit onderzoek en de betrekkelijk beperkte steekproef (N=490), is de werkelijke fraudeomvang onder de totale WW-populatie niet met volledige betrouwbaarheid in beeld gebracht. Dat was ook niet de hoofddoelstelling van het onderzoek. De uitkomsten kunnen volgens het Ministerie van SZW als een ruwe indicatie van de fraudeomvang in de WW worden gezien.[134]

Besloten werd tot een hoofdonderzoek waarbij naast de WW ook de WAO en de bijstand betrokken zouden worden. De SVB wilde op een nog nader te bepalen moment ook een volksverzekering met het onderzoek laten meelopen. Tot op heden is nog geen volksverzekering in het onderzoek betrokken.

Hoofdonderzoek naar fraudeomvang in de WW, de WAO en de bijstand

Het doel van het hoofdonderzoek is het volgen van de ontwikkeling van de omvang van uitkeringsfraude in de verschillende regelingen en van de factoren die met deze ontwikkeling samenhangen. Door middel van tweejaarlijkse surveys wordt het volgende beoogd:

- Inzicht in de omvang van uitkeringsfraude per regeling (Abw, WW, WAO);

[134] Intern memo SWZ, HK, 14 februari 2000

1910766 02701

- Vergelijking van uitkeringsfraude door de tijd heen (monitoring functie);
- Vergelijking tussen verschillende regelingen naar omvang en achtergronden van fraude;
- Inzicht in die achtergronden van uitkeringsfraude die samenhangen met ontwikkelingen in de tijd.

De opzet van het hoofdonderzoek wijkt niet veel af van die van de pilot. De eerste meting werd in oktober 1999 aanbesteed en zal medio 2000 worden afgerond. De begeleidingscommissie bestaat uit vertegenwoordigers van het Ministerie van SZW (de directies SV, BZ, TZ en A&O), het Expertisecentrum Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie[135], Ctsv, Lisv en CBS.

De "randomized respons" methode is gericht op een schatting van het percentage overtreders en niet op een schatting van de financiële omvang van de fraude. In de startnotitie van het lopende WODC-onderzoek, gericht op de ontwikkeling van schattingsmethoden voor de fraudeomvang, wordt een poging gedaan om ook een methode te ontwikkelen om de financiële omvang van fraude te schatten.

---

[135] In het onderzoek wordt gebruik gemaakt van de door het Expertisecentrum ontwikkelde "Tafel van Elf", een vragenlijst waarmee de motieven om wetten al dan niet na te leven systematisch in kaart worden gebracht, een reeks sterke en zwakke plekken in de naleving en handhaving kunnen worden geïdentificeerd, en een risicoprofiel kan worden geconstrueerd. Zie onder andere: Ministerie van Justitie, Inspectie voor de Rechtshandhaving, Monitoring van beleidsinstrumentele wetgeving.

1910766 02701

Bijlage 1 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. De belangrijkste overleggen binnen de onderzoeksperiode 1997,1998 en 1999 zijn[136]:

Centraal overleg Bijstandsfraude: CBO
Het CBO beoogt de afstemming tussen de uitvoeringsorganisaties en het OM te verbeteren. Aan het overleg nemen deel het OM, het ministerie van Justitie, SZW, het Rijksconsulentschap, Divosa 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)[137]. Participanten van het LOP zijn de ministeries van SZW, Justitie en Financiën het OM, de Belastingdienst, de VNG, de gemeenten (wethouders), Divosa 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 [redacted] bijstandszaken van SZW is voorzitter van het LOP.

Centraal en regionaal overleg OM: COM en ROM
Voor de beleidsmatige afstemming tussen OM, ministeries van SZW en Justitie en uitvoeringsinstellingen (Lisv, uvi's en

[136] In de evaluatie van het Project Intensivering Fraudebestrijding (PIF) rapport 1997, werd geconstateerd dat in de periode 1992-1996 op landelijk niveau zowel het aantal overleggen als de frequentie waarmee wordt overlegd in de deze periode was toegenomen.
[137] Kader Convenant Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams, 17 december 1999 inzake participanten LOP, doelstelling RIF's, afstemming van projecten en procedures voor projecten.

1910766 02701

SVB) is het centraal overleg openbaar ministerie (COM) ingesteld.
De operationele afstemming vindt plaats in het regionaal overleg openbaar ministerie (ROM). Daarin participeren vertegenwoordigers van de arrondissementparketten en de uitvoerende instanties (OM, Lisv, uvi's en SVB).
In 1999 is de overlegstructuur COM-ROM door de deelnemers geëvalueerd Voor van 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 functioneren nog niet overal goed. Er is sprake van overlappende overlegvormen, waarin vaak dezelfde onderwerpen ter sprake komen[138].

Bilateraal overleg OM-uvi's
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 uvi's 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 ook voor deze overlegvorm een probleem[139].

Platform Fraudesignalering en Opsporing
Lisv, uvi's en SVB voeren overleg over aspecten van fraudebestrijding. Met name zaken als registratie, kwaliteit en aantal bij het OM in te dienen pv's, 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 Lisv, uvi's en RIF's deelnemen.

---

[138] Opsomming is ontleend aan diverse bronnen, zoals het handhavingbeleidskaders van SVB en Lisv en de augustusrapportages van het Ctsv.

[139] Beleidsplan handhaving SVB 2000, blz. 30; brief SVB aan Lisv d.d. 17 februari 1999.

1910766 02701

Bijlage 2 Lijst van afkortingen

Abw	Algemene bijstandswet
AKW	Algemene kinderbijslagwet
ANW	Algemene nabestaandenwet
AOW	Algemene ouderdomswet
BMT	Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid
BW	Burgerlijk Wetboek
Ctsv	College van toezicht sociale verzekeringen
IOAW	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
IOAZ	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen
Lisv	Landelijk instituut sociale verzekeringen
OSV	Organisatiewet sociale verzekeringen
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TW	Toeslagenwet
Uvi	Uitvoeringsinstelling
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen
WAJONG	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
WIK	Wet inkomensvoorziening kunstenaars
WIW	Wet inschakeling werkzoekenden
WW	Werkeloosheidswet
ZW	Ziekenfondswet

1910766 02701

MEMO

Datum	:	15 augustus 2000
Aan	:	Algemene Rekenkamer,
Van	:	BBKB,
Onderwerp	:	**fiod projecten en fraudenota 1996 en 1998**
C.C.	:	FIOD en BBKB

1. Inleiding

Vrijdag 11 augustus j.l. heb ik u via de e-mail een reactie met opmerkingen en bespreekpunten doen toekomen. In aanvulling op die reactie worden in dit memo de nog openstaande vragen behandeld. Tevens treft u bij dit memo aan de bijlagen, waar in de via de e-mail verstuurde reactie naar wordt verwezen.

