

Vergaderjaar 1997–1998

17 050

Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies

Nr. 203

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 9 april 1998

Bij brief van 30 januari jl. bood ik u de «Voortgangsrapportage Fraudebestrijding 1997» aan (17 050, nr. 202). De rapportage gaf een samenvattend beeld van de inspanningen van het kabinet – alsmede van de vele bij dit beleid betrokken uitvoerende diensten – op het gebied van de fraudebestrijding, en van de resultaten daarvan.

Bij die gelegenheid deelde ik u mede, dat het kabinet het voornemen had opgevat op korte termijn een aanvullende notitie op te stellen, die een nadere uitwerking zou bevatten van de «voorzicht» die in hoofdstuk VII van die rapportage was opgenomen.

Thans bied ik u deze uitwerking aan. Het kabinet geeft hierin in grote lijnen zijn visie op de fraudebestrijding voor de komende vier jaar. Intensivering van de fraudebestrijding acht het kabinet wenselijk, zowel vanwege de financiële gevolgen van fraude als met het oog op de handhaving van de geloofwaardigheid van de overheid, van het draagvlak voor het beleid en van de bereidheid van burgers en bedrijven om hun bijdragen op de onderscheiden terreinen (fiscaliteit, sociale zekerheid, subsidies, EU) te blijven leveren. Tevens is een indicatie gegeven van de kosten, die zijn verbonden aan de intensivering van de fraudebestrijding die het kabinet wenselijk acht. Besluitvorming over de inhoud en omvang van de nieuwe voorstellen is aan het volgende kabinet.

Wij zullen gaarne op korte termijn met u van gedachten wisselen over de onderhavige notitie.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

Fraudebestrijding 1998–2002

Kabinetsnotitie inzake maatregelen ter intensivering van de fraudebestrijding

Inhoudsopgave

1. Inleiding 3
2. Fiscaliteit 10
3. Sociale zekerheid 18
4. EU-fraude 24
5. Horizontale fraude 28

1. INLEIDING

De aanpak van fraude is nooit «af». In een maatschappelijke omgeving die voortdurend in beweging is, zijn er steeds ontwikkelingen die vragen om een passende reactie van de kant van de overheid. Soms gaat het om nieuwe fraudemogelijkheden. Vaker nog om reeds bekende mogelijkheden die allengs duidelijker en zichtbaarder worden. Dat vraagt om een alerte overheid, voortdurend op zoek naar mogelijke maatregelen om de effectiviteit van het beleid te vergroten.

In de afgelopen jaren is veel nieuw beleid ontwikkeld. Daarover werd en wordt periodiek gerapporteerd. Zoals het kabinet in de Voortgangsrapportage fraudebestrijding 1997¹ heeft aangegeven, is het zinvol op dit moment weer vooruit te blikken. De bestrijding van fraude – zowel de «horizontale» als de «verticale» – moet worden geïntensiveerd. Deze nota bevat de maatregelen die het kabinet in de komende jaren noodzakelijk acht om de fraude krachtiger te bestrijden. In grote lijnen gaat het om het meer en bewuster exploiteren van de synergie, die de vrucht is van samenwerking, en het ingaan op de uitdagingen die besloten liggen in de internationalisering en de digitalisering als majeure trends van deze tijd.

Deze nota gaat in op vier deelterreinen: fiscaliteit, sociale zekerheid, EU-fraude en horizontale fraude. Daarnaast wordt een aantal concrete maatregelen op het vlak van samenwerking genoemd. Ten aanzien van de subsidiefraude, het vijfde deelterrein uit de Voortgangsrapportage fraudebestrijding 1997, wordt gekozen voor voortzetting van het bestaande beleid zoals in die Voortgangsrapportage beschreven. Voor wat betreft de ontnemingswetgeving, het zesde onderwerp uit de Voortgangsrapportage, wordt verwezen naar het recente Eindrapport Financieel Rechercheren, waarover de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken binnenkort een reactie zullen opstellen.

Noodzaak van intensivering

Fraude kent veel verschijningsvormen. De essentie ervan is 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 en subsidies te ontvangen. Daardoor benadelen ze de gemeenschap en beperken ze anderen in hun aanspraken. En ze doen het «*horizontaal*»: bij de verzekeringsmaatschappij opgave doen van goederen die niet gestolen zijn en daardoor de premies omhoog drijven. Of misbruik maken van de mogelijkheden die het moderne betalingsverkeer biedt en daardoor extra kosten veroorzaken.

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

Zonder geldstromen geen fraude. Hoe omvangrijker de geldstroom, des te groter – in potentie – de fraude. De groei van de economie, de toename van de mobiliteit en de voortschrijdende liberalisering van het kapitaal- en personenverkeer, leiden tot meer transacties. De moderne technologie

¹ Brief van de Minister van Justitie van 30 januari 1998, Kamerstukken II, 1997–1998, 17 050, nr. 202.

(digitalisering) versnelt en vergemakkelijkt het geldverkeer aanzienlijk. Het volume van het geldverkeer neemt onmiskenbaar toe. Op de elektronische snelweg vallen bovendien landsgrenzen weg, terwijl die nog wel blijven bestaan voor de nationale autoriteiten als het gaat om de uitoefening van hun bevoegdheden en de uitwisseling van informatie.¹

De praktische belemmeringen om te frauderen zijn niet groot. Fraude is een laagdrempelig delict: in veel gevallen gemakkelijk te plegen en moeilijk te ontdekken. Een direct individueel slachtoffer is er vaak niet of het slachtoffer wordt zich pas na verloop van tijd bewust dat hij is opgelicht. Financieel gewin voor de dader is er daarentegen onmiddellijk. De normatieve remmingen om te frauderen, lijken af te nemen. De extra inspanningen van de laatste jaren bij de aanpak van de verticale fraude, die inmiddels hebben geleid tot een afname van de «witte» uitkeringsfraude, hebben de «overgebleven» fraudeurs hardnekkiger en bedrevener gemaakt dan een aantal jaren geleden.

Hoofdpijnen van het beleid

Het rechtshandhavingsbeleid van de overheid is gebaseerd op combinaties van *preventieve*, *correctieve* en *repressieve* elementen. Waar mogelijk – afhankelijk van het nalevingsgedrag – wordt de voorkeur gegeven aan preventieve maatregelen boven correctieve en repressieve maatregelen.² Beter voorkómen dan genezen.

Preventie vraagt *zichtbaarheid* van de overheid. *Aanwezigheid en herkenbaarheid*. Actief aanwezig zijn dan en daar waar dat nodig is. Zichtbaar bij het behulpzaam zijn van burgers. Op straat, maar ook op de TV en met websites op Internet. Zichtbaar controlerend aan het werk, zichtbaar corrigerend. Zichtbaar in de publiciteit met bepaalde fraudezaken. Feitelijke handhaving paren aan het geven van grotere bekendheid dát wordt gehandhaafd: dat blijkt het meest effectief te zijn.

Uiteraard verdient *fraudebestendigheid van regelgeving* permanente aandacht. Feedback vanuit de uitvoeringspraktijk is daarvoor onontbeerlijk. Bevindingen van operationele controle- en opsporingsonderzoeken, in de vorm van inzicht in gelegenheidsstructuren, in branches en in zwakke plekken in regelgeving en uitvoering, moeten zo veel mogelijk worden teruggekoppeld naar de wetgever en zo nodig worden vertaald naar nieuw beleid en nieuwe regelgeving.

Fraudebestrijding is bij uitstek een *kennisintensieve* activiteit. Maar informatie is versnipperd. Daarom is het belangrijk dat diensten en instellingen elkaar gericht en systematisch informeren over alle relevante gegevens waarover zij beschikken. En dat zij toegang hebben tot voor hen relevante gegevens waarover andere diensten beschikken. Alles uiteraard binnen de geldende regels inzake de bescherming van persoonsgegevens. Ook technologische en methodologische know-how moet over en weer worden uitgewisseld en ter beschikking van anderen te worden gesteld. Digitalisering en internationalisering vergroten de mogelijkheden om te frauderen. Ontwikkelingen als Internet faciliteren deze trend. Boeken en bescheiden transformeren in elektronische data. Deze ontwikkeling komt in het werkveld van alle handhavingsorganisaties voor. Kennis van en ervaring met moderne IT-middelen en EDP-kundigheden moeten tot de basisvaardigheden van (nagenoeg) alle controle- en opsporingsfunctionarissen van alle handhavingsorganisaties behoren. Dit is nog lang niet het geval. Daarom is *ontwikkeling en opleiding nodig op het gebied van digitaal controleren en rechercheren*. Dit geldt voor alle betrokken diensten. Zo is bijvoorbeeld de Belastingdienst bezig met het opstellen van een programma ter bevordering van digitale deskundigheid, in samenhang met de ontwikkelingen rond de bevordering en de inpassing

¹ Wetgeving voor de elektronische snelweg. Kamerstukken II, 1997–1998, 25 880, nrs. 1–2, p. 4.

² Vgl. Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving: Handhaven op niveau (1998), p. 75; en A.B. Blomberg en F.C.M.A. Michiels: Handhaven met effect (1997), p. 33–34, over de «voorkeursvolgorde van handhavingsdoelen».

van elektronische handel in relatie tot de heffing van de bestaande belastingen. Aan dit programma nemen ook controle- en opsporingsfunctionarissen van andere handhavingsorganisaties deel.

Het versterken van de *informatiepositie van handhavers* is een van de speerpunten voor de komende vier jaar. Dit hangt samen met de gedachte van «*slim*» toezicht¹ en het gebruik maken van *risico-analyses* als instrument om de beschikbare energie doeltreffender te benutten. In de op 19 december 1997 aan de Tweede Kamer gezonden Nota Integriteit financiële sector² is in dit verband een tweetal initiatieven aangekondigd: de versterking van de samenwerking tussen FIOD en ECD en het opzetten van een financieel expertisecentrum. Beide projecten zijn onder meer gericht op het versterken van de informatiepositie en het veredelen van informatie. De voorbereiding hiervan is al ter hand genomen. Participanten zijn de Belastingdienst/FIOD, de ECD, het KLPD, het OM, de STE, DNB en de Verzekeringkamer.

Een ander aspect is de *voorbeeldwerking* van de overheid. Overheidsorganisaties moeten integere organisaties zijn, die de regels handhaven zonder aanzien des persoons. Daarmee verbonden is ook het bieden van *rechtszekerheid*.³ De overheid moet *voorspelbaar* en *open* zijn in haar handelen. Een goede *rechtsbescherming* van burgers hoort daarbij.

Naast preventie is *afschrikking* van belang. Naarmate fraude minder loont, wordt één van de prikkels om te frauderen zwakker. In het opsporen van gepleegde fraude moet daarom permanent worden geïnvesteerd. Dat dient niet alleen een financieel belang. Uiteindelijk willen we met handhaving bereiken, dat de normen spontaan worden nageleefd. Dat vereist dat de normen worden geïnternaliseerd. De ervaring leert dat waar dat niet lukt, de externe handhavingsdruk zeer hoog moet worden opgevoerd om nog een enigszins acceptabel nalevingsniveau te bereiken. Normbevestiging en het voorkómen dat normen eroderen, zijn daarom ook hoofddoelen van de fraudebestrijding. De baten van repressieve fraudebestrijding bestaan mede in immateriële opbrengsten als vergroting van inzicht, vergroting van kennis van modi operandi, voorkoming van innesteling van fraudepatronen in de «bovenwereld» en van besmetting van het legale geld- en rechtsverkeer.

Bij het bepalen van de optimale mix van preventieve, correctieve en repressieve maatregelen speelt de hoeveelheid beschikbare middelen een belangrijke rol. In de onderhavige notitie wordt bepleit, meer middelen ter beschikking te stellen voor de fraudebestrijding. Dat laat onverlet, dat de beschikbare middelen altijd beperkt zullen blijven. Er zal dus steeds gezocht moeten worden naar een evenwichtige besteding van de schaarse middelen. Toezicht moet worden versterkt, maar dit mag niet ten koste gaan van preventieve maatregelen. Het uitgangspunt van het kabinet is het streven naar *evenwicht in de rechtshandhaving*. En hoewel de effecten van preventieve maatregelen lastiger te meten zijn dan de effecten van toezichtsmaatregelen – in termen van directe opbrengst –, zou het kortzichtig zijn, maatregelen in de preventieve sfeer minder aandacht te geven dan maatregelen in de sfeer van het toezicht en de opsporing.

