

Vergaderjaar 2001–2002

**17 050**

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

**Nr. 234**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 april 2002

Op 16 juli 2001 zond ik u de voortgangsrapportage «bestrijding financieel-economische criminaliteit» over 2000 (Kamerstukken II, 17 050, nr. 221), waarover op 19 december een algemeen overleg plaatsvond. Bij de aanbieding van die voortgangsrapportage meldde ik u dat het kabinet voornemens was u in het eerste kwartaal van 2002 een notitie aan te bieden waarin enerzijds zou worden teruggeblikt op de resultaten van gepleegde intensiveringen van de afgelopen jaren, en waarin anderzijds de blik op de toekomst zou worden gericht.

Bijgaand treft u deze notitie aan. Aangezien over de jaren 1999 en 2000 reeds uitvoerig is gerapporteerd door middel van de reguliere voortgangsrapportages<sup>1</sup>, wordt in deze notitie volstaan met een terugblik op hoofdlijnen. Ook de belangrijkste resultaten over 2001 zijn verwerkt. Daarmee kan de notitie tevens worden gezien als een verkorte voortgangsrapportage over 2001.

Voorts doet het huidige kabinet in deze notitie een voorzet voor mogelijke intensiveringen die een nieuw kabinet zou kunnen inzetten bij de bestrijding van fraude en financieel-economische criminaliteit in de komende vier jaar.

Het kabinet is van mening dat het in 1999 ingezette intensiveringsprogramma zijn vruchten heeft afgeworpen. Er zijn gunstige resultaten bereikt op die terreinen waar de afgelopen jaren extra is geïnvesteerd. Zo is de handhavingscapaciteit voor de bestrijding van fiscale fraude uitgebreid en zijn 50 voorgenomen projecten vrijwel allemaal in uitvoering genomen en gerealiseerd. Daaruit zijn niet alleen directe belastingopbrengsten voortgevloeid, maar zijn ook de risico's in diverse sectoren en branches beter in beeld gekomen.

Ook in de sociale zekerheidssector zijn belangrijke verbeterlagen gemaakt, op het gebied van de algehele kwaliteitsverbetering van de fraudebestrijding in die sector, bij het verbeteren van de geautomati-

<sup>1</sup> Voortgangsrapportages «bestrijding financieel-economische criminaliteit» van respectievelijk 22 juni 2000 (Kamerstukken II, 17 050, nr. 210) en 16 juli 2001 (Kamerstukken II, 17 050, nr. 221).

seerde gegevensuitwisseling, de versterking van de samenwerking tussen de betrokken diensten en bij de bestrijding van internationale fraude. Voorts is fors geïnvesteerd in de opsporing en vervolging van zogenaamde horizontale fraude, dat is fraude waarvan niet de overheid maar de private sector (bedrijfsleven, de financiële sector, banken en verzekeraars) het slachtoffer worden. Er zijn nieuwe samenwerkingsverbanden tot stand gekomen van politie en Openbaar Ministerie, er is veel gedaan aan expertise-ontwikkeling en aan het opzetten en uitbouwen van de publiek-private samenwerking op dit terrein. De beoogde taakstelling voor het aantal strafrechtelijk in behandeling te nemen zaken is gerealiseerd.

Terugkijkend kan derhalve worden geconstateerd dat de uitvoering van het fraudebestrijdingsprogramma 1998–2002 succesvol is verlopen en duidelijk zijn vruchten heeft afgeworpen.