Bijlage 1: in paragraaf 3.1 van de reactie punt 3 wordt verwezen naar het Beheersverslag 1999, onderdeel productieverslag van de belastingdienst.

Bijlage 2: in paragraaf 3.1 van de reactie punt 5 wordt verwezen naar het kaderconvenant LOP - RIF's.

2. Aanvulling reactie

In de reactie ontbreekt nog één opmerking. Op enkele plaatsen wordt in voetnoten verwezen naar ons niet bekende memo's. Wij zouden gaarne in het bezit komen van die memo's.

3. Cijfermatige aansluitingen

Als bijlage 3 treft u aan een kopie van blz. 29 van uw ontwerpnota van bevindingen Fraudebestrijdingsbeleid: deelnota Fiscale Fraude alsmede een kopie van bijlage 1 van de Voortgangsrapportage 1999 (Kamerstuk 17 050, nr. 210). Op de kopie van blz 29 is per project de vindplaats aangegeven in bijlage 1 bij de Voortgangsrapportage.

Als bijlage 4 treft u aan een overzicht met onder andere projecten afkomstig van de FIOD in 1998. De gegevens zijn afkomstig uit een notitie aan de Rijksbegroting, nr. PFC 1999-1216 N. Deze notitie bevat het verslag van drie nacalculatieprojecten, waarvan de fraudenota 1996 er één is.

Als bijlage 5 treft u aan een overzicht met onder nummer 4 de projecten afkomstig van de FIOD in 1997.

Indien u naar aanleiding van deze aanvullende gegevens nog vragen of opmerkingen heeft, dan hoor ik dat graag.

Bijlage 1

Productieverslag Belastingdienst

Invordering

		1995	1996	1997	1998	1999
Achterstand invordering	mln	14.708	14.542	15.675	14.836	17.902
Achterstand t.o.v. kasopbrengst + achterstand	%	6.1	5.8	5.9	5.4	6.1
Aanmaningen	d	2.420	2.538	2.254	2.778	2.716
Uitgevaardigde dwangbevelen	d	1.034	1.340	1.127	1.379	1.310
Beslagopdrachten	d	534	581	459	462	490
Aanslagen begrepen in tenuitvoerleggingen	d	171	277	307	314	317
Aantal openbare verkopingen	1	1.861	2.392	2.997	4.937	4.637
Opbrengst verkoop roerende zaken	d	9.584	9.818	8.800	9.503	9.623
Opbrengst verkoop onroerende zaken	d	1.982	365	2.671	2.669	2.204
Kwijtschelding						
Aantal aanslagen in verzoeken	d	37	33	26	25	23
Aantal kwijtgescholden aanslagen	d	6	5	4	3	3
Oninbaar lijden						
Aantal aanslagen *)	d	133	223	277	314	287
Verzoeken invorderingsbijstand van buitenland aan Ned. **) (alle middelen m.u.v. Douane)						
Afgehandeld	1	437	632	720	644	818
Doorlooptijd verzoeken om inlichtingen	mnd	4	1	2	1	1
Doorlooptijd verzoeken tot notificatie	mnd	3	4	2	2	2
Doorlooptijd verzoeken om bijstand	mnd	21	18	21	15	15
Doorlooptijd verz. om conservatoire maatregelen	mnd	4	-	1	-	1
Doorlooptijd totaal	mnd	19	13	17	13	12
Verzoeken invorderingsbijstand van Ned. aan buitenland (alle middelen, m.u.v. Douane)**)						
Afgehandeld	1	101	114	146	147	150
Doorlooptijd verzoeken om inlichtingen	mnd	7	8	8	11	6
Doorlooptijd verzoeken tot notificatie	mnd	9	-	4	2	-
Doorlooptijd verzoeken om bijstand	mnd	18	23	23	18	21
Doorlooptijd verz. om conservatoire maatregelen	mnd		4	1	2	10
Doorlooptijd totaal	mnd	15	18	18	16	17

*) vanaf 1996 inclusief MRB/HSB

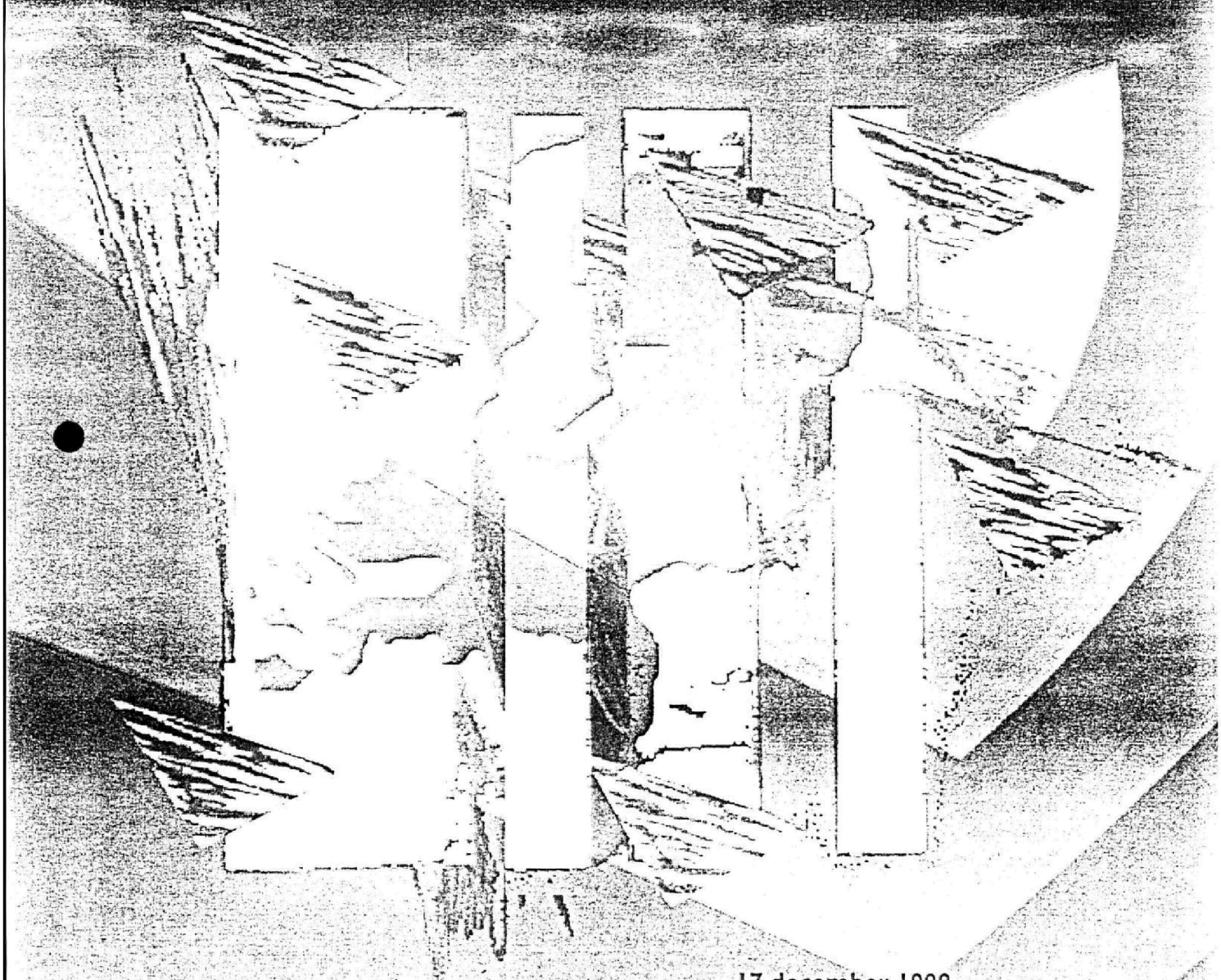
**) een onderverdeling naar land is aan het slot van dit productieverslag opgenomen