Fraudebestrijding vereist samenwerking

«Om een optimaal handhavingsresultaat te kunnen bereiken, is in elk geval nodig (...) dat tussen alle handhavingspartners wordt samengewerkt. Hoewel dit (...) voor de hand lijkt te liggen, gebeurt het in nog volstrekt onvoldoende mate», schrijft de commissie-Michiels in haar recente rapport over de handhaving van de ordeningswetgeving.⁴

¹ Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving: Handhaven op niveau (1998), p. 84–86. Met «toezicht» wordt hier bedoeld op het zgn. «eerste lijnstoezicht» (zie het kabinetsstandpunt positionering inspecties van 21 april 1997, Kamerstukken II, 1996–1997, 25 226, nr. 2).

² Integriteit financiële sector. Kamerstukken II, 1997–1998, 25 830, nr. 1.

³ Vgl. Handhaven op niveau, p. 117.

⁴ Handhaven op niveau, p. 176.

Samenwerking in de sfeer van fraudebestrijding heeft een horizontaal (tussen actoren in de diverse «kolommen») en een «verticaal» aspect: zonder opsporing geen vervolging, zonder controle geen opsporing en zonder preventie geen resultaat. Het komt erop aan, te bepalen waar, wanneer en in welke vormen samengewerkt moet worden en vervolgens de erkende noodzaak en bereidheid te «verzilveren». Wat het eerste betreft, worden in het vervolg van deze nota op deelterreinen concrete punten genoemd, waar meer en betere samenwerking mogelijk is. Wat het tweede betreft, is uitgangspunt dat samenwerking is gebaseerd op een convenant. Zo'n convenant behelst heldere afspraken over ieders inzet. Afspraken die – behoudens overmacht – moeten worden nagekomen. Voorts regelt het convenant, hoe en wanneer het project wordt geëvalueerd en wat de procedure is om dat te bewerkstelligen. Samenwerkende diensten spreken elkaar aan op de naleving van afspraken en leggen – elk in hun eigen lijn – verantwoording af over hun inzet. Samenwerkingsverbanden kunnen vele vormen aannemen, maar «projecten gedijen het best op een voedingsbodem van structurele samenwerking»¹.

Samenwerking houdt ook in, dat diensten «voor elkaar» controleren waar dat, gelet op de diverse deskundigheden, vaardigheden en bevoegdheden, mogelijk is. Waar nodig moeten bevoegdheden worden aangepast of uitgebreid. Acties met betrekking tot een bedrijf, een regio of een branche moeten gecoördineerd worden uitgevoerd. Dit vergt een actieve opstelling: bij de planning van een actie moet worden nagegaan, welke andere diensten met het betrokken bedrijf of branche te maken (kunnen) hebben en moet met hen contact worden gelegd.

Onder andere in het kader van de RIF's (Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams) is hiervoor een formule ontwikkeld. Gegevens uit diverse sectoren in de sfeer van uitvoering en controle worden naast elkaar gelegd en met elkaar in verband gebracht, met als doel inzicht te verwerven in een branche en in het bijzonder in de zwakke plekken en gelegenheidsstructuren daarin. Hieruit is in ieder geval duidelijk geworden, dat samenwerking ertoe kan leiden dat beduidend meer informatie (over een bedrijf, een branche of een keten) beschikbaar komt dan één dienst alleen kan genereren. Over de RIF's als zodanig bepaalt het kabinet een afzonderlijk standpunt op basis van het evaluatierapport.

Een specifieke vorm van samenwerking is de publiek-private samenwerking. Niet alleen ondersteuning van de overheid door het bedrijfsleven, het omgekeerde is evenzeer aan de orde. In het Nationaal Platform Criminaliteitsbestrijding is fraude daarom een belangrijk agenda-onderwerp. Het kabinet verwacht van de zijde van het Platform voorstellen en initiatieven op het gebied van de fraudebestrijding. Ook wordt in het kader van het project Financieel Rechercheren deze vorm van samenwerking – uiteraard met inachtneming van ieders eigen verantwoordelijkheid – gestimuleerd.

Samenwerkingsprojecten

wet- en regelgeving

Wet- en regelgeving wordt voortdurend aangepast en aangevuld. Deze wijzigingen leiden tot aanpassingen in uitvoeringsprocessen. Processen die steeds meer met automatisering worden ondersteund. De «vertaalslag» van gewijzigde wet- en regelgeving naar systeemspecificaties is vaak tijdrovend en het foutenrisico is daarbij niet te veronachtzamen. Dit is van invloed op de slagvaardigheid van de overheid en raakt alle actoren in de sfeer van de fraudebestrijding. Om de uitvoeringsprocessen te

¹ Handhaven op niveau, p. 70.

verbeteren, zullen de mogelijkheden worden gezien om wet- en regelgeving te typeren in standaardspecificaties. Met behulp hiervan kan vervolgens de inrichting van de diverse handhavingsprocessen en de inzet van geautomatiseerde ondersteuning beter en sneller worden gerealiseerd. De Belastingdienst neemt het initiatief hiertoe door middel van een voorstudie programma-ondersteuning wet- en regelgeving (POWER).

Mogelijke participanten: Belastingdienst, GSD'en, UVI's en eventueel andere uitvoeringsorganen.

Voor de ontwikkeling van beleid en regelgeving is het noodzakelijk, kennis te hebben van het niveau van naleving en van de motieven voor al dan niet naleving, alsook van de effectiviteit van handhaving. Een instrument om die kennis te verwerven, wordt ontwikkeld door de Inspectie voor de Rechtshandhaving¹. Een eerste experiment is onlangs voltooid. Langs twee lijnen wordt dit project thans verder ontwikkeld. Aan de ene kant wordt het instrument zelf verfijnd en verbeterd. Aan de andere kant wordt ernaar gestreefd, het breder toe te passen. Tot dusver is het (experimenteel) toegepast op een drietal wetten: de Bestrijdingsmiddelenwet, de Wet individuele huursubsidie en de Precursorenwet. Het is uit oogpunt van fraudebestrijding wenselijk, dit op termijn uit te breiden tot die wetten of wetgevingscomplexen, die tezamen het grootste deel van de inkomens- en vermogensoverdrachten in Nederland bestrijken. Deze actie dient te worden aangevuld met een systematische registratie van gegevens over naleving en handhaving door de uitvoerende diensten zelf.²

In 1998 wordt in opdracht van SZW een onderzoek uitgevoerd naar de feitelijke omvang en de achtergronden van de uitkeringsfraude in verschillende regelingen. Dit onderzoek maakt gebruik van de zg. randomized response-methode.³ Deze methode geeft een betere benadering van de feitelijke aantallen fraudeurs dan bijvoorbeeld directe bevraging. Het onderzoek levert verder tot op zekere hoogte «handhavingsprofielen» op van de doelgroep aan de hand van de Tafel van Elf.⁴ Deze profielen geven inzicht in hoe handhavers en doelgroep van een wet verschillende handhavingsaspecten van een wet inschatten. Voorts wil SZW wetten en regelingen met verschillende methodieken twee-jaarlijks onderzoeken op fraude-omvang en ontwikkelingen daarin en aan de hand van de Tafel van Elf uitgebreidere handhavingsprofielen van wetten vervaardigen. Het gaat daarbij zowel om fraude in de sociale zekerheid (uitkeringen en premies) als in de arbeidswetgeving (o.a. in de WAV). Het periodiek monitoren van kwantitatieve en kwalitatieve handhavingsaspecten van SZW- wet- en regelgeving dient een beeld op te leveren van sterke en zwakke plekken in de handhavingsketen en inzicht in de effecten van beleidswijzigingen op de feitelijke ontwikkelingen.

Voortouw: de Inspectie voor de Rechtshandhaving.

Participanten: de vakdepartementen

¹ Monitoring van beleidsinstrumentele wetgeving. Ontwerp en experiment. Inspectie voor de Rechtshandhaving, z.j. (1997).

² Vgl. «Handhaven op niveau», p. 45, 57.

³ Kern van deze methode is, dat – door de introductie van toevalsfactoren in de wijze van vragen – enquêteur 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.

⁴ Een samenhangende opsomming van dimensies die bepalend zijn voor de naleving van regelgeving. De basis wordt gevormd door een combinatie van sociaal-psychologische, sociologische en criminologische theorieën, aangevuld met algemene inzichten en praktijkervaringen op het terrein van de rechtshandhaving.

preventie

Een aanvrager van individuele huursubsidie moet bij zijn aanvraag inkomensgegevens verstrekken. Ter controle op de juistheid van die gegevens, verstrekt de Belastingdienst inkomensverklaringen aan aanvragers van individuele huursubsidie. Vanaf medio 1998 starten de Belastingdienst en het ministerie van VROM met het *automatisch opsturen* van deze inkomensverklaringen aan de 400 000 vervolgaanvragers van individuele huursubsidie.

Participanten: het Ministerie van VROM en de Belastingdienst.

versterking horizontaal toezicht op (kleine) ondernemingen

Uit ervaring en risicoanalyse blijkt, dat de ene branche meer en frequenter

toezicht behoeft dan de andere. Risicovolle branches worden onder meer gekenmerkt door snelle wisselingen van eigenaren, ondoorzichtige eigendomsverhoudingen en rechtsvormen, (financiële) verbindingen met buitenlandse personen en bedrijven, niet of slechts gedeeltelijk geregistreerd staan en een wisselend personeelsbestand. Regelgeving op het gebied van arbeidsverhoudingen en arbeidsomstandigheden wordt vaak niet of onvoldoende nageleefd. Hoewel in zulke branches het financieel belang (belastingen en premies) meestal relatief gering is, worden bonafide ondernemingen hierdoor toch op een oneerlijke basis beconcurrerd. Het toezicht op deze «risico-volle» ondernemingen wordt door twee vormen van samenwerking versterkt.

signalering illegale ondernemingen

Het doelgericht *signaleren* van niet of gedeeltelijk geregistreerde (illegale) ondernemingen is een permanente taak. Een taak die veelal alleen effectief kan worden uitgevoerd op straat en in de wijk. Snelheid en intensiteit zijn wezenlijk. Intensivering van deze vorm van toezicht vergt samenwerking tussen de Arbeidsinspectie, de Belastingdienst en de Kamers van Koophandel. Nodig is uitbreiding van de capaciteit met specifieke functionarissen en een infrastructuur voor snelle(re) gegevensuitwisseling tussen de betrokken instanties.

Voortouw: Belastingdienst.

Participanten: Arbeidsinspectie, Kamers van Koophandel.

gezamenlijke (landelijke) handhavingsacties

De verschillende handhavingsorganisaties nemen jaarlijks talrijke initiatieven om branches en segmenten van branches actief te controleren, hetzij op landelijk, regionaal of lokaal niveau. De aanpak van samenwerking tussen de verschillende handhavingsorganisaties op ad hoc basis (lokaal en regionaal) wordt gecontinueerd. Doelmatigheid en doeltreffendheid worden in de komende periode verder vergroot door een *gezamenlijk optreden bij vooronderzoek, selectie, planning en feitelijke uitvoering van (landelijke) acties*. Uitgangspunten zijn een projectmatige aanpak en koppeling aan risico-analyse en doelgroepbenadering. In zo'n aanpak is het goed mogelijk (periodiek) in bepaalde branches meer handhavingsacties uit te voeren. Samenwerking is hier essentieel. Deze samenwerking zal in een of andere vorm (landelijk danwel regionaal) moeten worden georganiseerd vanwege waarborgen voor continuïteit. Daarbij moet uiteraard gewaakt worden voor het risico van inflexibiliteit en «snijverlies». Om deze intensivering gezamenlijk vorm te geven, is extra capaciteit nodig. Het bestaande handhavingsniveau van de deelnemende organisaties wordt zo gecontinueerd, terwijl het totale handhavingsniveau stijgt.

Participanten: Arbeidsinspectie, Belastingdienst, UVI's.

versterking informatiepositie en informatieverdeling

Bij de onderscheiden toezicht-, controle- en opsporingsinstanties afzonderlijk is veel informatie voorhanden, die nog niet toegankelijk is (gemaakt) voor andere organisaties. Door identificatie, afstemming, koppeling en bundeling wordt de wederzijdse informatiepositie versterkt. Daartoe wordt een (lopend) pilotproject versneld en geïntensiveerd: versterking informatiepositie bijzondere opsporingsdiensten (VIBO). Deze versnelling en intensivering vergt investering in aanpassing van systemen en koppelbaarheid van gegevensbestanden van de deelnemende instellingen.

Mogelijke participanten: AID, Arbeidsinspectie, Belastingdienst, ECD.