Tegelijkertijd kan worden vastgesteld dat het verstandig is ook vooruit te kijken naar hoe de fraudebestrijding de komende jaren vormgegeven zou kunnen worden. Fraude blijkt dieper geworteld in de samenleving dan een aantal jaren geleden wellicht werd vermoed, en nieuwe ontwikkelingen op het terrein van fraude maken oplettendheid noodzakelijk. Dat is recent ook gebleken naar aanleiding van de gebeurtenissen rond de «bouw» en in het «hoger onderwijs». Omdat deze onderwerpen momenteel reeds een eigen traject doorlopen, wordt er in het kader van de bijgevoegde notitie niet uitgebreid op ingegaan. Voorts is van belang dat zich nieuwe «thema's» hebben aangediend, die naar de mening van het kabinet de komende jaren als speerpunt zouden kunnen gelden. Het betreft de aanpak van «identiteitsfraude», «fraude als bedreiging van de voedselveiligheid en een gezonde leefomgeving» en «corruptiebestrijding».

Een nieuw kabinet zal moeten afwegen in welke mate het ingezette beleid wordt doorgezet en op onderdelen versterkt, of waar aanvullend beleid nodig is. De notitie bevat voorstellen hiervoor, waarbij tevens een indicatie is gegeven van de kosten en de verwachte opbrengsten van de diverse maatregelen. Besluitvorming over de inhoud en de omvang van de nieuwe voorstellen is voorbehouden aan het volgende kabinet.

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals

# KABINETSNOTA BESTRIJDING FRAUDE EN FINANCIEEL-ECONOMISCHE CRIMINALITEIT 2002–2006

## INHOUDSOPGAVE

<b>I.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>4</b>			
			3.3.3	aanpak	27
				a. transport en logistiek	28
				b. telecomfraude	28
<b>II.</b>	<b>Terugblik op de periode 1998–2001 en korte vooruitblik naar de periode 2002–2006</b>	<b>5</b>		c. «Midden Afrika criminaliteit»	29
				d. intensiveringen in het FIOD-ECD domein	29
2.1	inleiding	5	3.3.4	kosten en opbrengsten	30
2.2	fiscaliteit	6			
2.3	sociale zekerheid	7	<b>IV.</b>	<b>Nieuwe speerpunten</b>	<b>31</b>
2.4	horizontale fraude	10			
2.5	capaciteitsuitbreiding Bijzondere Opsporings Diensten	13	4.1	inleiding	31
2.6	project Regeerakkoord BOD'en en Functioneel OM	15	4.2	identiteitsfraude	32
2.7	een korte tussenbalans	16	4.2.1	inleiding en probleemanalyse	32
			4.2.2	algemene doelstellingen	34
			4.2.3	aanpak	34
<b>III.</b>	<b>Extra impulsen aan doorlopend beleid</b>	<b>17</b>	4.2.4	kosten en opbrengsten	39
			4.3	fraude als bedreiging van de voedselveiligheid en een gezonde leefomgeving	40
3.1	inleiding	17	4.3.1	inleiding en probleemanalyse	40
3.2	misbruik van en (zwarte) fraude met overheidsprestaties	17	4.3.2	algemene doelstellingen	41
3.2.1	inleiding en probleemanalyse	17	4.3.3	aanpak	42
3.2.2	algemene doelstellingen	19	4.3.4	kosten en opbrengsten	44
3.2.3	aanpak	20	4.4	corruptie	45
	a. slimmere handhaving	20	4.4.1	inleiding en probleemanalyse	45
	b. bredere handhaving	22	4.4.2	algemene doelstellingen	46
	c. meer handhaving	23	4.4.3	aanpak	47
3.2.4	kosten en opbrengsten	25	4.4.4	kosten en opbrengsten	49
3.3	horizontale fraude	26	<b>V.</b>	<b>Bijlagen</b>	<b>51</b>
3.3.1	inleiding en probleemanalyse	26			
3.3.2	algemene doelstellingen	27			