SZW

Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid

Bijlage 2

Kader Convenant Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams



17 december 1999

Inhoud

1 Doel Kader Convenant **3**

2 Participanten Landelijk Overlegplatform **4**

3 Doelstelling Rif's **5**

4 Afstemming van projecten **6**
- Algemeen
- Inhoud projectvoorstel
- Procedure projectvoorstel
- Informatieverstrekking over lopende projecten

5 Eindrapporten, vorm en publicatie **8**
- Algemeen
- Wijze van rapporteren
- Procedure voor openbaarmaking van bevindingen en aanbevelingen

Bijlagen:

1 Kernpunten met betrekking tot doelstelling projectvoorstel **10**

2 Tijdschema aanbieding projectvoorstel en lopende projecten **11**

1910766 02701

1

Doel Kader Convenant

Dit Kader Convenant vindt zijn grondslag in het Kabinetsbesluit van 17 april 1998, nr. 98/11702. Het Kabinetsbesluit is genomen naar aanleiding van de Evaluatie Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams (Rif's) II, maart 1998. In deze evaluatie wordt onderkend dat er brede erkenning bestaat dat de Rif's een positieve impuls voor de fraudebestrijding leveren. De evaluatie noemt voorts een aantal verbeterpunten ten aanzien van het functioneren van de Rif's (afstemming van activiteiten van Rif's, inschatting van bevindingen van Rif-onderzoeken, mogelijke vertaling van bevindingen naar beleid en de communicatie over de projecten). Naar aanleiding hiervan heeft het Kabinet besloten tot oprichting van het Landelijk overlegplatform (Lop). Het Lop zorgt voor de invulling van de hiervoor genoemde verbeterpunten en zal hierbij een coördinerende rol vervullen. Dit Kader Convenant regelt de werkrelatie tussen de lokale Rif's en het Landelijk overlegplatform en biedt tevens het kader voor lokale convenanten die tussen de Rif-participanten worden afgesloten.

1910766 02701

2

Participanten Landelijk Overlegplatform

In het Landelijk overlegplatform zijn vertegenwoordigd:
Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (directie Bijstandszaken, directie Sociale Verzekeringen en het Centraal Kantoor Arbeidsinspectie), het ministerie van Justitie, het Openbaar Ministerie, het ministerie van Financiën, de Belastingdienst, de Vereniging Nederlandse Gemeenten en het Landelijk instituut sociale verzekeringen.
De [ ] Bijstandszaken fungeert als voorzitter.

3

Doelstelling van Rif's

Zwarte fraude
Het samenwerken in Rif-verband heeft tot doel het multidisciplinair bestrijden van met name zwarte fraude, met de sociale zekerheid als invalshoek. Hiermee wordt bereikt dat schade in brede zin (frauduleus handelen) zoveel mogelijk wordt beperkt dan wel voor de toekomst kan worden voorkomen. Om dat te realiseren zullen structuren die gelegenheid bieden tot frauderen, zichtbaar worden gemaakt. Bij de keuze van een project kan het gaan om een doelgroep, een branche of een fenomeen. Andere mogelijkheden worden niet uitgesloten.

Multidisciplinaire samenwerking
Het multidisciplinaire karakter komt tot uiting in de gezamenlijke aanpak van een project, waarbij alle participanten meedoen die een relatie hebben met het gekozen onderwerp van het project. In Rif-verband wordt zo veel mogelijk relevante informatie verzameld, uitgewisseld en geanalyseerd. De in Rif-verband verzamelde informatie wordt alleen gebruikt binnen de grenzen van bestaande wet- en regelgeving. Het belang dat de individuele participanten in een project hebben hoeft niet altijd even groot te zijn. Dit betekent dat het kan voorkomen dat binnen een bepaald project een participant voornamelijk meewerkt aan het belang van een andere participant. Hierbij speelt een rol dat het algemeen belang om fraude te bestrijden voorop staat.

Gelegenheidsstructuren
Het ontdekken van gelegenheidsstructuren binnen een project is één van de belangrijkste mogelijkheden om het preventieve element van fraudebestrijding tot uitdrukking te brengen.
De gelegenheidsstructuur kan het beste worden omschreven als "factoren die gelegenheid tot frauderen bieden".
Uit het verworven inzicht in de gelegenheidsstructuur vloeien aanbevelingen voort die fraude in de toekomst helpen te voorkomen. Een brede aanpak van het analyseren van een gelegenheidsstructuur betekent dat over het algemeen disciplines die zich richten op werkgevers en werknemers aan het project deel zullen nemen.

Instrumenten
Voor het bereiken van de doelstelling kunnen instrumenten als controle/toezicht en opsporing worden gebruikt. De keuze voor soorten instrumenten komt pas aan de orde als het gaat om de vraag op welke wijze de gelegenheidsstructuur zichtbaar moet worden gemaakt.
Indien opsporing als instrument aan de orde is, gebeurt dit met inachtneming van de specifieke bevoegdheden van iedere organisatie afzonderlijk.