GBA

koppeling overheidsprestaties aan inschrijving in GBA

De Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA) is voor de diverse overheden en uitvoeringsorganen de authentieke bron van algemene persoonsgegevens. (Overheids)instellingen die bij de uitvoering van hun taken gebruik moeten maken van algemene persoonsgegevens, kunnen daarbij uitgaan van de juistheid van de in de GBA opgenomen gegevens. Om die reden wordt door het ministerie van Binnenlandse Zaken en de gemeentebesturen veel aandacht besteed aan de kwaliteit van de in de GBA opgenomen gegevens,

Gegevens die het gemeentebestuur over een persoon reeds heeft verzameld in de GBA, hoeven niet nogmaals door een andere (overheids-) instelling aan die persoon gevraagd te worden. Deze basisadministratie is daarmee bij uitstek geschikt ter verificatie van aan een uitvoeringsorgaan verstrekte persoonsgegevens en kan daarom gebruikt worden in het kader van de bestrijding van fraude met collectieve voorzieningen.

In de Ministerraad van 4 oktober 1996 is naar aanleiding van het rapport «Koppeling van overheidsprestaties aan een juiste inschrijving in de GBA», dat door een Interdepartementale werkgroep was opgesteld, besloten diverse overheidsprestaties afhankelijk te maken van een juiste inschrijving in de GBA. In het rapport zijn aanbevelingen gedaan om in diverse sectorale wetten een bepaling op te nemen, waardoor uitvoeringsorganisaties de behandeling van een aanvraag om een bepaalde (overheids)prestatie opschorten, indien het adres dat de verzoeker heeft opgegeven bij de aanvraag niet overeenstemt met zijn inschrijving in de GBA. Na implementatie van de aanbevelingen is het voor burgers niet langer mogelijk om zich bij verschillende uitvoeringsorganisaties met een ander adres te presenteren (het zogenaamde «*adres-shoppen*») en wordt de burger door iedere uitvoeringsorganisatie volgens dezelfde gegevens beoordeeld. De in voornoemd rapport voorgestelde koppeling beperkte zich tot het adresgegeven en dus een aantal (overheids)prestaties waarbij dat gegeven relevant is voor het recht op de prestatie. Door de diverse departementen worden de in het rapport gedane aanbevelingen nader uitgewerkt.

In het rapport is tevens voorgesteld om in die gevallen dat een koppeling niet uitvoerbaar of niet zinvol is, als alternatief een terugmeldverplichting op te leggen. Bij toepassing van deze terugmeldingsverplichting meldt het uitvoeringsorgaan aan de gemeente dat er twijfel bestaat over de juistheid van een gegeven in de GBA. Uit gegevens van de Beheerorganisatie GBA (een agentschap van het Ministerie van Binnenlandse Zaken) blijkt dat de bij wet aan een drietal afnemers opgelegde terugmeldverplichting op verschillende plaatsen zeer effectief is en een goede bijdrage levert aan de kwaliteit van de in de GBA opgenomen gegevens. Op andere plaatsen is er ruimte om de invulling van de terugmeldverplichting te verbeteren.

In aansluiting op het voorgaande heeft het kabinet thans het voornemen te onderzoeken of het mogelijk is, het gebruik van de GBA bij fraudebestrijding uit te breiden door voor in beginsel iedere (overheids-) prestatie te eisen, dat betrokkene juist is ingeschreven in de GBA. Dit ruimere bereik van de koppeling kan zich tevens richten op het soort gegevens waaraan wordt getoetst (dus niet beperkt tot alleen het adresgegeven).

documentcontrole

De registratie van personen in de basisadministratie vindt plaats aan de hand van allerlei documenten.

Mensen kunnen er belang bij hebben, op een wijze geregistreerd te staan die niet overeenkomt met de werkelijkheid. De basisregistratie is namelijk de authentieke bron van persoonsgegevens waarop allerlei (overheids-) prestaties worden gebaseerd. Het is dan ook van belang, dat de door de burger bij de inschrijving gepresenteerde documenten op een correcte wijze worden geverifieerd.

De bepaling van de juiste identiteit van burgers geschiedt op veel plaatsen. De activiteiten in dit kader zijn zowel gericht op buitenlandse brondocumenten als op Nederlandse reisdocumenten. Wanneer personen voor het eerst uit het buitenland in Nederland komen, wordt de identiteit bepaald aan de hand van buitenlandse brondocumenten.

Het is dan ook van groot belang, dat er voldoende kennis is over deze documenten. Meerdere initiatieven van verschillende zijden zijn inmiddels ontplooid, zoals bijvoorbeeld cursussen aan loketmedewerkers en de ontwikkeling van een database van buitenlandse brondocumenten. Het is zaak tot bundeling hiervan te komen en een gemeenschappelijk pakket van maatregelen te ontwikkelen. Op korte termijn zal hiertoe een projectgroep worden ingesteld, die voorstellen dient te ontwikkelen voor een integraal pakket van maatregelen. Daarnaast is een pakket van kwaliteitsbevorderende maatregelen in de maak voor Nederlandse reisdocumenten.

Dit richt zich op de ontwikkeling van een kwaliteitssysteem voor de totale paspoortketen, het totstandbrengen van een centraal informatiesysteem voor reisdocumenten die niet in omloop mogen zijn en tenslotte op het treffen van een aantal maatregelen om fraude met reisdocumenten tegen te gaan.

2. FISCALITEIT

Algemeen

Landelijke eenheid in de uitvoering, dienstverlening snel en op maat, intensief toezicht op zaken die daar qua risico en belang om vragen en krachtige fraudebestrijding door slimmer gebruik van informatie. Dat zijn de opgaven voor de Belastingdienst in de komende jaren. De totstandkoming van de EMU en de invoering van de euro zijn van invloed op de (groei van de) handel in internationaal verband. Groeiende wereldhandel, intensieve nationale en communautaire samenwerking waaruit verplichtingen voortvloeien, en toename van fraude met bepaalde goederencategorieën op zowel fiscaal als niet-fiscaal douaneterrein, nopen tot versterking van het toezicht, zowel aan de buitengrenzen van de EU als in het binnenland.

De ontwikkelingen die samenhangen met de verspreiding van Internet en de opkomst van elektronische handel worden gaandeweg duidelijker. Het gaat daarbij zowel om bedrijven onderling (business to business), als om handel met digitaal afnemende particulieren. Maar ook om transactie-verwerking tussen belastingplichtigen en de Belastingdienst.

Deze ontwikkelingen vragen van de Belastingdienst een blijvend hoger investeringsniveau in informatie- en communicatietechnologie (ICT). Voorts een voortdurend werken aan professionaliteit op alle gebieden: (fiscale) vaktechniek, procesbeheersing en besturing. Processen als deze worden fors ondersteund door automatisering. Daarbij wordt volop gebruik gemaakt van informatietechnologie (IT) voor gegevensbeheer en -verwerking, die op hun beurt een groot effect hebben op werkprocessen en contacten met belastingplichtigen.

De *vakinhoudelijke kwaliteit* van de rechtshandhaving is in de komende jaren één van de speerpunten voor de ontwikkeling van de Belastingdienst. De internationale dimensie, en daarmee de complexiteit, van wet- en regelgeving wordt steeds evidentier. De Belastingdienst moet in staat zijn alle juridische en financiële aspecten in de behandeling van zaken te overzien. Dat vergt meer en meer *projectmatige samenwerking van specialisten*, ondersteund door een overzichtelijk *vaktechnisch netwerk* waarin *kennisgroepen* een belangrijke rol vervullen. Uitwisseling van opvattingen en voorbereiding van standpunten, die moeten uitmonden in landelijk beleid, moeten snel kunnen plaatsvinden. Opzet en functioneren van de vaktechnische overleggen worden daarop ingericht. Voor investering in vaktechnische kwaliteit langs de weg van opleidingen en hoogwaardige studieprojecten moet meer ruimte worden geschapen.

Rechtshandhaving is een permanente afweging hoe schaarse capaciteit toe te delen aan zaken. Hoe scherper, actueler en vollediger de informatie, des te selectiever en gericht acties kunnen worden uitgezet. De selectiesystemen van de Belastingdienst zijn gebaseerd op waardering van risico's en belangen en contra-informatie. Dankzij het *verder verfijnen* van die *selectiesystemen* met behulp van nieuwe technologie, kan de komende jaren een veel groter deel van de aangiftestroom geautomatiseerd worden afgedaan: in een *centrale backoffice*. Dat biedt ruimte voor meer aandacht in die behandelprocessen waarbij de inzet van hoogwaardige fiscale deskundigheid bij uitstek zinvol is. Deze ont koppeling van massale en individuele behandelprocessen vraagt blijvend grote investeringen in ICT. De winst daarvan is, dat informatie en deskundigheden beter kunnen worden gebruikt. Daardoor is het mogelijk gericht, actueler, selectiever en intensiever op te treden; *preventief, correctief en repressief*.

Preventief, door een geïntegreerde en individuele dienstverlening, waarbij de belastingplichtigen beter worden bediend in hun informatiebehoefte, bij *één klantendienst*, een fysiek danwel een virtueel loket, waar iedere belastingplichtige ongeacht hoedanigheid of gevraagde informatiesoort terecht kan.

Correctief, door een behandeling die steunt op kennis en analyse van doelgroepen: *generiek toezicht*. Gebaseerd op controlesignalen en op informatie over ondernemingen, branche-segmenten en handelspraktijken. Niet meer primair uitgaand van de aangifte, maar pro-actief op basis van geïntegreerd zicht op de belastingplichtige. Repressief, door het verder ontwikkelen van expertise op het gebied van het fiscale, financiële en *digitale Recherchen*. In nauwe nationale en internationale samenwerking met andere rechtshandhavers. Met ontwikkeling van nieuwe werkwijzen en investeringen in geavanceerde *informatiesystemen* en inzet van hoogwaardige deskundigheid.

Uitbouw van de dienstverlening zal vooral op het *digitale* vlak liggen. Inhoudelijk gericht, sneller en toegespitst op de concrete vragen van de individuele belastingplichtige, en interactief. De dienstverlening met behulp van Internet wordt de komende jaren uitgebouwd. Gebruik van Internet voor transactieverwerking is dé uitdaging voor de komende jaren. Verder wordt voor particuliere belastingplichtigen in 1998 gestart met een proef om *telefonisch te betalen*. Verwacht wordt dat deze vorm van betalen, gekoppeld aan het verlenen van machtiging voor automatische incasso, een grote vlucht zal nemen. Daarnaast zal in 1998 de eerste stap worden gezet om belastingplichtigen door de Belastingdienst te laten attenderen op een mogelijk teruggaverecht.

Er kan nog een aanzienlijke versnelling van de behandeling van aangiften worden bereikt. Door de inrichting van de centrale back-office kan een omvangrijk deel van de aangiften in een volledig geautomatiseerd, korte

procesgang worden afgedaan Het hele proces van-aangifte-tot-aanslag wordt elektronisch. In dit snelle high tech informatie-verwerkingsproces worden de aangiften geselecteerd voor individuele behandelprocessen.

Het is in het belang van Nederland als handels- en distributieland om bij de automatisering van het douanevervoer een voortrekkersrol te vervullen; enerzijds wordt de aantrekkelijkheid van met name de mainport Rotterdam erdoor vergroot en anderzijds heeft vooral het Nederlandse bedrijfsleven last van de fraudegevoeligheid van het bestaande systeem voor het communautaire douanevervoer. Daarom wil Nederland binnen de kaders van het Europese programma Douane 2000 als pilotland optreden voor het Nieuw Communautair Transit Systeem (NCTS). Binnen het kader van Douane 2000 («Vijftien douanediensten handelen als waren zij één») wil Nederland eveneens nauw betrokken zijn bij de ontwikkeling en toepassing van nieuwe douaneprocedures die – naast het beperken van fraudemogelijkheden – de legitieme handel zo min mogelijk belemmeren. *One-stop-shopping* (de douanezaken van multinationale ondernemingen worden nog maar vanuit één loket binnen de gehele EU geregeld) en *prototyping* (een model voor elektronische gegevens die de douane nodig heeft bij de import en export van goederen, met inbegrip van gegevens die worden verzameld voor andere overheidsorganisaties) zijn daarvan voorbeelden. Ook het afsluiten van zogeheten *memorandums of understanding* (MOU's) met het bedrijfsleven vindt in dit kader plaats.

Bij dit alles moet de Belastingdienst rekening houden met een aanzienlijke autonome volumegroei. Groei van het aantal belastingplichtigen, meer ondernemingen, meer economisch verkeer, meer digitale transacties. Deze volumegroei moet worden opgevangen door automatiseringsvoorzieningen. De opgave voor de Belastingdienst in de komende jaren is daarmee in feite een dubbele intensivering. Een sterk stijgend toezicht-volume moet binnen de bestaande rechtshandavingsorganisatie worden opgevangen én de rechtshandhaving wordt integraal op een hoger niveau gebracht. De basisfuncties moeten blijven functioneren én de slagvaardigheid moet toenemen.