## I. INLEIDING

De achter ons liggende jaren hebben duidelijk gemaakt dat hogere eisen worden gesteld aan de overheid als normatieve gezagsdrager, zeker als het gaat om het vasthouden aan de naleving van gestelde maatschappelijk relevante gedragsregels. Er is een duidelijke roep vanuit de samenleving om meer duidelijkheid over normen en regels, en om een consequente handhaving ervan. Genoemd kunnen worden de nasleep van de vuurwerkramp in Enschede en de nieuwjaarsbrand in Volendam, maar ook de recente bouwfraude-affaire<sup>1</sup>, de discussies over het toezicht op de besteding van EU-gelden (ESF-zaak) en de in algemene zin groeiende aandacht voor integriteit en corruptiebestrijding, zowel in de publieke als in de private sector. Dat stelt eisen aan de overheid. In een op verzoek van het kabinet opgestelde notitie inzake een heroriëntatie van de rol van de overheid in onze samenleving is dit als volgt verwoord: «Er is behoefte aan een overheid die zich weer als drager van het primaat van de maatschappelijke inrichting beschouwt en in zijn uitspraken niet alleen normatief richting geeft, maar ook grenzen stelt én deze effectief bewaakt<sup>2</sup>».

Deze ontwikkelingen kunnen niet zonder gevolgen blijven voor de handhaving in het financieel-economische domein de komende jaren. In april 1998 bracht het toenmalige kabinet een notitie uit<sup>3</sup> met voorstellen voor intensivering van de aanpak van misbruik, oneigenlijk gebruik en fraude. In 1999 is een aanvang gemaakt met de uitvoering van dit intensiveringsprogramma. Nu, in het laatste jaar van deze kabinetsperiode, kan geconstateerd worden dat het intensiveringsprogramma zijn vruchten heeft afgeworpen (zie hoofdstuk II), maar dat er bepaald geen reden is om «achterover te leunen». Het voorkómen en bestrijden van fraude en financieel-economische criminaliteit behoeft blijvende aandacht, en op gezette tijden moet worden gezien of de bestaande aanpak nog voldoet, of dat verbeteringen of aanscherpingen nodig zijn. Daarbij moet ook rekening gehouden worden met toekomstige ontwikkelingen. Zo vragen maatschappelijke tendensen als digitalisering en internationalisering en nieuwe vormen van fraude of financieel-economische criminaliteit om een adequate reactie van de overheid<sup>4</sup>.

Het intensiveringsprogramma 1998–2002 richtte zich enerzijds op de versterking van de aanpak van fraude op de traditionele deelgebieden «fiscaliteit», «sociale zekerheid» en «EU-fraude»; anderzijds – en dat was nieuw – is gestart met een structurele aanpak van de bestrijding van «horizontale fraude», fraude waarvan niet de overheid, maar de particuliere sector het slachtoffer is (banken, verzekeraars, bedrijfsleven). Gedurende deze kabinetsperiode is gebleken dat deze aanpak te beperkt is, omdat een aantal gebieden er niet of in ieder geval onvoldoende door gedekt worden. Net als andere vormen van criminaliteit wordt fraude bevorderd door een aantal, elkaar versterkende factoren. Verminderd normbesef, en daardoor een minder grote geneigdheid tot naleving, is één factor. Daarnaast spelen financiële belangen een rol, alsook het relatieve gemak waarmee veel vormen van fraude gepleegd kunnen worden. De toegenomen aandacht voor het fenomeen in de afgelopen jaren heeft bijgedragen aan een verbeterde aanpak, maar heeft ook duidelijk gemaakt dat het probleem wijder verbreid is dan we voorheen dachten: er is zicht gekomen op nieuwe vormen van fraude, waarop met de huidige capaciteit niet voldoende adequaat kan worden gereageerd. Met andere woorden, fraude blijkt dieper geworteld in de samenleving dan een aantal jaren geleden werd vermoed.

Een verdere versterking, maar ook een verbreding van de aanpak is daarom noodzakelijk. Noodzakelijk, omdat alle vormen van misbruik, fraude en financieel-economische criminaliteit een bedreiging vormen

<sup>1</sup> Omdat ten tijde van het verschijnen van deze nota nog geen resultaten van de parlementaire enquête beschikbaar zijn, wordt in deze nota niet nader ingegaan op bouwfraude. Naar alle waarschijnlijkheid zullen de maatregelen die worden genomen naar aanleiding van de bouwfraude-enquête in een apart traject worden gemonitord.