Opbrengsten
De opbrengsten die uit een project voortvloeien hoeven niet altijd in geldelijke opbrengsten vertaald te kunnen worden. In deze zin kan het ook gaan om belangrijke inzichten in gelegenheidsstructuren die bij opheffing, fraude in de toekomst helpen voorkomen (preventief effect).
Dit betekent dat geldelijke opbrengsten uit een project vooraf geen doel op zich zijn.

1910766 02701

4

Afstemming van projecten

1 Algemeen

Het Landelijk overlegplatform beziet de projectvoorstellen die door de afzonderlijke Rif's aan het Lop worden aangeboden. Nadat deze projectvoorstellen door het Lop zijn bezien zal de voor de projecten benodigde menskracht aan het desbetreffende Rif vanuit de deelnemende participanten ter beschikking worden gesteld. Gedurende de looptijd van de projecten of voorafgaand aan de start van projecten kunnen de Rif's het Lop desgewenst om advies en coördinatie verzoeken.

2 Inhoud projectvoorstel

Een projectvoorstel omvat informatie voor het Lop die het bezien van de projecten toelaat en een beoordeling van de noodzakelijke personeelsinzet vanuit de participanten mogelijk maakt. Een projectvoorstel bevat derhalve in ieder geval:

1 een onderbouwing van het project volgens bijlage 1 van dit Kader Convenant
2 een schatting (globale aanduiding) van de noodzakelijke personeelsinzet per participerende organisatie voor het desbetreffende project
3 eventuele raakvlakken met andere reeds afgeronde projecten en/of lopende projecten
4 inschatting van de looptijd van project.

3 Procedure projectvoorstel

Algemeen

Het Lop beziet de projectvoorstellen tegen de achtergrond van de doelstelling van de Rif's en de daarop gebaseerde kernpunten volgens bijlage 1 van dit Kader Convenant. Landelijke consistentie en eventuele politieke aspecten/stand van zaken worden hierbij in ogenschouw genomen. Het is van groot belang dat binnen het beslissend orgaan van een Rif (stuurgroep Rif)* consensus wordt bereikt tussen de participanten met betrekking tot een projectvoorstel. Dit betekent dat in beginsel een projectvoorstel in de stuurgroep Rif is geaccordeerd, voordat het projectvoorstel aan het Lop wordt aangeboden. Het kan voorkomen dat geen overeenstemming wordt bereikt op stuurgroepniveau over de vorm en inhoud van een project. In dit geval kan het Lop in adviserende zin worden betrokken bij een niet geaccordeerd projectvoorstel van de stuurgroep Rif.

Procedure

1 de Voorzitter van elke stuurgroep Rif biedt op het tijdstip zoals in bijlage 2 van dit Kader Convenant is vermeld projectvoorstellen aan het Lop aan. Het aangeboden projectvoorstel is door de stuurgroep Rif geaccordeerd en wordt derhalve gedragen door de participanten van de stuurgroep Rif;
2 indien over het projectvoorstel geen overeenstemming kan worden bereikt in de stuurgroep Rif, kan de Voorzitter van de stuurgroep Rif, het Lop om advies vragen. Het projectvoorstel met inbegrip van het Lop-advies wordt vervolgens opnieuw in de stuurgroep Rif besproken. Indien de stuurgroep Rif het projectvoorstel alsnog accordeert wordt het project -volgens punt 1.- aan het Lop aangeboden;
3 het Lop beziet het door de stuurgroep Rif geaccordeerde projectvoorstel. Mocht het Lop van mening zijn dat het projectvoorstel vanwege de landelijke coördinatie wijziging behoeft dan vindt overleg hierover plaats tussen het Lop (Voorzitter en meest betrokken leden van het Lop) en de Voorzitter van de stuurgroep Rif. Het projectvoorstel tezamen met de conclusies uit het overleg worden in de Stuurgroep Rif besproken waarna tot bijstelling van het projectvoorstel kan worden gekomen.

1910766 02701

4 Informatieverstrekking over lopende projecten

Het Lop is geïnteresseerd in de voortgang van het desbetreffende project en ziet in dit kader tussengelegen producten van een project (na indiening van het projectvoorstel en voorafgaand aan het eindrapport) tegemoet.
Het Lop brengt elk jaar een activiteitenoverzicht van de gezamenlijke Rif's uit, waarin een totaaloverzicht wordt gegeven van de onderwerpen van de lopende projecten, de fase waarin de projecten verkeren, de meest betrokken participanten, de periode waarover het project loopt en een capaciteitsoverzicht aan menskracht per project.
Voor de feitelijke voortgangsbewaking van het project is de stuurgroep Rif verantwoordelijk. Eventuele knelpunten in de voortgang en/of inhoud van een project worden door de Voorzitter van de stuurgroep bij het Lop bespreekbaar gemaakt.

* Onder beslissend orgaan van het Rif kan de stuurgroep Rif worden verstaan. Daarom wordt in de tekst verder gesproken over stuurgroep.

1910766 02701

5

Eindrapporten, vorm, inhoud en openbaarmaking

1 Algemeen:

Terzake van het publiceren van resultaten van eindrapporten is in dit Kader Convenant aangesloten bij:

- de gebruikelijke gang van zaken bij de deelnemende participanten;
- de specifieke situatie waarin de Rif's werken. Deze werkwijze wordt getypeerd als het op projectmatige basis met elkaar samenwerken om structuren te ontdekken die gelegenheid tot frauderen bieden. Dit geeft een zekere zelfstandigheid aan van het betreffende Rif om als gezamenlijke participanten naar buiten te treden om de resultaten te publiceren;
- de Wet openbaarheid bestuur (Wob). Deze wet geeft de contouren aan van wat in beginsel openbaar is en welke gegevens/informatie niet in de openbaarheid hoeft te worden gebracht.

2 Indeling van informatie

- het is belangrijk dat informatie die uit het Rif-onderzoek is voortgekomen in schriftelijke vorm wordt vastgelegd, zodat de resultaten door de daartoe bevoegde instanties gebruikt kunnen worden om noodzakelijke maatregelen te treffen in het kader van het fraudebeleid;
- een gedeelte van de informatie is vanwege haar aard niet geschikt om in de openbaarheid te brengen, omdat dergelijke informatie de fraudebestrijding zou schaden. Het gaat dan om informatie die bijvoorbeeld een beschrijving geeft van structuren die gelegenheid tot frauderen bieden, informatie over opsporings- en controletechnieken/-strategieën, informatie met betrekking tot strafzaken, privacy-gevoelige informatie of informatie die discriminerende elementen in zich kan hebben (groepen van personen);
- een gedeelte van de informatie is weliswaar geschikt om in de openbaarheid te brengen, maar zal eerst een nadere overweging vergen. Het gaat hierbij om aanbevelingen met betrekking tot het rijksbeleid. De aanbeveling houdt verband met de gelegenheidsstructuur en zal door het desbetreffende vakdepartement dan ook in dit kader op al zijn merites moeten worden bezien.