Deze dubbele intensivering staat of valt met de inzet van ICT. De exploitatiekosten van ICT nemen toen. ICT raakt verweven in alle toezichtprocessen, wordt steeds intensiever gebruikt bij de communicatie tussen belastingplichtigen en Belastingdienst en is onmisbaar bij de samenwerking met andere instanties. ICT wordt daarmee steeds omvattender, complexer en dus kostbaarder. Dit kan niet anders: de veelheid aan rechtshandavingsprocessen kent een hoge variëteit en complexiteit en veel onderlinge relaties. Dit werkt onherroepelijk door in automatisering die deze processen moet ondersteunen. Bovendien moet snelle aanpassing bijvoorbeeld aan veranderende wetgeving gewaarborgd blijven.

Maatregelen

a. intensivering toezicht

particulieren

Uit onderzoek is gebleken dat het resultaat van het toezicht op particuliere aangiften verder kan worden verbeterd. Op langere termijn kan dat worden gerealiseerd door het geautomatiseerde systeem, dat nu alleen selecteert welke aangiften inkomstenbelasting door medewerkers kritisch moeten worden beoordeeld, uit te breiden zodat ook *geautomatiseerd correcties* worden aangebracht. Op korte termijn zijn al resultaten te boeken door tijdelijke extra inzet van medewerkers. Deze korte- en lange termijn maatregelen leiden niet alleen tot een verhoging van de belasting-

opbrengst, maar ook tot een verbetering van de kwaliteit van de gegevensverstrekking door de Belastingdienst aan andere overheidsinstanties.

Goede, betrouwbare en actuele contra-informatie is essentieel voor de Belastingdienst. Renseignering is een krachtig instrument, dat nog beter kan worden toegepast. Extra inspanning wordt gestoken in verbetering van de kwaliteit van de contra-informatie. Enerzijds door het inzetten van extra ontwikkelcapaciteit voor het *uitbreiden van het aantal informatie-stromen* dat in het informatiesysteem voor renseignementen (RIS) wordt opgenomen én door *verhoging van de snelheid van opname*. Anderzijds door het verminderen van de hoeveelheid zogeheten niet-identificeerbare-gegevens (NIG). Dat vraagt in de eerste plaats investering in analyse en software om de geautomatiseerde herkenning te verbeteren. Daarnaast blijven er echter gegevens die «de computer» niet kan identificeren. Dit vraagt inzet van menselijke deskundigheid (handmatige verwerking). In aanvulling op de verplichting tot het renseigneren van rentebetalingen worden financiële instellingen verplicht ook *dividendbetalingen* aan de Belastingdienst te *renseigneren*.

Behalve uit het gebruik van contra-informatie van derden bestaat de kern van de aanpak van de doelgroep particulieren uit jaarlijkse acties die zich richten op wisselende aspecten van de aangifte, gebaseerd op risico-analyses. Ook in de komende periode worden enkele aspect-acties uitgevoerd. Om tot een gestructureerde aanpak te komen, wordt bovendien een projectgroep gestart die gericht onderzoek gaat doen naar de aard en omvang van fraude bij particulieren.

ondernemingen

Controle van ondernemingen – in diverse vormen: van waarneming ter plaatse (WTP) tot volledige boekenonderzoeken – leidt tot directe resultaten. Een projectgroep, bestaande uit medewerkers van de eenheden van de Belastingdienst, heeft maatregelen voorgesteld om op het terrein van de toezichthoudende functie verbeteringen aan te brengen. Door *méér controlespecialisten* in te zetten kunnen *méér controle-onderzoeken* worden uitgevoerd. Door *méér administratieve ondersteuning* kunnen deze onderzoeken bovendien efficiënter en effectiever worden uitgevoerd.

De wijze van controleren verandert doordat de *digitalisering* bij ondernemers in snel tempo doorgaat. Administraties zijn vrijwel nergens meer van papier. Vrijwel alle ondernemingen, ook in het midden- en kleinbedrijf, hebben hun financieel-economische informatie inmiddels in elektronische bestandsvorm beschikbaar. De uitvoering van «boekenonderzoeken» anno 1998 bij ondernemingen van enige omvang is dan ook nauwelijks nog voorstelbaar zonder toepassing van – soms geavanceerde – EDP-audit technieken. Daarom moet de Belastingdienst de geautomatiseerde ondersteuning van controle-onderzoeken op het gewenste niveau brengen door uitbreiding van de *EDP-capaciteit*. Niet alleen door controle-medewerkers op dit vlak te scholen, maar ook door ontwikkeling van audit-files en het ontwikkelen van applicaties, waarmee geautomatiseerd opgeslagen gegevens kunnen worden benaderd en gebruikt. Dit stelt hoge aanvullende eisen aan de deskundigheden van de Belastingdienst en zijn medewerkers. Een punt van aandacht hierbij is, zeker ook voor de Belastingdienst, de toenemende *krachte op de arbeidsmarkt* voor hooggekwalificeerde fiscalisten, accountants en automatiseringsdeskundigen. Het intensiveren van de toepassingsmogelijkheden op dit terrein betekent overigens niet alleen dat controles efficiënter én

effectiever worden. Het brengt ook *verlichting van de administratieve lasten* voor de ondernemers (vermindering «elektronische Heerendiensten»).

Binnen de Belastingdienst worden jaarlijks initiatieven genomen om (segmenten van) branches specifiek te controleren. De jaarlijkse landelijke acties vloeien daaruit bijvoorbeeld voort. Niet elke branche en elk segment komt echter in aanmerking voor een landelijke actie. Bundeling van initiatieven op regionaal vlak is uit een oogpunt van eenheid van beleid van groot belang. Bovendien kunnen initiatieven efficiënter en effectiever worden geconcretiseerd wanneer het wiel niet telkens opnieuw wordt uitgevonden. Daarom wordt in de komende periode elk kwartaal het *zoeklicht op een bepaalde branche* of segment gezet. Eén of enkele risicogebieden worden in dat kwartaal zowel in de kantoortoetsing als in de veldtoetsing uitgelicht. De resultaten worden zodanig separaat vastgelegd en geanalyseerd dat het zoeklicht op de branche een passend vervolg krijgt in de reguliere behandeling. Voorafgaand hieraan vindt externe voorlichting plaats richting branche(-organisaties), consulenten en media. Bij landelijke acties is gebleken dat hiervan een grote preventieve werking uitgaat.

De toenemende *internationalisering* van het bedrijfsleven maakt het belang van *multinationale activiteiten* op het gebied van controle en fraudebestrijding steeds groter. Het gaat daarbij niet alleen om het uitwisselen van inlichtingen die van belang zijn voor de heffing of de invordering, maar ook om de aanwezigheid van Nederlandse belastingambtenaren bij controles. Voor 1998 is tussen de lidstaten van de EU afgesproken dat aan tenminste tien *multilaterale controles* wordt meegewerkt. Daarnaast zal in OESO-verband toepassing van dit instrument worden gestimuleerd.

De komende periode wordt de grip op de risico's bij internationaal werkende ondernemingen versterkt. Met name wordt extra aandacht besteed daar waar *administraties in het buitenland* worden gevoerd en *verrekenprijsproblematiek* speelt. Zogeheten *ruling-posten* krijgen eveneens verhoogde aandacht.

Een ander speerpunt is het intensiveren van het signaleren van *uitleners van personeel* die *vanuit het buitenland* opereren, zodat deze signalen, na veredeling door het Coördinatiepunt Internationale Beschikbaarstelling Arbeidskrachten (CIBA), kunnen worden gebruikt, zowel door de Belastingdienst zelf als door instanties waarmee wordt samengewerkt.

Intensivering van het toezicht heeft uiteindelijk weinig zin als de *invordering* van verschuldigde belastingen niet meer goed mogelijk is. In tijden van economische groei en voortdurend stijgende belastingopbrengsten wordt daaraan gemakkelijk voorbij gegaan. Een pro-actieve houding loont ook hier. Vooral aansprakelijkstellingen en uitstel- en betalingsregelingen verdienen bijzondere aandacht. Actuele informatie over de solvabiliteit van bedrijven is essentieel. Intensivering van invorderingsonderzoeken is wenselijk om niet voor verrassingen te komen staan. Investering in deskundigheid op invorderingsgebied, ook bij medewerkers in de heffing en controle, is noodzakelijk. Voor de komende jaren zijn extra opleidingsinspanningen voorzien. Het past verder binnen het werken in de actualiteit om – met automatisering ondersteund – *insolventie* van ondernemingen beter te kunnen *voorspellen*. Op dit vlak wordt een project gestart. Met Canada en Duitsland zijn recent afspraken gemaakt over bijstandsverlening bij *internationale invordering*. In de komende periode wordt actief gestreefd naar verbreding van dergelijke regelingen tot andere landen.

douane

Toezicht door de douane bestaat uit een combinatie van fysieke controle (het aloude «opnemen van goederen») en het controleren van administraties. Onder invloed van de Europese Unie ontstaan nieuwe douane-procedures. De ontwikkeling van de *grensoverschrijdende douane-vergunningen* bijvoorbeeld. In het verlengde daarvan ligt de ontwikkeling van *grensoverschrijdende toezichtsystemen*, met name van belang in landen waar de digitalisering van administraties een grote vlucht neemt en bij (internationale) concerns waar de onderlinge gegevensverstrekking digitaal plaatsvindt. Dat heeft op twee fronten gevolgen. In de eerste plaats zal de uitwisseling tussen de EU-douane-administraties van de informatie uit de *geautomatiseerde administraties* mogelijk moeten worden gemaakt door de aanpassing van procedures en realiseren van geautomatiseerde uitwisselingssystemen. In de tweede plaats noodzaakt een papierloos douaneverkeer tot een zwaarder accent op het fysiek volgen en controleren van goederenstromen. De koppeling tussen de informatie met betrekking tot die goederenstromen en de informatie uit de administraties, krijgt een zwaarder accent. Deze koppeling wordt overigens voor de heffing van nationale belastingen ook steeds belangrijker.

EU-brede controleprogramma's worden ontwikkeld, waarin wordt aangegeven welke controlefrequentie en -diepgang wordt verlangd en welke controlemiddelen, zoals containerscans, gebruikt moeten worden. Daarbij kijken de EU-lidstaten ook over elkaars grenzen heen bij monitoracties en uitwisselingen van ambtenaren.

De Commissie wil het verzamelen, analyseren, verspreiden en exploiteren van informatie op het niveau van de Gemeenschap verbeteren, door zoveel mogelijk gebruik te maken van informatica, en een zo snel mogelijke verdere automatisering van de douanediensdiensten. In Europees verband worden daarom automatiseringstoepassingen ontwikkeld voor de lidstaten. Deze automatiseringstoepassingen moeten worden geïmplementeerd bij de douane in aansluiting op het overheidsbrede communicatienetwerk C2000, dat nu in ontwikkeling is. Dit vergt extra investeringen. Evenzo zijn door de groei in het goederenverkeer extra investeringen nodig voor een *containerscanner in de Amsterdamse haven en (mobiele) X-ray-apparatuur op de kleinere vliegvelden*. Zo wordt het toezicht aan de buitengrenzen verscherpt. Daarnaast wil Nederland – als methode om fraude tegen te gaan – gebruik gaan maken van systemen van *tracking en tracing*. Daarbij wordt met behulp van zenders en satelliet-plaatsbepaling goederenvervoer gevolgd. Op voorstel van Nederland start in 1998 daartoe een Europees project.

Aan de douane worden steeds meer eisen gesteld voor de uitvoering van de zogenaamde *niet-fiscale douanetaken* (nfd). Dat dwingt tot het systematisch vastleggen en analyseren van controle-informatie bij de uitoefening van nfd-taken. Investeren in informatietechnologie helpt de douane, de controle op niet-fiscale douane-aspecten van het goederenverkeer te verbeteren en zo de primair verantwoordelijke handhavingdiensten te voorzien van de gewenste informatie. Verdere verbetering van de controle-inspanningen van alle betrokken handhavingdiensten wordt bereikt door het opzetten van *gezamenlijke risico-analyse*.

De intensivering van de fysieke controle van het vervoer van accijns-goederen is recent in gang gezet. Zowel bij begin- en eindpunt als onderweg wordt daarbij – steekproefsgewijs – gecontroleerd. Een *operationeel coördinatie centrum* voor de coördinatie van de uitvoering van tijdgebonden samenwerkingsacties met andere (internationale)

overheidsdiensten ontbreekt echter nog. Een dergelijk centrum vergt extra investeringen.

b. intensivering opsporing

Bij grote ondernemingen gaat het om grote financiële belangen. Kenmerk is hier de complexiteit van het toezicht. Specifieke branchekennis of deskundigheid is nodig voor de bewijsvoering. Dit geldt ook voor de afgrenzing en plaatsbepaling in het «grijze» gebied tussen fiscale constructies en fiscale fraude. In de komende periode wordt het aantal *mega-onderzoeken* (op te sporen nadeel ten minste f 50 miljoen) *verdubbeld*. Daarbij wordt in het bijzonder aandacht besteed aan signalen vanuit de vastgoedsector, de financiële dienstverleningssector, de milieusector en de non-profitsector.