<sup>2</sup> Notitie van de directeur van het Sociaal Cultureel Planbureau, dr. P. Schnabel. Deze notitie ging vooraf aan de «Verkenningen» op een vijftal beleidsterreinen, waarvan de Minister-President op 23 augustus 2001 de resultaten aan de Tweede Kamer heeft aangeboden.

<sup>3</sup> Brief van de minister van Justitie van 9 april 1998, Kamerstukken II, vergaderjaar 1997–1998, 17 055, nr. 203.

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld de scenariostudie van prof. B. Hoogenboom: «'t Neemt toe, men weet niet hoe», scenariostudie financieel-economische criminaliteit in 2010 (Den Haag, Koninklijke Vermande, 2001) die een beeld geeft van de mogelijke gevolgen van een aantal belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen voor de aanpak van financieel-economische criminaliteit.

voor de integriteit van de samenleving als geheel: de integriteit van de overheid (in al zijn geledingen), van het bedrijfsleven, van het financieel-economisch verkeer, en van de burgers. In dit verband wordt ook nog gewezen op de recentelijk prominent op de voorgrond gekomen relatie tussen (financiering van) terrorisme en de integriteit van de financiële sector. De meer algemene roep om een stringenter handhavende overheid onderstreept voorts het belang van extra maatregelen als het gaat om handhaving in het financieel-economische domein. Daar komt bij dat, aangezien het bij fraudedelicten veelal gaat om financiële benadeling van overheid en private sector, bestrijding van deze vorm van criminaliteit zichzelf «terugverdient».

In deze nota wordt eerst kort teruggeblikt op de afgelopen jaren, waarbij aandacht wordt besteed aan de belangrijkste resultaten van het bij het begin van deze kabinetsperiode gestarte intensiveringsprogramma. Deze tussenbalans biedt de basis voor het programma van de komende jaren. Daarbij wordt een drieledige aanpak wenselijk geacht:

- Het reguliere beleid, gericht op bestrijding van misbruik, oneigenlijk gebruik en fraude, zal worden gecontinueerd. Omdat het hier om doorlopend beleid gaat, zal er in deze nota niet meer uitvoerig op worden ingegaan. De terugblik (hoofdstuk II) en de uitvoerige voortgangsrapportages aan de Kamer van de afgelopen jaren verschaffen daarin reeds voldoende inzicht<sup>1</sup>.
- Waar binnen dat staande beleid wel belangrijke verbeteringen, aanscherpingen of intensiveringen zijn voorzien, komen die aan de orde in hoofdstuk III (misbruik van en (zwarte) fraude met overheidsprestaties; horizontale fraude).
- Tot slot spitst de nota zich in hoofdstuk IV toe op een beperkt aantal nieuwe speerpunten binnen de financieel-economische criminaliteit, die de komende jaren specifiek om extra aandacht en investering vragen: identiteitsfraude, fraude als bedreiging van de voedselveiligheid en een gezonde leefomgeving; corruptie.

Waar relevant wordt tevens aandacht besteed aan de noodzakelijk geachte activiteiten op het gebied van voorlichting<sup>2</sup>. Aard en inhoud van de benodigde voorlichtingsactiviteiten is afhankelijk van het specifieke fraudeveld waar ze betrekking op hebben. Daarom is ervoor gekozen deze activiteiten te beschrijven bij de specifieke deelthema's.

<sup>1</sup> Zie de voortgangsrapportages «bestrijding financieel-economische criminaliteit» van 17 juni 1999 (Kamerstukken II, 17 050, nr. 207), 22 juni 2000 (Kamerstukken II, 17 050, nr. 210), en 16 juli 2001 (Kamerstukken II, 17 050, nr. 221).