3 Wijze van rapporteren

Het Rif rapporteert door middel van twee documenten: een openbaar rapport (A) en een begeleidende nota (B).

A. Openbaar rapport
Het openbaar rapport bevat een feitelijke beschrijving van het gedane onderzoek. In dit rapport worden feitelijke gegevens/uitkomsten weergegeven met betrekking tot het onderzoek. Het betreft het doel, de opzet en de uitkomsten (vooral cijfermatige) van het Rif-onderzoek. Conclusies worden getrokken die objectief voortvloeien uit de uitkomsten van het onderzoek.

B. Begeleidende nota
De begeleidende nota bevat informatie die op grond van de onder V in paragraaf 2 opgenomen overwegingen niet in de openbaarheid wordt gebracht en derhalve uitsluitend is bedoeld voor de participanten, die in het Lop zijn vertegenwoordigd en/of de participanten die bij het betreffende onderzoek betrokken zijn geweest. Deze niet-openbare nota kan derhalve achtergrondinformatie bevatten over: beschrijvingen van gelegenheidsstructuren, conclusies met subjectieve elementen, beschrijvingen van strafzaken en onderbouwde aanbevelingen die verband houden met de gelegenheidsstructuren. De begeleidende nota kan ook een evaluatie bevatten van het gedane onderzoek.

1910766 02701

4 Procedure voor openbaarmaking van bevindingen en aanbevelingen

1 het openbaar rapport, de begeleidende nota en een eventueel opgesteld persbericht worden door de Voorzitter van de stuurgroep Rif - na accorderen door de stuurgroep Rif - aan het Lop ter bespreking aangeboden. Bij het concipiëren van een persbericht kan gebruik worden gemaakt van de bij de participanten beschikbare expertise;
2 bij de bespreking van de onder punt 1. genoemde stukken wordt door het Lop in het bijzonder gelet op de onderbouwde aanbevelingen terzake van het rijksbeleid, die deel uitmaken van de begeleidende nota;
3 door het Lop wordt vervolgens bezien of en op welke wijze aan de aanbevelingen gevolg kan worden gegeven. Hiervan wordt, binnen 1 maand na aanbieding van de onder punt 1. genoemde stukken, door het Lop - gemotiveerd - mededeling gedaan aan de Voorzitter van het Rif;
4 het openbaar rapport en de aanbevelingen met inachtneming van de mededeling van het Lop, kunnen door het Rif in de openbaarheid worden gebracht;
5 indien het onder punt 1. genoemde persbericht is bijgesteld wordt het uitbrengen van het persbericht afgestemd met de ondersteuningsunit van het Lop, waarbij met name het onderdeel aanbevelingen zal worden bezien;

5 Vervolg procedure aanbevelingen

- de ondersteuningsunit van het Lop zal het desbetreffende Rif met betrekking tot de vervolgacties terzake van de aanbevelingen op de hoogte houden;
- eenmaal per jaar zal het Lop een jaarrapportage uitbrengen, waarin de aanbevelingen en de daaropvolgende acties bekend worden gemaakt.

Dit Kader Convenant is op 17 december 1999 vastgesteld

Voorzitter van de stuurgroep
Regionaal interdisciplinair fraudeteam
Sociale Zaken

Voorzitter van de stuurgroep
Regionaal interdisciplinair fraudeteam
Sociale Zaken

Voorzitter van de stuurgroep
Regionaal interdisciplinair fraudeteam
Commissaris van Politie

Voorzitter van de stuurgroep
Regionaal interdisciplinair fraudeteam
Sociale Zaken

Voorzitter van de stuurgroep
Regionaal interdisciplinair fraudeteam
Sociale Zaken Enschede

1910766 02701

Bijlage 3

17 050/210

	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	1,0	1,2	2.13.
Centraalpunt Accijnsfraude	0,6	30	0,7	12,1	2.30
Digifraude	0,4		0,25	-	2.35
Subjectdetectie		25**	2,0	61,8	3.1
Detecteren witwas praktijken		5	0,75	1,25	3.3.
Handhaving beurs- en effectenwetgeving/FEC	2,5	10	1,7	70,5	3.5
MOT (meldpunt ongebruikelijke transacties) meldingen		5	0,3	8,1	3.7
Mega-onderzoeken *	1,7		3,6	112,9	3.6.
- waarvan Fraudenota 1998		50			
- waarvan Fraudenota 1996		100			
Verbreden opsporingsdeskundigheid/ Forensische Accountancy	2		0,3	-	4.4
Intensiveren informatiepositie en informatieveredeling	0,5		0,05	-	4.5.
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).

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.`

1910766 02701

BIJLAGE I FISCALITEIT

Tabel 1: Overzicht Belastingdienst voortgangsrapportage ultimo 1999 van fraudenota 1998–2002