Daarnaast wordt een aantal grote projecten en grote evenementen gevolgd. Hiervoor worden *specifieke kenniscentra* ingericht. Bovendien is extra scholing nodig op het gebied van branchekennis en *detectie-technieken* (bijvoorbeeld forensische accountancy). Een aantal recente grootschalige onderzoeken (drugsonderzoeken, piramidespelen, BTW-carrouzels, beursfraude) heeft aangetoond, dat kennis van financieel rechercheren onmisbaar is voor een slagvaardige en succesvolle aanpak bij de opsporing van commune en fiscale delicten waarbij het (internationale) geld- en betalingsverkeer een belangrijke rol speelt. *Digitale rechercheren* is een nog vrijwel onontgonnen terrein, waarvan het belang en de impact – en dat niet ten behoeve van uitsluitend de Belastingdienst – vergelijkbaar zijn met die van financieel rechercheren. De deskundigheid op deze gebieden moet binnen de organisatie worden opgebouwd en onderhouden. De toenemende krapte op de arbeidsmarkt voor (ervaren) specialisten op hoog niveau in de financiële sector speelt bij dit alles een rol. Niet alleen om medewerkers aan te trekken, maar zeker ook om ervaren medewerkers te behouden.

Ter verbetering van het rendement van de MOT-meldingen wordt de komende periode in een pilotproject nader onderzocht of bij verdachte MOT-meldingen ook sprake is van fiscale fraude. Indien dat zo is, wordt een strafrechtelijk onderzoek gestart.

Binnen de EU *High Level Group* voor fraude in de sectoren *tabak en alcohol*, opgericht om maatregelen ter bestrijding van deze fraudes voor te stellen, wordt thans gesproken over maatregelen om de douanebetrokkenheid bij het vervoer binnen de EU van hoogbelaste accijnsgoederen te vergroten. Speerpunt hierbij is de invoering van een *early warning system* tussen douane-administraties. Het gaat daarbij om meldingen over zendingen communautaire accijnsgoederen die op basis van risico-analyse zijn geselecteerd. Andere maatregelen betreffen de geautomatiseerde gegevensuitwisseling (o.a. fraudepatronen) tussen douane-administraties en versterking van de controle en het toezicht. Invoering van deze maatregelen vergt extra investeringen in geautomatiseerde systemen.

Naaste de invoerkant blijft ook de uitvoerkant van het goederenverkeer een aandachtsgebied, met name in het licht van het groeiende belang van de niet-fiscale douanetaken (bijvoorbeeld strategische goederen). Om een adequaat vervolg te kunnen geven aan geconstateerde fraude op dit gebied is ook bij de FIOD extra capaciteit nodig.

Op het gebied van de *oplegging van sancties* door de douane bij niet-fiscale douanetaken zijn uit een oogpunt van fraudebestrijding en overheidsefficiency voordelen te behalen, door de overtreder direct na de daad te corrigeren. Intensivering van het overleg met het OM en samen-

spraak met de andere betrokken departementen leidt tot ontlasting van het justitiële apparaat.

Aan de inspanningen ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, zowel op Europees als op nationaal niveau, leveren vanuit Financiën vooral FIOD en douane een substantiële bijdrage. In de komende periode zullen – als uitvloeisel van het rapport van de High Level Group – de inspanningen op uitvoerend niveau worden opgevoerd. Ook de coördinatie op departementaal niveau is hierbij van belang.

Opbrengsten en kosten

opbrengsten

Een aantal van de hiervoor beschreven maatregelen leidt tot extra opbrengsten. Per definitie is daarbij sprake van onzekerheden met betrekking tot het potentieel. De raming van het budgettaire belang is dus indicatief. Niet alle maatregelen brengen (direct) extra belastingopbrengsten met zich mee. Daarnaast leiden stijging van heffingskwaliteit, procesversnelling en meer dienstverlening, niet rechtstreeks en onmiddellijk tot zichtbare meeropbrengst, maar wel op termijn.

De opbrengsten van het versterken van het douanetoezicht liggen voornamelijk op het vlak van binnenlandse veiligheid, gezondheid en milieu. Overigens hebben deze zaken uiteraard ook een financiële component. Bijvoorbeeld door het voorkomen van schade voor Nederlandse ondernemers (zoals door bestrijding van «insleep» van dierziekten) of voor de Nederlandse staat (claims vanuit de Europese commissie). Ook wordt met de verschillende maatregelen opkomende criminaliteit in een zo vroeg mogelijk stadium bestreden.

kosten

De voor de intensivering van handhavingstaken benodigde menskracht kan worden vrijgemaakt door een aantal (administratieve) processen verder te automatiseren. Door die automatisering kan binnen enkele jaren het aantal formatieplaatsen in de administratieve verwerking worden teruggebracht. Uit de zo geleidelijk vrijkomende middelen kan een – overigens geringer – aantal hoogwaardige medewerkers worden bekostigd, dat nodig is voor het uitvoeren van de geschetste beleidsintensiveringen. Tot het moment dat de automatisering is voltooid en heeft geleid tot een geringere behoefte aan administratieve medewerkers, zal de bekostiging van de nieuwe hoogwaardige medewerkers extra middelen vergen. Deze zijn opgenomen in het bijgaande kostenoverzicht. Ook met de kosten van de bijbehorende opleidingsinspanning is in het kostenoverzicht rekening gehouden. Verder heeft het kostenoverzicht betrekking op investeringen in nieuwe ICT en de exploitatielasten die daaruit voortvloeien. De kostenramingen zijn voorlopig. De toetsing hiervan zal op een later moment plaatsvinden.

Kosten en opbrengsten intensivering fiscale fraudebestrijding (in mln. gld.)

opbrengsten	1998	1999	2000	2001	2002	2003
a. intensivering toezicht						
particulieren	5	55	110	145	170	170
ondernemingen	pm	98	168	207	230	233
douane	pm	21	30	42	60	60
b. intensivering opsporing	pm	50	65	85	85	85
Totaal	5	224	373	479	545	548

kosten	1998	1999	2000	2001	2002	2003
a. intensivering toezicht						
particulieren	10	98	119	131	136	137
ondernemingen	10	114	140	163	182	191
douane	pm	36	46	48	45	34
b. intensivering opsporing						
	1	11	18	21	24	25
Totaal	21	259	323	363	387	387

Voor het justitiële vervolg in de keten leidt dit tot het volgende beeld. Met de gelden voor de intensivering van de opsporing zal worden getracht twee zware megazaken per jaar extra aan te pakken. Daarnaast zal de verbetering van het toezicht per saldo tot een beperkte extra druk op de belastingrechter en het strafrecht leiden. Dit vergt ten behoeve van de rechterlijke organisatie (openbaar ministerie en zittende magistratuur) f 5 mln (incl. behandeling van mega-zaken).

3. SOCIALE ZEKERHEID

De stappen, die binnen het domein van de sociale zekerheid in de komende jaren moeten worden gezet op het terrein van de fraudebestrijding, zijn te kwalificeren als: «naar een slimme handhaving in een digitaliserende maatschappij». Fraudebestrijding zal een steeds kennisintensievere activiteit worden.

In samenspraak met de verschillende «blokken» in het uitvoeringsveld (gemeenten, Lisv/Uvi's en de SVb) zijn voor de intensivering van de fraudebestrijding voorstellen geformuleerd. Deze voorstellen zijn gerangschikt onder vier centrale thema's: kwaliteitsverbetering, gegevensuitwisseling, samenwerking en internationale fraude. De uitwerking van de voorstellen kan per blok verschillen vanwege een maatwerkbenadering. Dit heeft te maken met de aard van de regelingen: meer of minder fraudegevoelig, de relatieve betekenis van de internationale dimensie, het al dan niet aanwezig zijn van een collecterende functie naast de distribuerende functie (Uvi's), de aard en samenstelling van de uitkeringspopulatie, de relatieve schaalgrootte en de aanwezigheid van marktwerking.

Kwaliteitsverbetering fraudebestrijding

In de huidige praktijk functioneren de verschillende schakels in de handhaving nog te veel op zichzelf. Om een betere handhaving te bereiken, dienen fraudegevallen voldoende geanalyseerd te worden op verificatiegebreken in de aanvraag-, heronderzoek- en beëindigingsprocedures. Daarbij zouden de fraudeconstateringen geanalyseerd moeten worden op de vraag, hoe deze fraude kon plaatsvinden en welke maatregelen er in behandelingenprocessen genomen moeten worden om deze fraude in de toekomst te voorkomen of te bemoeilijken. Kortom, de cirkel van permanente kwaliteitsbewaking moet gesloten worden. Dit vergt een investering in het behandelproces en in het ministerieel toezicht op de uitvoering. Deze investering kan tegelijk ook bijdragen aan de verbetering van de samenwerking tussen de verschillende disciplines. Een trend waar het fraudebestrijdingsbeleid bij dient aan te sluiten, is het vergroten van het inzicht in de fraude als zodanig. Het verkrijgen van een goed inzicht in het verschijnsel fraude is lastig en vereist betrouwbare en actuele gegevens. Inzicht in het fenomeen fraude, de omvang daarvan, in degenen die frauderen, factoren die fraude mogelijk maken en in de effectiviteit van de handhaving, is een eerste vereiste om slagvaardig te

kunnen opereren. Het verkrijgen van dit inzicht vergt een investering, die – zij het pas na enige tijd – een vergroting van de effectiviteit zal bewerkstelligen.

Kwaliteitsverbetering fraudebestrijding gemeenten

Aan de kwaliteitsbevordering van de uitvoering op het terrein van de fraudebestrijding door gemeenten wordt door een gerichte aanpak met hulp van de Taskforce Kwaliteitsverbetering Bijstand (TKB) uitvoering gegeven. De TKB voert dit project in nauw overleg met SZW uit. Doel is, na te gaan hoe de professionaliteit van medewerkers bij sociale diensten op dit terrein kan worden vergroot en hoe meer samenhang kan worden aangebracht in de verschillende handhavingsactiviteiten.

Daarnaast zal ter bevordering van de kwaliteit van de fraudebestrijding bij gemeenten de mogelijkheid tot verruiming van de bevoegdheden van de sociale recherche worden bezien (bijvoorbeeld controles op werkplek).

Aanpak vermogensfraude/ informatieplicht banken

In overleg met Financiën zal de vermogensfraude bij bijstandsccliënten, in de vorm van verzwegen bank- en spaartegoeden, worden aangepakt. Dit zal kunnen geschieden met behulp van gegevens afkomstig van kredietinstellingen/banken. Het gaat om de bankrekeningnummers van bijstandsccliënten en de daarbij behorende rentegegevens.

De gegevens van de banken zullen door tussenkomst van de Belastingdienst op geautomatiseerde wijze aan sociale diensten verstrekt worden. De verstrekking van gegevens zal gelijk zijn aan de bestaande informatiestroom van de banken aan de Belastingdienst in het kader van renterenseignering. In de loop van 1998 wordt alvast vooruitlopend op een bredere werking hiervan een experiment uitgevoerd in de gemeente Den Haag.

Kwaliteitsslag toezicht

De komende kabinetsperiode zal veel aandacht worden besteed aan het ministerieel toezicht op de uitvoering van regelingen als de Abw, Wsw en Wiw. De hierop gerichte kwaliteitsslag, toegespitst op een vernieuwend en interactief, meer bestuurlijk getint tweedelijns toezicht, zal – met behoud van de vigerende bestuurlijke verantwoordelijkheden – impulsen moeten leveren aan de kwaliteitsverbetering van de uitvoering door de gemeenten. Er is een aantal veranderingsprocessen in gang gezet, zoals de implementatie van single-audit met een bestuurlijke verantwoording over de uitvoering, het waarborgen van een sluitende eerstelijns uitvoeringscontrole, de uitbouw van «verbetertrajecten» in de uitvoering van de Abw. Met deze veranderingsprocessen wordt beoogd een bijdrage te leveren aan een kwalitatief betere wetsuitvoering en het terugdringen van de fraude(risico's). Deze veranderingsprocessen zullen gefaseerd verlopen in samenspraak met gemeenten.