<sup>2</sup> Op deze wijze wil het kabinet invulling geven aan de toezegging van de Minister van Justitie tijdens het algemeen overleg van 20 februari 2001 om de mogelijkheden van een anti-fraudecampagne van de overheid te bezien (zie Kamerstuk 17 050, nr. 214, pag. 5).

<sup>3</sup> Verticale fraude is fraude waarvan de overheid het slachtoffer is (zoals fraude met uitkeringen, belastingen, overheidssubsidies etc.).

<sup>4</sup> Horizontale fraude is fraude waarvan de private sector (bedrijfsleven, financiële sector) of burgers het slachtoffer zijn.

<sup>5</sup> De Arbeidsinspectie van het ministerie van SZW, de Economische Controle Dienst (destijds van het ministerie van Economische Zaken, inmiddels de FIOD-ECD van het ministerie van Financiën), de Algemene Inspectie Dienst van het ministerie van LNV en de Dienst recherchezaken van het ministerie van VROM).

## II. TERUGBLIK OP DE PERIODE 1998–2001 EN KORTE VOORUITBLIK NAAR 2002–2006

### 2.1 INLEIDING

Het bij het begin van deze kabinetsperiode gestarte intensiveringsprogramma had tot doel een forse extra impuls te geven aan de bestrijding van zogenoemde verticale fraude<sup>3</sup>, en tevens te werken aan een krachtige versterking (zowel qua organisatie van opsporing en vervolging, als in termen van capaciteit) van de aanpak van horizontale fraude<sup>4</sup>. Wat de verticale fraude betreft richtte het intensiveringsprogramma zich met name op fiscale fraude en op fraude in de sociale zekerheidssector. Ook is een aantal Bijzondere Opsporings Diensten versterkt<sup>5</sup>. Om de beoogde versterking van de aanpak van horizontale fraude te bewerkstelligen is geïnvesteerd in een andere organisatie van de opsporing en vervolging op dat terrein en in capaciteitsuitbreiding van politie en Openbaar Ministerie. De Tweede Kamer is jaarlijks door middel van reguliere voortgangsrapportages uitvoerig geïnformeerd over de voortgang en resultaten van

het intensiveringsprogramma (zie voetnoot 4). In dit hoofdstuk wordt daarom slechts op hoofdlijnen ingegaan op de belangrijkste resultaten van de afgelopen jaren. Die resultaten zijn niet altijd uit te drukken in harde euro's op een specifieke begroting, maar bestaan vaak ook uit moeilijker in geld te waarderen preventieve effecten. Bij de weergave van de resultaten wordt voor de overzichtelijkheid dezelfde indeling gehanteerd als in de intensiveringsnota van destijds. Verder wordt ook aangegeven in hoeverre het nu ingezette beleid de komende jaren zal worden doorgezet, en welke resterende of nieuwe aandachtspunten aandacht behoeven.

## 2.2 FISCALITEIT

Het beleid van de Belastingdienst, gericht op voorkóming en bestrijding van fiscale fraude, rustte de afgelopen jaren op drie centrale pijlers: verbetering van dienstverlening, verbreding van algemeen toezicht en intensivering van toezicht en opsporing (deze drie pijlers zullen overigens ook de komende jaren de basis blijven vormen). Deze algemene doelstellingen hebben een concrete vertaling gevonden in de vorm van uitbreiding van de handhavingscapaciteit en in ruim 50 projecten, die vrijwel allemaal in uitvoering zijn genomen en gerealiseerd. Daarmee zijn de activiteiten van deze projecten onderdeel geworden van het lopende proces en ingebed in het reguliere toezicht dat de Belastingdienst uitoefent.