Nr.	Maatregel	activiteiten in 1999	Kosten 1999		opbrengsten en resultaten 1999	
1	DIENSTVERLENING					
1.1	Volwaardige internetsite van de belastingdienst	Nieuwe onderdelen zijn het particulierenloket en de mogelijkheid het programma voorlopige teruggaaf op te halen	Betreft vooral automatiserings-kosten. Deze worden nog niet apart verbijzonderd. Zie nummer 5 van dit schema		Aantallen bezoekers internetsite homepage 1 435 541 particulieren-loket 454 044 aangifteloket 501 959 jongerenloket 266 544 Opgehaalde programma's aangifte-programma 198 456 Tj-aangifte 57 241 Voorl. teruggaaf 48 488	
1.2	Inkomensverklaringen huursubsidie (IB60)	Betreft inkomensverklaringen aan niet beschreven belastingplichtigen met bijstand		1 500 000	Er zijn 968 000 verklaringen verstuurd	
1.3	Attentiebrieven inzake T en TJ-biljetten	Omdat 53% van de aangeschreven personen uit de proef heeft gereageerd door het insturen van een aangiftebiljet, is aan alle niet beschreven en in aanmerking komende personen een attentiebrief gestuurd.		150 000	Er zijn 98 000 attentie-brieven verstuurd	
1.4	integrale klantendienst	de pilots met geïntegreerde klanten-diensten lopen in CBG Rotterdam en in Noord-Holland. Recent is ook een pilot gestart met beantwoording e-mails		150 000	Proef loopt nog, er zijn nog geen resultaten te melden	
1.5	telefonisch betalen	geen activiteiten in 1999				
2	VERBREDEN ALGEMEEN TOEZICHT					
2.1	selectie op belang en risico bij douane: pre arrival informatie	Project op 1-1-99 reeds afgerond. Kosten in 1999 opgegaan in reguliere bedrijfsvoering				
2.2	EU brede controleprogramma's/Single Europe authorisation (one stop shopping)	Deelname in werkgroep en ambtelijke ondersteuning;		150 000		
2.3	Early warning systeem voor accijns-vervoer	Deelname in werkgroep en ambtelijke ondersteuning;		176 000		
2.4	transit/beheersing van douaneregeling douanevervoer	Nederland heeft deelgenomen in ontwikkeling systeem NCTS (new computerized transit system). In 2000 neemt Nedl. deel aan pilot.				
2.5	X-ray containerscan	R'dam: in gebruik mei 1999; Schiphol in aanbouw; A'dam heeft besluit over haven genomen, realisatie na 2000. Van de gescande containers zijn er 1 415 fysiek gecontroleerd. In 282 gevallen zijn onregelmatigheden geconstateerd (financieel belang: f 42,3 miljoen)	Pers. scans	380 000 32 000 000	gescand 11 838 containers	
2.6	X-ray apparatuur	voor 4 kleinere intern. Vliegvelden zijn vaste röntgenapparaten aangeschaft	pers.	30 000		
2.7	Los- en laadplaatsen voor containers	zie X-ray containerscan	zie 2.5			
2.8	Tracking- en tracingsysteem	Onderzoeksproject nog niet afgerond; resultaten worden na afronding ingebracht in het Europese programma Douane 2000		150 000	nog geen resultaten	
2.9	Invoering communicatie apparatuur	Project nog niet gestart	-		-	
2.10	Auditfile en Clair	invoering 1e kwartaal 2000 voorzien				
2.11	Intensivering corrigerend optreden	kosten en opbrengsten zijn opgenomen in reguliere bedrijfsvoering				
2.12	Waarnemingen ter Plaatse Buitenlandse ondernemers	Het speciale WTP-team BPO/Heerlen Buitenland bestaat uit 3,2 fte.		350 000	nog geen resultaten	

1910766 02701

Nr.	Maatregel	activiteiten in 1999	Kosten 1999	opbrengsten en resultaten 1999
2.13	Coördinatie en intensivering controles niet fiscale douane taken	De Douane heeft 437 000 NFD controles uitgevoerd, waarvan 53 400 tot de conclusie «niet» conform hebben geleid. De FIOD heeft 19 opsporings-onderzoeken uitgevoerd; het project, gericht op opleidingen en voorlichting is in uitvoering.	960 000	1 210 000
2.14	Operationeel coördinatiecentrum samenwerking overheidsdiensten	voorbereidende werkzaamheden door werkgroep zijn nog niet afgerond	120 000	
2.15	Intensivering toezicht doelgroep non-profit: wetenschappelijke instellingen	In 1999 zijn een aantal proefonderzoeken gestart, die begin 2000 nog doorlopen. Na afronding van deze onderzoeken, zal het plan van aanpak nader worden ingevuld.	10 000	opbrengsten in 2000
2.16	Samenwerking eenheden O en GO	er lopen diverse samenwerkings-projecten, zoals Blauwe Stad en Waalsprong.		
2.17	Uitbreiding EDP-auditcapaciteit	er zijn 11 EDP auditors en 30 EDP audit medewerkers aangetrokken en in opleiding	2 082 000	
2.18	Netwerken en bestuurderstoezicht	Proefonderzoeken zijn afgerond; 1e kwartaal 2000 zal een bijgesteld plan van aanpak worden geaccordeerd		
2.19	Milieucriminaliteit en belastingen	in 1999 is plan van aanpak uitgewerkt, besluitvorming over Centraal Meldpunt Milieu in 2000	10 000	
2.20	Misbruik door tussenschuiven van (rechts-)personen landelijke acties	er zijn diverse proefonderzoeken gestart en nog in uitvoering. Afronding in 2000	50 000	
2.21	landelijke actie (G)-O	actie farmacie afgerond; zitmeubel in eindfase en actie bouw in voorbereiding	5 500 000	48 700 000
2.22	zoeklicht op de branche	onderzoek «kotters onder buitenlandse vlag» in uitvoering, twee vooronderzoeken zijn stopgezet en drie vooronderzoeken lopen door in 2000.	1 840 000	28 535 000
2.23	controle WOZ-waarde	208 600 uitworp; 70% afgedaan; 30 800 correcties positief; en 8 000 correcties negatief	1 010 000	21 600 000
2.24	controle op oneigenlijke hypotheek-verhogingen	255 000 uitworp (144 000 met ook renteverhoging); afgedaan 65% (45%); correcties positief 3 526 (3 630); 993 (3 750) correcties negatief	1 160 000	39 375 000
2.25	Verbeteren toezicht op internationaal opererende grote ondernemingen door internationale samenwerking	Er is een handreiking opgesteld. Deze wordt na accordering binnen de Belastingdienst verspreid.	10 000	
2.26	verbeteren aanpak (misbruik) inter-company pricing	Module Transfer-Pricing is gereed en wordt door middel van actieve voorlichting verspreid; onderzoek naar mogelijkheid opzetten database voor verrekenprijzen loopt.		
2.27	verbreding internationale invordering			
2.28	Allocatie van bedrijfsmiddelen in tax-havens	Project is recent gestart en bevindt zich nog in de inventariserende fase	10 000	
2.29	risicovolle starters	project formuleren risicoprofiel in afrondende fase	370 000	
2.30	Centraal meldpunt accijnsfraude	Operationeel vanaf 1-1-99. Er zijn 72 risicoprofielen verspreid, 12 opsporings-onderzoeken ingesteld, 280 miljoen sigaretten, 85 000 liter alcohol, 3,5 kg verdovende middelen en voor f 61 miljoen aan accijnsgoederen in beslag genomen	700 000	12 100 000
2.31	Dividendrenseignering	Dividendgegevens ontvangen over jaren 1997 en 1998. De resultaten zullen eerst in 2000 zichtbaar worden.	Betreft automatise-ringskosten. Worden niet verbijzonderd.	Opbrengsten zijn nog niet aan te geven