Toets fraudemaatregelen gemeenten uitvoering Abw

In het nieuwe doeltreffendheidsonderzoek naar de uitvoering van de Abw wordt een gerichte toets uitgevoerd naar controle-activiteiten van gemeenten, zoals de verificatie en de validatie van gegevens op hun juistheid en het gemeentelijke fraudebeleid. De uitwerking daarvan wordt ondergebracht in het primaire uitvoeringsproces. Getoetst wordt, in hoeverre deze maatregelen bijdragen aan de doeltreffendheid van de uitvoering. Ontwikkeling van dit onderdeel in het doeltreffendheidsonderzoek en -toezicht vindt plaats medio 1998; toepassing vanaf 1999.

Actueel onderzoek naar het onderdeel fraudebestrijding in gemeentelijke beleidsverslagen

Er wordt op korte termijn een onderzoek uitgevoerd naar de actuele invulling van het onderdeel fraudebestrijding in het wettelijk voorgeschreven beleidsverslag. In 1997 is een onderzoek uitgevoerd naar de aanwezigheid van fraudebeleidsplannen in 1996. Het nieuwe onderzoek richt zich op de wijze waarop het gemeentebestuur in het beleidsverslag verantwoording aflegt over de realisatie van zijn beleidsvoornemens, op de sturende werking van dit gemeentelijk instrument, en op de bestuurlijke conclusies die uit de ervaringen met dit instrument kunnen worden getrokken. Dit onderzoek wordt naar verwachting in augustus 1998 uitgevoerd, omdat dan de conclusies nog kunnen worden meegenomen in de beleidscyclus 1999 gemeenten.

Ontwikkeling specifiek M&O-beleid risico-aspecten Wsw/Wiw

Voor de Wsw en de Wiw wordt, mede aan de hand van de eerste praktijkervaringen, in het najaar van 1998 een analyse gemaakt van de mogelijkheden tot fraude en oneigenlijk gebruik en de mogelijke maatregelen ter preventie en ondervanging van de risico's. Dit leidt tot een formulering van een concreet M&O-beleid voor de Wsw en de Wiw.

Onderzoek meerwaarde deelverklaring M&O na accountantsonderzoek

Uit analyses op toetsingsmateriaal over de rechtmatigheid van de uitvoering van de «oude» ABW en de nieuwe Abw blijkt het mogelijk een specifiek beeld over de uitvoering van het gemeentelijk M&O-beleid te destilleren. Onderzocht zal worden of de oordeelsvorming van de bij de gemeente fungerende accountant over dit M&O-beleid, uitmondend in een rapport van bevindingen bij de gemeentelijke jaaropgave, meerwaarde oplevert bij de vaststelling van de rechtmatigheid van de rijksvergoeding. Dit onderzoek zal plaats vinden vanaf het vierde kwartaal 1998.

Kwaliteitsverbetering fraudebestrijding werknemersverzekeringen

Het Lisv geeft de verbetering van het handhavingsbeleid vorm door aandacht te schenken aan de verhoging van de fraude-alertheid, het ontwikkelen van risico-analyse modellen en de verbetering van de doorlooptijd van fraudesignalen. Daarnaast vindt kwaliteitsverbetering van het handhavingsproces plaats door het verhogen van het nalevingsgedrag. In dit verband zal in 1998 een begin worden gemaakt met een experiment van telefonische melding van dienstverbanden via voice response-systemen. Een van de instrumenten om zwart werk en illegale arbeid tegen te gaan is het voeren van een juiste en volledige administratie door de Uvi's van de verzekerdenstatus van werknemers. Wijzigingen worden doorgegeven met behulp van de zogeheten Melding Sociale Verzekering (MSV). Werkgevers zijn verplicht met behulp van de MSV de Uvi schriftelijk op de hoogte te stellen van onder andere de in- en uitdiensttreding van hun werknemers. Knelpunt wordt gevormd door de tijd die er zit tussen de feitelijke indiensttreding en de uiteindelijke MSV (1 maand). Een oplossing voor dit probleem is het verkorten van die periode en het instellen van een systeem waarbij de werkgever telefonisch melding doet van een indiensttreding op de dag dat de werkzaamheden van de nieuwe werknemers beginnen. Op die wijze is altijd duidelijk welke werknemers wel en welke werknemers niet verzekerd zijn. Een dergelijk systeem moet optimaal bereikbaar zijn en ook voor niet-ingewijden eenvoudig zijn te bedienen. Dit kan met behulp van zogeheten voice-response-systemen. In 1998 zal worden gestart met een experiment op

kleine schaal in een branche met veel wisselende dienstverbanden binnen een bepaalde regio.

Kwaliteitsverbetering fraudebestrijding volksverzekeringen

De SVb streeft naar verdere versteviging van het interne draagvlak voor handhavingsactiviteiten. Daartoe worden voor de komende jaren activiteiten voorzien op de volgende gebieden: analyse uitvoeringsproces; verantwoordingsproces; structureren signaalfunctie van de kantoren; en versterking van de handhaving in de organisatie.

De procesanalyse richt zich op de handhavingsrisico's die voortvloeien uit het proces van wetsuitvoering. Het gaat daarbij vooral om de effectiviteit en sluitendheid van de administratieve processen.

Het verantwoordingsproces wordt zo ingericht, dat de afzonderlijke handhavingsactiviteiten van kantoren zichtbaar worden. Bijzondere aandacht zal daarbij worden besteed aan de handhaving in het buitenland.

De kantoren worden actiever betrokken bij het onderkennen van de handhavingsrisico's en het initiëren van nieuw handhavingsbeleid. In de lopende reorganisatie van de SVb, waarbij 22 districtkantoren en kantoor Buitenland worden samengevoegd tot negen nieuwe vestigingen, wordt in 1998 specifiek aandacht besteed aan de organisatie van de handhavingsactiviteiten per vestiging. Daarbij gaat het om de communicatie tussen de verschillende bij de fraudebestrijding betrokken actoren; de fraudealertheid van medewerkers en de bewaking van de kwaliteit van het behandelingsproces.

Verbetering (geautomatiseerd) gegevensverkeer

Op het terrein van het gegevensverkeer zijn in de afgelopen jaren grote stappen voorwaarts gemaakt. Inmiddels zijn vele technische en maatschappelijke barrières geslecht. Dit heeft geresulteerd in de ontwikkeling van onder andere de GVI, RINIS en het (nog niet operationele) Cliënt Volg Communicatie Stelsel (CVCS), in samenhang met de voorbereiding van het Inlichtingenbureau (IB) bij de gemeenten.

Gegevensverkeer ten behoeve van fraudebestrijding sociale verzekeringen

Het Lisv en de SVb bezien in overleg met het Ctsv de mogelijkheden tot een verdergaande structurering van het gegevensverkeer en de informatievoorziening in relatie tot de GVI. De wenselijkheid van een nadere structurering is verwoord in de Augustusrapportage handhaving 1997 van het Ctsv.

Gegevensverkeer ten behoeve van fraudebestrijding bijstand

In 1998 zal in een tiental regio's de werking van het CVCS worden getest. In deze test zal ook beperkt geëxperimenteerd worden met het elektronisch uitwisselen van gegevens voor fraudebestrijding in de bijstand. De Stichting CVCS is daarbij ook verzocht de gegevensuitwisseling tussen GSD'en en de Informatie Beheer Groep in de combi pilots CVCS/lb (Inlichtingenbureau) te betrekken. Aan de hand van de uitkomsten van deze combi-pilots CVCS/lb en de evaluatie daarvan, wordt eind 1998 bezien hoe en in welk tempo intensivering van de fraudebestrijding vorm kan krijgen via het gestructureerd elektronisch uitwisselen van gegevens.

Onderzoek toepassing van chipcards en biometrie

Bij de handhaving wordt nog onvoldoende gebruik gemaakt van de

mogelijkheden die de moderne informatietechnologie biedt, zoals chipcards en biometrie.

Het Lisv is onlangs gestart met een kleinschalig experiment met chipcards. De chipcard wordt in dit experiment gebruikt als medium voor de opslag van persoonsgegevens van de uitkeringsgerechtigde. De chipcard biedt echter ook mogelijkheden op het terrein van handhaving, bijvoorbeeld het op de chipcard registreren van recente dienstverbanden of eventuele bijverdiensten. Nog in 1998 zal onderzocht worden of een uitbreiding van het huidige experiment technisch haalbaar is.

Om fraude met identiteitsbewijzen tegen te gaan, kan de identiteit van een persoon ook worden vastgesteld aan de hand van unieke lichaamskenmerken. Voorbeelden zijn de vingerafdruk, de klank van de stem of de samenstelling van de iris. Onder biometrie worden in dit verband (elektronische) systemen verstaan, die op basis van bepaalde persoonsgebonden biologische kenmerken iemands identiteit vaststellen. Deze biologische kenmerken zijn uniek en persoonsgebonden.

Het ministerie van SZW zal de mogelijkheden van het gebruik van de biometrie binnen de sociale zekerheid onderzoeken, alsook nagaan welke praktische en juridische bezwaren er bestaan tegen het gebruik hiervan.

Verbetering samenwerking

Binnen de sociale verzekeringen hecht men vanwege doelmatigheidsaspecten groot belang aan samenwerking met andere instanties. Ook in de komende jaren zullen de verschillende uitvoerders capaciteit inbouwen om invulling te geven aan gemaakte afspraken over samenwerking en waar mogelijk de bestaande samenwerking intensiveren.

Intensivering instrument Waarneming Ter Plaatse (WTP)

Voor de uitvoerders van de sociale verzekeringen biedt de WTP goed mogelijkheden om fraude op te sporen. Het Lisv en de uitvoeringsinstellingen zijn daarom voornemens het WTP-instrument meer te benutten. Een van de manieren om de WTP meer effectief te laten zijn, is de gezamenlijke uitvoering. Zoals al eerder gemeld in deze nota, is verbetering van samenwerking hierbij van het grootste belang. Het Lisv heeft daarom afspraken gemaakt met de Belastingdienst om daar waar mogelijk gezamenlijke controles te verrichten. Bij bijzondere branche-gerichte onderzoeken of (landelijke) acties wordt onderling afgestemd en worden eventueel gezamenlijke onderzoeken ingesteld.

Inrichting Westland Interventieteam (WIT)

Op basis van een Rif-onderzoek naar fraude in de glastuinbouw van het Westland is vastgesteld dat in deze branche op grote schaal wordt gefraudeerd. Voor een belangrijk deel gaat het daarbij om premiefraude. Daarnaast is sprake van uitkeringsfraude, overtredingen van de Wet arbeid vreemdelingen en illegaal verblijf in Nederland. De problematiek vertoont een sterke overeenkomst met de problematiek die zich enige jaren geleden voordeed in de confectie-industrie in Amsterdam. Deze problematiek is destijds beter beheersbaar geworden door een aanpak in multidisciplinair verband, het Confectie Interventieteam (CIT). In navolging van het CIT wordt nu gewerkt aan de oprichting van een soortgelijk team voor de glastuinbouw. Dit team moet zich richten op de bestrijding van illegale tewerkstelling en sociale zekerheidsfraude in de tuinbouwsector in het Westland. De gedachten gaan uit naar een flexibel inzetbaar team. De deelnemende organisaties spreken daarbij op jaarbasis af, hoeveel mensen zij ter beschikking stellen en hoe dit kan worden geëffectueerd. In het WIT participeren in ieder geval het GUO, GAK Nederland bv en de Arbeidsinspectie van SZW.

Bestrijding internationale fraude

Intensivering van de internationale fraudebestrijding is voor de komende jaren een van de speerpunten van het handhavingsbeleid. De mogelijkheden voor verificatie en controle in het buitenland zijn in het algemeen beperkter dan in Nederland. Hierbij kan worden opgemerkt, dat de rechtmatigheid van uitkeringen aan het buitenland, dankzij het wetsvoorstel Beperking export van uitkeringen zal toenemen. Export van uitkering is ingevolge dit wetsvoorstel alleen mogelijk, indien met het betreffende land adequate handhavingsafspraken kunnen worden gemaakt.

Internationale handhavingsactiviteiten SVb

De SVb heeft haar handhavingsactiviteiten voor de AKW in een tweetal verdragslanden geïntensiveerd. In 1998 zal de SVb in overleg treden met de verbindingsorganen in Finland, Griekenland, Groot-Brittannië, Italië, Portugal en Spanje. Daarnaast worden interne administratieve procedures zodanig ingericht (bijvoorbeeld door het aanpassen van aanvraagformulieren en het opnemen van het registratieformulier waaronder de betrokkene bij het buitenlandse orgaan bekend is), dat gegevensuitwisseling optimaal kan verlopen. Ook worden afspraken gemaakt met buitenlandse organen om te komen tot concrete onderzoeken naar de betrouwbaarheid van rechtsgegevens en verbetering van verificatiemogelijkheden. De SVb is daarbij van plan gebruik te maken van TESS, een systeem ontwikkeld onder verantwoordelijkheid van de Europese Unie. TESS biedt de mogelijkheid gegevens van migrerende werknemers te toetsen aan de gegevens uit het land van herkomst. Daarnaast kan via TESS worden afgeleid, welk uitvoeringsorgaan uit het land van herkomst bevoegd is ten aanzien van de betreffende persoon.