De uitvoering van de diverse projecten heeft geresulteerd in betere ontdekkingsmethoden van risico's (onder andere door het werken met centrale meldpunten en het gebruik maken van kenniscgroepen voor specifieke onderwerpen) en betere behandelmethoden van die risico's. Ook is door de getroffen maatregelen een efficiëntere inzet van mensen en middelen mogelijk gemaakt, wat heeft bijgedragen aan een effectievere aanpak van gesignaleerde fraude. De diverse projecten hebben niet alleen directe belastingopbrengsten gegenereerd, maar ook bijgedragen aan het beter in kaart brengen van specifieke risico's in bepaalde branches of sectoren. Belangrijke opbrengsten, zoals ook gerapporteerd in de reguliere voortgangsrapportages (zie onder 2.1), zijn voorts gerealiseerd met de aanpak van mega-fraudezaken en landelijke acties.

In termen van financiële opbrengsten over de jaren 1999 tot en met 2001<sup>1</sup> zien de resultaten er als volgt uit:

**Tabel fiscale kosten en opbrengsten 1999–2001 in het kader van intensivering fraudebestrijding (in mln. €)**

	Doel 1999	Realisatie 1999	Doel 2000	Realisatie 2000	Doel 2001	Realisatie 2001
<b>Kosten</b>	92,5	92,7	146,5	146,5	164,7	164,7
<b>Opbrengsten</b>	101,6	101,6	169,2	159,7	217,4	217,4

Bron: Voortgangsrapportage bestrijding finec 16 juli 2001 (Kamerstukken II, 17 050, nr. 225).

De tabel maakt duidelijk dat de gerealiseerde opbrengsten de geraamde kosten overstijgen. Met andere woorden, fraudebestrijding loont. Wel valt op dat ramingen voor de opbrengsten in 2000 niet volledig zijn gerealiseerd, wat is veroorzaakt doordat de in dat jaar uitgevoerde mega-onderzoeken (met een strafrechtelijk nadeel van vele honderden miljoenen guldens) slechts beperkt tot belastingaanslagen in Nederland konden leiden. De met deze onderzoeken opgedane kennis is ingebracht in de Wereld Douane Organisatie. In 2001 is het «World Cigarette Offense» gestart; dit is een project waarin een aantal activiteiten wordt benoemd om sigarettenfraude te bestrijden. Namens Nederland participeert het Centraal Meldpunt Accijnsfraude in de expertgroep van dit project.

<sup>1</sup> Het jaar 1998 is hier niet meegenomen, omdat de intensiveringsgelden eerst met ingang van 1999 beschikbaar zijn gekomen.

Naast de directe belastingopbrengsten in de zin van correcties op aangiften, zijn ook indirecte niet op geld waardeerbare opbrengsten gerealiseerd, zoals het toegenomen gebruik van de internetsite door belastingplichtigen, de versnelling van processen, in beslag genomen (en vernietigde) goederen als sigaretten en verdovende middelen, opge- maakte processen verbaal, verzonden risicosignalen, behandelde verzoeken, toegenomen samenwerking met andere instanties, vergroting kennis, etc. Daarenboven draagt dit soort acties bij aan de algemene bereidheid tot naleving van de belastingwetgeving. Er is geen betrouwbare berekeningsmethode beschikbaar om al deze effecten tot een geldswaarde te herleiden. Voorts zijn op grond van de activiteiten in 2001 en voorgaande jaren preventieve effecten gerealiseerd.

Het verloop van «fraudevermoeden» tot «aanmelding bij het OM» laat over de jaren 1998–2001 het volgende beeld zien:

#### Cijfers Belastingdienst/FIOD-ECD 1999–2001

	1999	2000	2001
Aangemelde zaken (fraudevermoeden)	3 410 (100%)	3 156 (100%)	1 607 (100%)
Adm. afdoening (Belastingdienst)	2 848 (84%)	2 602 (82%)	1 082 (67%)
In TPO geaccepteerd voor sr. onderzoek FIOD-ECD	562 (16%)	554 (18%)	525 (33%)

In 2001 zijn er van de in het TPO<sup>1</sup> geaccepteerde zaken 462 met een proces-verbaal afgesloten (2000: 452; 1999: 453). Hiermee zijn de in het handhavingsarrangement met het OM opgenomen afspraken (450 zaken per jaar) gerealiseerd.