1910766 02701

Nr.	Maatregel	activiteiten in 1999	Kosten 1999	opbrengsten en resultaten 1999
2.32	Ontwikkeling fraude-aanpak ondernemende particulieren	Enkele projecten in uitvoering: De actie occasion (autostraathandel) is gestart op 1 september. De actie melding ongebruikelijke transacties 2 is op de eenheden medio september uitgezet. Voorts zijn twee projecten naar aanleiding van de resultaten in het vooronderzoek niet voortgezet, en loopt voor één project nog een vooronderzoek.	1 800 000	Opbrengsten vallen in 2000
2.33	Samenwerking UCLAF	Voorbereidende werkzaamheden werkgroep zijn nog niet afgerond	145 000	Nog geen resultaten te melden
2.34	Insolventievoorspelling			
2.35	Digifraude	Centraal Meldpunt Digifraude is van start in juni '99. In het verslagjaar is nog een beperkt aantal meldingen ontvangen.	250 000	
2.36	Project Ondernemersregistratie (POR)	Bestandsvergelijking met GAK ultimo 1999 gerealiseerd; koppeling met bestanden Handelsregister loopt nog.	Vooral automatiseringskosten	Geen eigen opbrengsten
3	OPSPOREN PROFESSIONELE FRAUDE			
3.1	Subjectdetectie	structuur operationeel sinds 1997. In 1999 zijn 2135 subjecten gedetecteerd met een fiscaal belang van f 61,8 miljoen. Er zijn 231 risicosignalen BTW afgegeven met een fiscaal belang van f 115 miljoen; er zijn 2543 verzoeken om informatie behandeld, 27 nieuwe ondernemers ingeschreven en voor 5 verdachten proces verbaal opgemaakt.	2 020 000	61 820 000
3.2	Fiscale vrijplaats	Diverse projecten: woonwagenbewoners, illegale casino's	550 000	2 250 000
3.3	Objectdetectie: witwaspraktijken	beschrijven witwas typologieën; voorbereidende onderzoeken uitgevoerd; projectplan voor opbouw kenniscentrum gerealiseerd. Er is een navorderingsaanslag ad f 150 000 opgelegd en voor 2 verdachten proces verbaal opgemaakt.	750 000	1 250 000
3.4	Informatievoorziening vastgoed	Pilot met als doel het koppelen van bestanden met informatie betreffende de bouwprojecten Leidsche Rijn.	10 000 exclusief automatiseringskosten	
3.5	Handhaving beurs- en effectenwetgeving/Financieel Expertise Centrum (FEC)	doelstelling t/m 5: uitgevoerd; doelst. 6 in uitvoering (=landschapsverkenning en model). Er zijn 23 processen verbaal opgemaakt en in 17 gevallen zijn navorderingsaanslagen opgelegd voor totaal f 92 miljoen.	1 670 000	70 500 000
3.6	Uitbreiding megaonderzoeken	3 stuks gerealiseerd in 1999, 35 verdachten geverbaliseerd, 250 renseignementen binnen de belastingdienst verspreid, en in 16 gevallen navorderingen opgelegd voor f 1,1 miljoen.	3 640 000	112 920 000
3.7	MOT-meldingen	in 1999 is een pilot gedaan om kwaliteit signalen te bepalen.	300 000	8 056 000
4	HORIZONTALE SAMENWERKING			
4.1	Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams (RIF's)	In 1999 zijn twee nieuw RIF's opgericht. Daarmee is het totaal aantal nu 7 stuks. Een achtste RIF is in oprichting. De RIF's rapporteren apart over activiteiten en resultaten.		
4.2	Samenwerking met LISV/ uitvoeringsinstellingen	naast informatie uitwisseling en controleafstemming, zijn in 1999 enkele bijeenkomsten belegd ter uitwisseling van controlemethodieken en strategieën.		

1910766 02701

Nr.	Maatregel	activiteiten in 1999	Kosten 1999	opbrengsten en resultaten 1999
4.3	Samenwerking met Arbeidsinspectie	convenant samenwerking Belastingdienst en Arbeidsinspectie is aangepast; nieuwe samenwerking in het Westland Interventie Team.		
4.4	Verbreden en intensiveren opsporingsdeskundigheid	naast inbreng deskundigheid in concrete onderzoeken, is in 1999 een bijdrage geleverd aan de universitaire opleiding Forensische Accountancy; en samen met B/CKC en B/GOA gewerkt aan de opzet voor opleiding financieel rechercheren op HBO-niveau. Er is een krachtige impuls gegeven aan het beter gebruiken van het registratiesysteem GEFIS.	270 000	
4.5	Intensiveren versterking informatiepositie en informatieveredeling	herstart van het project in het 4e kwartaal '99 middels pilot Transport.	50 000	
4.6	Versterking horizontaal toezicht op (kleine) ondernemingen	Samen met Arbeids Inspectie is 1 branche uitgelicht voor onderzoek. Tevens overleg met RIF over samenwerking ter zake		
4.7	Programma ondersteuning wet- en regelgeving (POWER)	geen activiteiten in 1999		
5	Automatisering			
5.1	Investeringen ICT	continuering bedrijfsvoering	78 000 000	
5.2	Investeringen ICT	implementeren beleidsmaatregelen	66 000 000	

NB: Bij enkele projecten zijn activiteiten binnen bestaande verbanden en projectgroepen uitgevoerd. Bij enkele andere projecten is het niet mogelijk gebleken tot nacalculatie van de kosten te komen gezien de aard van de activiteiten. Het gaat om activiteiten met een relatief gering financieel belang aan de kostenkant.

1910766 02701

Bijlage 4

~~bijlage 1~~

Overzicht van ramingen, kosten en opbrengsten fraudenota 1996 in 1998 (in duizenden guldens)

	raming uitgaven	uitgaven	opbrengsten	nagecalculeerd
Automatiseringsuitgaven				
electr. loket	11.000			
informatieveredeling	1.000			
Subtotaal	12.000	12.000		nr. 2.3.3
Versterking Douane	50.000	50.000	*	nr. 2.3.2
Containerscans	16.000	22.200	0	nr. 2.3.1.a
Laad- en losplaatsen	5.000	33.800	0	nr. 2.3.1.b
Fiscale risicozones	7.000	9.800	276.000	nee
Gegevensuitwisseling	3.500		0	nee
Megaonderzoeken	6.000	3.350	124.000	nr. 2.3.1.e
Subjectdetectie	4.000		81.000	nee
Handhaving beurs- en effectenwetgeving	2.000		0	nee
Trafi	1.000	2.000	0	nr. 2.3.1.d
Harc	4.000	2.000	0	nr. 2.3.1. c
Totaal:	110.500	135.150	481.000	
Af: vermindering in verband met besparingen	4.000			
Netto totaal toegekend voor 1998	106.500			