De SVb wil met Belgische en Duitse uitvoeringsorganen tot afspraken komen over de uitwisseling van gegevens van grensarbeiders. Hiermee wordt, naast de gegevens (achteraf) van de Belastingdienst, een extra controlekans verkregen.

Inrichting Internationaal Schakelpunt (ISP)

Het LISV en SZW zijn nauw betrokken bij de inrichting van het Internationaal Schakelpunt (ISP). De UVI's hebben een gezamenlijk projectvoorstel ontwikkeld voor dit ISP. Doel van het ISP is het gecoördineerd tegengaan van grensoverschrijdende fraude door intensievere uitwisseling van gegevens en samenwerking met buitenlandse organisaties. In eerste instantie zal het ISP zich op de werknemersverzekeringen richten. Het ISP kan op termijn ook voor de volksverzekeringen en de Abw een bruikbaar instrument vormen bij de bestrijding van grensoverschrijdende fraude. SZW zal met de betrokkenen bezien of en zo ja, hoe de uitbreiding van het ISP kan worden gerealiseerd.

Controle op vermogen/inkomsten in het buitenland vanwege bijstandsverlening

In september 1997 is een experimenteel project gestart door het samenwerkingsverband Sociale Recherche Regio Den Bosch met het OM/arrondissement Den Bosch om cliënten van Turkse afkomst, die voldoen aan daartoe opgestelde criteria, te controleren op vermogen/inkomen in Turkije. Het vermoeden van misbruik betreft het bezit van onroerende goederen in Turkije dan wel het verkrijgen van inkomsten daaruit. Afhankelijk van de bevindingen zal met de VNG, SVB, LISV en UVI's een nadere invulling worden gegeven aan het verdere beleid ter zake.

Opbrengsten en kosten

De opbrengsten en de kosten van de genoemde maatregelen worden in onderstaand overzicht weergegeven.

Kosten en opbrengsten intensivering bestrijding sociale zekerheidsfraude (in mln. gld.)

opbrengsten	1998	1999	2000	2001	2002	struct.
I: Kwaliteitsverbetering fraudebestrijding	0	16	34	34	34	34
II: Verbetering (geautomatiseerd) gegevensverkeer	0	31	74	120	184	226
III: Verbetering samenwerking	12	25	33	42	50	52
IV: Bestrijding internationale fraude	4	18	23	33	43	43
Totaal	16	90	164	228	311	355

kosten	1998	1999	2000	2001	2002	struct.
I: Kwaliteitsverbetering fraudebestrijding	4	9	13	10	10	10
II: Verbetering (geautomatiseerd) gegevensverkeer	1	45	45	79	44	36
III: Verbetering samenwerking	5	12	13	13	13	13
IV: Bestrijding internationale fraude	3	8	8	13	18	18
Totaal	13	74	79	115	85	77

4. EU-FRAUDE

Versterking van de coördinatie en de horizontale samenwerking in nationaal verband

De laatste jaren is er in EU-verband sprake van een groeiende politieke aandacht voor fraudebestrijding. In 1994 heeft de Europese Commissie een strategie geformuleerd ter bestrijding van EU-fraude. Op basis daarvan worden jaarlijks vele activiteiten ontplooid om op dit terrein verbeteringen na te streven. Eén van de hoofdlijnen van de fraudebestrijdingsstrategie van de Europese Commissie is de versterking van het partnerschap tussen de Commissie en de lidstaten, ook wat het uitwisselen en het wederzijds gebruiken van informatie betreft. Uit onderzoeken van de Europese Rekenkamer blijkt dat de door haar geconstateerde percentages aan fouten en onzekerheden nog steeds te hoog zijn. Het gevolg daarvan is, dat zij al drie jaar achtereenvolgende positieve verklaring van betrouwbaarheid (*déclaration d'assurance*) heeft kunnen afgeven. Tot de categorie fouten behoren onder meer de in de lidstaten gesignaleerde gevallen van fraude en onregelmatigheden. Binnen de Europese Commissie is de coördinatie van de fraudebestrijding opgedragen aan een centrale eenheid, de *Unité de Coordination de la Lutte Anti-Fraude* (UCLAF). UCLAF heeft op dit terrein een centrale en coördinerende rol die alle begrotingscategorieën betreft. In de contacten met de lidstaten strekt het werkterrein van UCLAF zich uit van de uitvoerings sfeer (preventie, toezicht, controle) tot en met de opsporings- en vervolgings sfeer.

Een belangrijke verplichting van de lidstaten is het periodiek rapporteren aan de Europese Commissie over de geconstateerde onregelmatigheden alsmede over de follow-up die daaraan gegeven wordt. De resultaten van deze meldingsplicht (die zowel geldt op het terrein van de eigen middelen,

de landbouwgarantie-uitgaven als de structuurfondsen) worden elk jaar gepresenteerd in het jaarverslag fraudebestrijding van de Europese Commissie. Dit jaarverslag wordt in Ecofin-kader besproken. Het is van groot belang dat Nederland adequaat invulling geeft aan deze meldingsplicht. Onder andere in het Raadgevend Comité voor de Coördinatie van de Fraudebestrijding (*Comité Consultatif pour la coordination dans le domaine de la Lutte Anti-Fraude, CoCoLAF*) wordt hieraan aandacht gegeven. Vanuit de toezichhoudende taak van de Minister van Financiën wordt op dit moment een horizontaal onderzoek uitgevoerd naar de opzet en werking van de Nederlandse meldingssystemen.

Gegeven de aandacht binnen de Commissie voor de coördinatie van de fraudebestrijding moet Nederland een goede horizontale samenwerking op dit terrein waarborgen met inachtneming van het in ons land gehanteerde onderscheid tussen controle en opsporing. De douane en de FIOD leveren het merendeel van de EU-fraudezaken aan. Beide diensten zijn gaarne bereid de coördinerende rol zoals die in het overleg inzake AM-meldingen (*Assistance Mutuelle*) vanuit UCLAF reeds gestalte krijgt, breder te ontwikkelen. Daarmee kan al binnen afzienbare termijn tegemoet gekomen worden aan de wens van UCLAF om over een centraal nationaal aanspreekpunt te beschikken.

De bestrijding van EU-fraude wordt verder versterkt door deelname aan EU-controlemissies. Vanuit UCLAF wordt regelmatig een beroep gedaan op lidstaten om deel te nemen aan controlemissies. Om adequaat op deze verzoeken te kunnen inspelen zonder de nationale handhaving geweld aan te doen, zijn meer middelen nodig. Bij de Europese Commissie (UCLAF) bestaat voorts de behoefte om de samenwerking met de lidstaten op het gebied van uitwisseling en analyse van informatie met inbegrip van risico-analyse, te versterken. Nederland kan daaraan bijdragen door kennis en ervaring te investeren in deze vorm van samenwerking. Daardoor wordt niet alleen in Nederland de bestrijding van EU-fraude versterkt, maar ook in andere lidstaten. Inzet van automatisering is hierbij nodig.

In Nederland zijn verschillende diensten actief bij controle en opsporing in relatie tot EU-fraude. De informatiepositie geeft tot nu toe een versnipperd beeld te zien. Bundeling van krachten op dit terrein, met behoud van ieders taken en verantwoordelijkheden, is belangrijk. Vanuit de centrale rol die de Belastingdienst in overleg met het Openbaar Ministerie al enige tijd vervult (FIOD EU-bureau), moet een nationaal expertisecentrum opgezet worden, waar de informatie over EU-fraude samenkomt, wordt veredeld en gedistribueerd. Daarbij moeten ook de accijnzen en de ICT-leveringen (ICT: intracommunautaire transacties) nadrukkelijk worden betrokken. Samenwerking tussen de Belastingdienst, de Economische Controledienst (ECD) van het Ministerie van Economische Zaken en de Algemene Inspectiedienst (AID) van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is hierbij van belang.

De strafrechtelijke bestrijding van EU-fraude verdient een krachtdadige aanpak. Frauduleus handelen kent geen grenzen. Potentiële fraudeurs zoeken juist de terreinen waar een adequate bestrijding van fraude het lastigst is. De aanpak moet zich richten zowel op de kwaliteit van de zaken, waarin vervolging ingesteld wordt, als op het aantal zaken waarin dat gebeurt.

Met betrekking tot de verhoging van de kwaliteit van zaken is in de Voortgangsrapportage fraudebestrijding 1997 al gewezen op het instellen van een operationeel overleg voor EU-fraudezaken, waarin Openbaar Ministerie en betrokken opsporingsdiensten samenwerken. Het is van

belang een brug te slaan tussen dit operationeel overleg voor EG-fraudezaken en het centrale selectie- en toedelingspunt voor fraudezaken in het algemeen, zoals dat thans in ontwikkeling is binnen het Openbaar Ministerie. Ook moet de relatie worden gelegd tussen de ontwikkeling van een OM-expertisecentrum op het terrein van de bestrijding van EU-fraude en de werkzaamheden van het operationeel overleg voor EU-Fraudezaken.

Binnen het geschetste kader zal het kabinet aandacht besteden aan versterking van het partnerschap met de Europese Commissie: het ligt in de rede de Europese Commissie te betrekken bij de activiteiten van het operationeel overleg in EU-fraudezaken.

De Europese Commissie zal haar activiteiten op het terrein van de samenwerking verbreden bij het inwerkingtreden van het Tweede Protocol bij de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie. Voor concrete zaken ligt het in rede dat het operationeel overleg daarbij als aanspreekpunt fungeert voor zover het gaat om beslissingen met betrekking tot de vervolging van strafbare feiten. Ook in beleidsmatige zin is het nodig dat Nederland op deze ontwikkeling anticipeert.

In de Voortgangsrapportage fraudebestrijding 1997 werd daarnaast gewezen op het aantal EU-fraudezaken. De vraag rijst, of het aantal EU-fraudezaken dat aan het Openbaar Ministerie wordt aangeboden, wel voldoende is. Dat geldt zowel voor de zaken die de FIOD aanbiedt in het kader van het centraal convenant OM-Belastingdienst – zeker gelet op het gewicht van de zaken –, als voor de zaken die door de andere diensten dan de FIOD onderzocht worden op het «klassieke» communautaire fraudeterrein, zoals interventie maatregelen, landbouwheffingen en landbouwrestituties. Het afgesproken richtcijfer van het aantal door AID en ECD te leveren zaken wordt niet gerealiseerd. Overigens zal een toename en/of verzwaring van het aantal EU-fraudezaken ook gevolgen moeten hebben voor de verwerkingscapaciteit van het OM. Een knelpunt blijft tenslotte bestaan op het gebied van vormen van EU-fraude rond structuurfondsen: ondanks alle aanwijzingen van fraude op dit terrein, dienen zich nauwelijks strafzaken aan. Daarom zal de verantwoordelijkheid voor opsporing van fraude rond de structuurfondsen eenduidig worden toegedeeld en versterkt worden aangepakt.

De ontwikkelingen – zowel binnen de Commissie als in Nederland – overziende, lijkt het belang van naar een goede horizontale samenwerkingsstructuur tussen de controle- en opsporingsdiensten in ons land te groeien. Een component daarvan betreft de samenwerking met de Europese Commissie vanuit de «één-loketgedachte». De waarde van horizontale coördinatie en samenwerking kan toenemen door daarbinnen ook een rol toe te kennen aan de (op financieel-beheerniveau) uitvoerende instanties binnen Nederland. Dit past in een ontwikkeling waarin steeds meer lidstaten – recentelijk onder meer Frankrijk en Portugal – ertoe zijn overgegaan om op dit specifieke terrein van de EU-fraudebestrijding horizontale samenwerkingsstructuren tot stand te brengen. UCLAF wil zoveel mogelijk met één centraal aanspreekpunt per lidstaat kunnen werken. In Nederland zou – voor wat betreft aangelegenheden die de opsporing van strafbare feiten betreffen – de Belastingdienst die rol op zich kunnen nemen, met instandhouding van het onderscheid tussen controle (Douane Informatie Centrum, DIC) en opsporing (FIOD), en daarbij zowel dienstbaar kunnen zijn aan UCLAF als aan de vanuit andere departementen betrokken eenheden. Zo ontstaat een vergelijkbare situatie als bij het bestaande AM-overleg (*Assistance Mutuelle*). Onderdeel van de centrale rol is de inhoudelijke coördinatie- en regiefunctie van door de Europese Commissie gegenereerde fraudesignalen in de vorm van AM-meldingen. Via het aanspreekpunt kan ook coördinatie

van samenwerking tussen de Europese Commissie en lidstaten in alle stadia van onderzoek en follow-up plaatsvinden. Wel zal nog moeten worden gezien, hoe daarbij rekening gehouden kan worden met het verschil in karakteristiek van de diverse EU-beleidsterreinen. De aard van de fraudeproblematiek binnen de Europese structuurfondsen is immers anders dan die op het terrein van de eigen middelen en landbouwgarantie-uitgaven.