Voorts blijkt uit de cijfermatige gegevens over het handhavingsbeleid van de Belastingdienst dat sprake is van een forse volumegroei in aantallen aanslagen en behandelde biljetten, terwijl het correctiepercentage op hetzelfde niveau is gehandhaafd onder gelijktijdige realisatie van een procesversnelling<sup>2</sup>.

Zoals gezegd gaat de Belastingdienst de komende jaren voort op de ingeslagen weg. Naast continuering van het ingezette beleid wordt de komende jaren meer in het bijzonder aandacht nodig geacht voor vergroting van de fraude-alertheid van medewerkers en voor verdere versterking van de samenwerking met andere handhavings-partners («bredere handhaving»). Als inhoudelijk aandachtsvelden verdienen voorts identiteitsfraude en internationale aspecten van fraudebestrijding de komende jaren bijzondere aandacht.

## 2.3 SOCIALE ZEKERHEID

Het voorkómen en bestrijden van fraude op het gebied van sociale zekerheid heeft zich de afgelopen jaren geconcentreerd op vier hoofdthema's, namelijk (1) kwaliteitsverbetering van de fraudebestrijding, (2) verbetering van de uitwisseling van gegevens, (3) verbetering van samenwerking en (4) bestrijding van internationale fraude.

De kwaliteitsverbetering van de fraudebestrijding betrof met name activiteiten ter verhoging van de fraudebestendigheid van werkprocessen, ter versterking van het M&O-beleid<sup>3</sup> in beleidsvorming en -verantwoording, ter verhoging van de controleselectiviteit en ter verbetering van de afdoening. Zo is in 2000 het meerjarig traject «kwaliteitsverbetering fraudebestrijding bijstand» afgerond, is fraudebestrijding onderdeel geworden van de bestuurlijke afspraken met gemeenten in het kader van de

<sup>1</sup> TPO= Tri Partiet Overleg tussen Belastingdienst, FIOD-ECD en OM.

<sup>2</sup> Zie voortgangsrapportage «bestrijding financieel-economische criminaliteit 2000», 16 juli 2001, blz. 40 (Kamerstuk: zie voetnoot 4).

<sup>3</sup> Misbruik en Oneigenlijk gebruik.



«Agenda van de Toekomst» en hebben het Lisv en de uvi's risico-analyses ontwikkeld. Voorts hebben de Wet Boeten, Maatregelen, Terug- en Invordering (WBMTI) en de met het Openbaar Ministerie afgesloten handhavingsarrangementen over de afdoening van fraudezaken in belangrijke mate bijgedragen aan de beoogde kwaliteitsverbetering.

De verbetering van het geautomatiseerde gegevensverkeer is vormgegeven door middel van activiteiten ter intensivering en stroomlijning van het gegevensverkeer tussen instanties voor verificatie, snellere signalering van «witte fraude<sup>1</sup>» en risico-analyse. Van bijzonder belang zijn geweest de voorbereiding en ontwikkeling van het Cliënt Volg Communicatie Stelsel (CVCS, inmiddels SUWI-net geheten), de Gemeenschappelijke VerwijsIndex (GVI) en het Inlichtingen-bureau (IB). Voorts is innovatief onderzoek verricht naar het gebruik van technieken als voice-response, chipcards en biometrie.