*) zie voetnoot bij nr. 2.3.2

Bijlage 2

Overzicht van kosten en opbrengsten plan van aanpak fraudenota 1998 in 1998 in miljoenen guldens

Nummer	Maatregel	PvA	Dir.	kosten 1998	opbrengsten 1998
2.2	*Dienstverlening*				
2.2.1	Inkomensverklaringen huursubsidie (IB60)	1998	P	1	
2.2.2	Automatische toezending van T/Tj biljetten	1998	P	0,3	
2.2.3	Integrale klantendienst	1998	P		
2.2.4	Telefonisch betalen	1998	P		
3	**Verbreden algemeen toezicht**				
3.1	*Vergroten zichtbaarheid*				
3.1.1	Risico en selectie in internationaal verband				
3.1.1.2	E.U.-brede controle-programma's	1998	D		10
3.1.1.3	Early Warning System voor accijnsinvoer	1998	D	0,2	20
3.1.2	Ondersteuning selectie op belang en risico				
3.1.2.3	X-ray apparatuur	1998	D	0,2	
3.1.2.5	Tracking- and tracingsysteem	1998	D		
3.1.2.6	Invoering communicatieapparatuur C2000	1998	D		
3.1.2.7	Auditfile en CLAIR	1998	DOZ		
3.1.3	Intensivering toezicht				
3.1.3.1	Intensivering corrigerend optreden	1998	P		40
3.1.3.2	W.T.P. buitenlandse ondernemers	1998	P		5
3.1.3.4	Operat. Coord.centrum Samenw. Overheid	1998	D		
3.1.3.5	Intensivering toezicht non-profit	1998	GO		
3.1.3.6	Samenwerking eenheden O en GO	1998	DOZ		
3.1.3.7	Uitbreiding EDP-auditcapaciteit	1998	GO		
3.1.3.8	Netwerken en bestuurderstoezicht	1998	GO		
3.1.3.9	Milieucriminaliteit en belastingen	1998	GO		
3.1.3.10	Misbruik door tussenschuiven (rechts-)personen	1998	GO	0,2	
3.1.4	Landelijke acties				
3.1.4.2	Zoeklicht op de branche	1998	DOZ		
3.1.4.3.1	Controle WOZ-waarde	1998	P	4,2	56
3.1.4.3.2	Controle oneigenlijke hypotheek verhogingen	1998	P		
3.1.5	Internationaal toezicht				
3.1.5.1	Verbeteren toezicht intern. opererende O.	1998	GO		
3.1.5.3	Verbreding internationale invordering	1998	DON		
3.1.5.4	Allocatie bedrijfsmiddelen in tax-havens	1998	GO		
3.2	*Fiscale risicozones en risicofactoren*				
3.2.3	Centraal Punt Accijnsfraude (CPA)	1998	FIOD	1,1	
3.3	*Informatieveredeling*				
3.3.1	Dividendrenseignering	1998	P	4,5	
3.3.2	Ontwikkeling fraudeaanpak particulieren	1998	P		
3.3.3	Samenwerking met UCLAF	1998	D		
3.3.4	Insolventievoorspelling	1998	DON	0,1	
Kosten en opbrengsten nota 1998				11,8	131
naar automatisering voor diverse projecten				59,2	
	Totaal uitgegeven			71	
beschikbaar 1998			21		
naar voren gehaald automatisering 1999			50		
	Totaal beschikbaar			71	
	Saldo			0	

cijfers 97

Bijlage 5

OVERZICHT VAN KOSTEN EN OPBRENGSTEN PLAN VAN AANPAK FRAUDENOTA 1996 (x f 1 miljoen)										
			Kosten			*Opbrengsten*				
Nummer	*Maatregel*	*Dir*	*Raming*	*Raming*	*Raming*	*Raming*	*Realisatie*	*Raming*	*Raming*	*Raming*
			1998	1999	2000	1997	1997	1998	1999	2000
4.	**Opsporen professionele fraude**		**17**	**17**	**17**	**70**	**91,5**	**110**	**110**	**110**
4.1.1.	Subjectdetectie	FIOD					10,3			
4.1.2.	Rayonverkenningen	OZ				geen dir. opbrengst	geen dir. opbrengst			
4.1.3.	Fictieve en fiscale emigranten	FIOD					nog geen opbrengst			
4.1.4.1.	De fiscale vrijplaats	OZ					nog geen opbrengst			
4.1.4.2.	De benaderbare groep	OZ					zie 4.1.1.1			
4.2.1.	Detecteren van witwas praktijken	FIOD					nog geen opbrengst			
4.2.2.	Onroerend goed	BIC				ind. opbrengst	ind. opbrengst			
4.2.3.	Handhaving beurs- en effectenwetgeving	FIOD					1			
4.2.4.	Bestrijding criminaliteit bij containerverkeer	FIOD					—			
4.3.	Team Research Analyse Fiscale/Financiële Informatie	GO				10	10,2			
4.4.	Mega-onderzoeken					50	70			
Totaal			106	96	96	299	410	427	485	485

Opmerkingen:

* Realisatiecijfers voor 1997 komen uit de nota Nacalculatie Fraudenota 1996 van mei 1998.
* Mede op basis van deze realisatiecijfers over 1997 kunnen de ramingen per project voor de jaren 1998 t/m 2000 worden aangegeven.

fw/160098

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	classificatienr.	in circulatie	

onderdeel, subonderdeel

DIRECTIE BEDRIJFSVOERING EN BELEID EN KLANTBEHANDELING BELASTINGDIENST

redacteur, datum en par.

12-01-2001

rubricering

vertalen in het

AAN

van AS

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
32 f 1	14-7-2000	BBKB00-257		

onderwerp

Ontwerpnota van bevindingen fraudebestrijdingsbeleid

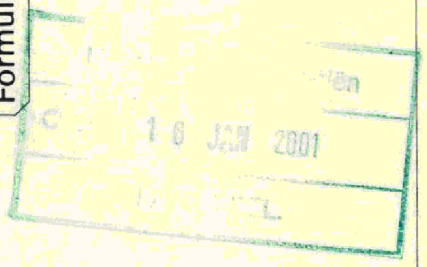
wijzigingen, aantekeningen interne aanwijzingen.

tekst met daaronder afschriften voor

**) Bovenvermelde nummer dient ter

- KENNISNEMING -

te worden aangenomen.



**) ~~Bovenvermelde nummer is telefonisch afgedaan~~

d.d.

MF. 3 - 043080F

te tekenen door	bijlagen	functionaris	onderdeelspar.			
		datum en paraaf				

onderdeel c.q. functionaris	medeparaaf						
datum en paraaf							

1910766

02701