De realisatie van een horizontaal samenwerkingsverband is een zinvol actiepunt in de volgende kabinetsperiode. In de contacten met UCLAF kan daardoor op een meer eenduidige wijze inhoud gegeven worden aan een goed en effectief overleg in alle fasen van de handhavingketen.

Rol en taak van de douane bij de EU-fraudebestrijding

Zie voor de rol en taak van de douane op het terrein van de EU-fraudebestrijding de beschrijving in het deelterrein fiscaliteit van deze nota.

Signalering en opsporing door SZW van «misbruik arbeidsmarktverruimende EU-subsidies»

Bij de fraudebestrijding binnen het SZW-domein speelt de Arbeidsinspectie een voorname rol. Bij reguliere administratieve onderzoeken stuit de Arbeidsinspectie met enige regelmaat op werkgevers die op omvangrijke schaal gebruik maken van de subsidiemogelijkheden die de EU hun biedt. Daarbij gaat het in het bijzonder om het gelden die ter beschikking worden gesteld uit het Europees Sociaal Fonds (ESF) en om gelden die worden verstrekt uit hoofde van de Kaderregeling Scholing. Soms heeft de Arbeidsinspectie het vermoeden dat deze gelden niet conform de geldende regels wordt besteed. Thans is aangifte bij de reguliere politie (c.q. het Openbaar Ministerie) de enige weg. In de praktijk blijkt de politie nogal eens voor dergelijke zaken noch voldoende capaciteit, noch de juiste expertise te bezitten. Voorgesteld wordt daarom, de Arbeidsinspectie in geval van vermoeden van misbruik een uitgebreider (reactief) onderzoek te laten verrichten en zo nodig proces-verbaal te laten opmaken. Daartoe zal de Arbeidsinspectie in voorkomende gevallen een quick scan uitvoeren naar de rechtmatigheid van de verstrekking/toekenning. Daarnaast zou de Arbeidsinspectie op verzoek van toezichthoudende instanties, op verzoek van de aangewezen autoriteit (CBA, gemeente etc) of bij serieuze tips van derden, een onderzoek kunnen uitvoeren. De aangewezen autoriteit moet in staat worden gesteld een terugvorderingsprocedure te starten. Ten aanzien van de individuele arbeidsmarkttoegeleidingprojecten zal in geval van ontdekking van misbruik een rapportage worden uitgebracht aan de bevoegde instanties. Strafrechtelijk optreden is daar slechts aan de orde in geval van aangifte door deze instanties bij het Openbaar Ministerie. Wanneer de onderzoeksuitkomsten wijzen op lacunes of tekortkomingen in de wetgeving, zal de Arbeidsinspectie daar eveneens aandacht voor vragen.

5. HORIZONTALE FRAUDE

In het kader van de fraudebestrijding zijn de afgelopen jaren grote inspanningen verricht. Wat precies de effecten daarvan zijn in termen van de omvang van de fraude, is niet zo eenvoudig vast te stellen. Immers, anders dan bij delicten met een individueel slachtoffer, is het bij fraude niet mogelijk de omvang te bepalen door zg. slachtofferstudies. Dat betekent, dat de geconstateerde omvang van de fraude in meer of mindere mate een functie is van de intensiteit van de opsporing/controler

en niet noodzakelijkerwijs iets zegt over de «echte» omvang. Wat daarvan zij, aangenomen mag worden dat de inspanningen ertoe geleid hebben 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 belastingssfeer. Zie bijvoorbeeld de belastingfraude via coderekeningen.

Het bestrijden van het aldus weliswaar in omvang mogelijk gereduceerde maar qua hardnekkigheid toegenomen fraudevraagstuk, vergt een andere benadering dan tot nu toe. Naast de tot nu toe 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. Daarnaast zal soortgelijke aandacht moeten worden besteed aan de bestrijding van de horizontale fraude. Waar de inspanningen uit het recente verleden op het terrein van de verticale fraude veel aandacht hebben geëist, is dit terrein tot nu toe onderbelicht gebleven. De marktpartijen hebben hier de laatste tijd intensief aandacht voor gevraagd. Mede onder invloed daarvan is inmiddels een aantal pilots gestart, waarbij bepaalde vormen van horizontale fraude met voorrang worden aangepakt. Deze nieuwe werkwijze kan te zijner tijd wellicht ook voor de aanpak van de verticale fraude worden gehanteerd. Kern van de aanpak is het al eerder genoemde gegeven, dat fraudebestrijding een kennis-intensieve bezigheid is. Kennis, informatie en know-how, moeten daarom zo effectief en efficiënt mogelijk worden georganiseerd. Daar komt het op aan.

Politie en justitie zijn daarbij tot de conclusie gekomen, dat van een gedegen aanpak van zowel de verticale fraude op nieuwe leest als de horizontale fraude, geen sprake kan zijn binnen de schaal waarop politie en openbaar ministerie thans zijn georganiseerd, te weten in 25 regio-korpsen en 19 arrondissementsparketten. Bundeling van kennis en expertise is nodig. In het kader van een pilot worden in 1998 vier clusters van OM en politie gevormd, waarbinnen de opsporing en vervolging van de horizontale fraude nader wordt uitgewerkt en versterkt:¹

- Noord (parketten Groningen, Leeuwarden, Assen): telecom-fraude;
- Oost (parketten Zutphen, Zwolle, Almelo en Arnhem): assurantie-, merken- en auteursrechtfraude;
- Midden/West (parketten Utrecht, Haarlem, Alkmaar): credit card- en daaraan gerelateerde bancaire fraude;
- Zuid (parketten Middelburg, Breda, Den Bosch, Roermond en Maastricht): faillissementsfraude.

Deze clustervorming wordt in 1998 op experimentele basis vormgegeven. Daarna wordt het experiment geëvalueerd. Afhankelijk van de uitkomst daarvan, zal worden gezien of en zo ja hoe verder wordt gegaan. Het OM heeft in dit kader ook een landelijk loket ingericht, waar de belanghebbenden terecht kunnen met fraudezaken, die van daaruit worden verdeeld over het land.

Het OM heeft inmiddels ter versterking van de eigen organisatie besloten, toe te willen werken naar een verdergaande clustering, waarin ook de «verticale fraude» wordt betrokken. Gedacht wordt aan clusters op zeven plaatsen in Nederland: de drie grote steden, Groningen, Zutphen, Breda en Alkmaar. Bij elk van die clusters zal een zg. taakaccent/zwaartepunt worden neergelegd. De onderwerpen zijn als volgt verdeeld over de zeven clusters:

- Noord (parketten Groningen, Leeuwarden, Assen): fiscale en telecom-fraude;

¹ Dit betreft de uitwerking van het in de Voortgangrapportage fraudebestrijding 1997 (in par. Ve) al genoemde interim-advies van de Stuurgroep Financieel Rechercheren.

- Oost (parketten Zutphen, Zwolle, Almelo en Arnhem): assurantie-, merken- en auteursrechtfraude;
- Midden/West (parketten Utrecht, Haarlem, Alkmaar): credit card- en daaraan gerelateerde bancaire fraude;
- Amsterdam: beursfraude en overige bancaire fraude;
- Den Haag: huursubsidie- en sociale zekerheids- (uitkeringen en premies) fraude;
- Rotterdam (parketten Rotterdam en Dordrecht): vervoers-, haven- en EU-fraude;
- Zuid (parketten Middelburg, Breda, Den Bosch, Roermond en Maastricht): faillissementsfraude.

Aan elk cluster wordt een expertisecentrum gekoppeld, waar ten behoeve van het hele land know-how beschikbaar is. De officier van justitie die hoofd is van het cluster, fungeert als centraal aanspreekpunt voor de BOD'en en de particuliere organisaties die primair aan het betreffende taakaccent gekoppeld zijn. Het ligt voor de hand om, als de vier pilots voor de horizontale fraude positief worden geëvalueerd, te zoeken naar een structuur die voor politie en OM gelijk is.

Er is berekend dat zo'n cluster om levensvatbaar te zijn, een bemensing moet hebben qua opsporings-, vervolgings- en samenwerkingscapaciteit, die in totaal 5 miljoen gulden kost.¹

Dat is inclusief het rechterlijke traject en de kosten van het expertisecentrum.

Zeven van dergelijke clusters kosten derhalve 35 miljoen gulden. Ze staan garant voor een kwalitatief hoogwaardige aanpak van de horizontale fraudebestrijding, op een niveau dat qua opsporingskans ligt boven het gemiddelde niveau van de criminaliteitsbestrijding, en ze beschikken ook over vervolgings- en berechttingscapaciteit die nodig is om bij de bestrijding van de verticale fraude een tandje bij te zetten. De opsporingscapaciteit voor die intensivering is echter niet in dit bedrag begrepen. Naar schatting is daarvoor bij de BOD'en en de diensten op de diverse vakdepartementen 15 miljoen gulden extra nodig, met name om meer en andere, meer repressief georiënteerde opsporingscapaciteit te verwerven. Over de verdeling van die capaciteit over de diverse BOD'en zou in een later stadium kunnen worden beslist.

Daarbij komt, dat een fraudezaak nog niet is afgehandeld met het opleggen van een sanctie, maar pas met de executie daarvan. Er zal dus voor het totaal van de activiteiten van de clusters, moeten worden voorzien in een adequaat executietraject. Een executeerbaar vonnis moet daadwerkelijk ten uitvoer worden gelegd, liefst zo snel mogelijk. Dat kost, zeker bij vrijheidsstraffen, (veel) geld. Een ander aspect van de executie is de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Dat is een complex traject, dat dikwijls pas gestalte krijgt lang nadat de eigenlijke fraudezaak is afgesloten. Om dat traject harder te kunnen inzetten, is ook extra geld nodig. De gevolgen van deze beleidsintensivering voor het gevangeniswezen worden geraamd op 5 mln. gulden. Daarbij is ervan uitgegaan dat 20% van de circa 250 middelzware en zware zaken tot een vrijheidsstraf zullen leiden van gemiddeld een jaar tegen gemiddeld f 250 per cel per dag. Verder moet ten behoeve van de ontnemingszaken 2 mln. gulden worden uitgetrokken voor met name de versterking van de executiefase bij het CJIB. In totaal gaat het voor de executie dus om 7 à 8 miljoen gulden.

¹ Een cluster moet beschikken over 27 fte: 1 fte leidinggevende politie, 8 fte politie ten behoeve van de opsporing, 6 fte politie ten behoeve van de expertisevorming, 1 fte leidinggevende OM, 5 fte officieren van justitie en parketsecretarissen en 6 fte algemene ondersteuning; daarbij komt een bedrag aan materiële lasten en gerechtskosten.

De totale kosten voor een gedegen, hoogwaardige aanpak van de horizontale fraude, die aan de behoeften van de marktpartijen tegemoet komt, en een verschuiving/aanpassing van de bestrijding van de verticale fraude, bedragen derhalve 57 miljoen gulden. Daarbij zijn er harde garanties dat het geld ook inderdaad voor de fraudebestrijding zal worden besteed, omdat er immers afzonderlijke instanties (clusters) zijn

geschapen die zich ermee bezig houden en het geld dus niet kan «weglekken» naar andere activiteiten van politie en justitie. De aanpak van de «horizontale» fraude betekent, dat in de praktijk een nieuw werkterrein wordt betreden omdat deze vorm van criminaliteit tot dusver nauwelijks structureel aandacht van politie en Justitie had gekregen. Deze aanpak mag – om de eerder in deze notitie uiteengezette redenen – niet ten koste gaan van de bestrijding van de verticale fraude. Een additionele investering is derhalve noodzakelijk.

Kosten intensivering horizontale fraudebestrijding

In mln. gld.

	1998	1999	2000	2001	2002
Bijzondere opsporingsdiensten	–	7	15	15	15
Politie en OM (fraudeclusters)	–	17	34	34	34
Zittende magistratuur	–	1	1	1	1
Executie					
CJIB	–	2	2	2	2
Gevangeniswezen		1	3	5	5
Totaal	–	28	55	57	57