De verbetering van de samenwerking stond vooral in het teken van «brede handhaving», waarbij ernaar gestreefd werd dat verschillende organisaties aan elkaar gerelateerde fraudeproblemen gezamenlijk aanpakken, de handhavingsinspanningen onderling afstemmen en fraudestructuren in kaart brengen. Als belangrijke resultaten kunnen voorts genoemd worden dat de in 2000 toegezegde gefaseerde verdubbeling van het aantal waarnemingen ter plaatste door uitvoeringsinstellingen (uvi's) volgens schema verloopt, dat het Westland Interventie Team (WIT) is gestart en dat het aantal Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams (RIF's) is uitgebreid van 5 naar 8. Deze ontwikkelingen hebben geleid tot een verdere versterking van de fraudebestrijding, onder meer resulterend in een stijging van het aantal opgemaakte processen verbaal en in aanzienlijke financiële baten (zie onderstaande tabel).

De bestrijding van internationale fraude heeft zich vooral gericht op de controle van gegevens, die alleen in het buitenland geverifieerd kunnen worden en op de opsporing en afdoening van fraude met die gegevens. Belangrijke pijlers waren de totstandkoming van de Wet Beperking Export Uitkeringen, het afsluiten van verdragen in het kader van die wet, de inrichting van het Internationaal Bureau Fraudebestrijding (IBF) en de uitvoering van diverse controle-projecten op het gebied van kinderbijslag en vermogen in het buitenland.

Wat de geraamde financiële effecten betreft kan het volgende overzicht worden gegeven:

---

<sup>1</sup> Met «witte fraude» wordt bedoeld op die vormen van fraude die door middel van bestandsvergelijking kunnen worden ontdekt.



	Raming 1999	Realisatie 1999	Raming 2000	Realisatie 2000	Raming 2001	Realisatie 2001
Opbrengsten						
I. kwaliteitsverbetering fraudebestrijding	7	7	15	15	16	16
II. verbetering gegevensverkeer	9	3	17	3	25	17
III. verbetering samenwerking	14	8	16	16	16	16
IV. bestrijding internationale fraude	8	8	10	10	15	14
<b>Totaal</b>	<b>38</b>	<b>26</b>	<b>58</b>	<b>44</b>	<b>72</b>	<b>63</b>
Kosten						
I. kwaliteitsverbetering fraudebestrijding	5	5	8	8	6	6
II. verbetering gegevensverkeer	20	3	21	11	31	19
III. verbetering samenwerking	5	4	6	6	6	6
IV. bestrijding internationale fraude	4	3	3	3	6	5
<b>Totaal</b>	<b>34</b>	<b>15</b>	<b>38</b>	<b>28</b>	<b>49</b>	<b>36</b>

Bron: Financiële verantwoording SZW (1999, 2000, 2001).

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de gerealiseerde opbrengsten de gerealiseerde kosten in belangrijke mate overstijgen. Met andere woorden, ook hier kan geconstateerd worden dat fraudebestrijding loont. Wel laat de tabel een verschil zien tussen de oorspronkelijke raming van de kosten en opbrengsten en de realisatie volgens de huidige inzichten. Dit verschil valt grotendeels te verklaren uit mutaties binnen het thema «verbetering gegevensverkeer». Door met name vertragingen in de besluitvorming rond de invoering van het Inlichtingenbureau zijn de kosten en opbrengsten van deze projecten (gedeeltelijk) in de tijd doorgeschoven.

In aanvulling op het voorgaande kunnen nog de volgende belangrijke resultaten worden genoemd:

- de werking van de gemeenschappelijke verwijsindex (GVI) is verbeterd, omdat met een meer verfijnde selectie van fraudesignalen een efficiëntere controle mogelijk is. Hierdoor zijn de afgelopen jaren steeds meer fraudeonderzoeken succesvol afgerond;
- in 2001 is begonnen met de landelijke uitrol van het Inlichtingenbureau;
- op basis van de uitkomsten van een in de gemeente Delft gehouden chipcardproef wordt het experiment in een grootschaliger vorm voortgezet in de gemeente Eindhoven.

<sup>1</sup> Zie de «integrale handhavingsrapportage voor de sociale zekerheid» (kenmerk: SZAO-01-988) voor de kwantitatieve ontwikkelingen over de periode 1997–2000.

<sup>2</sup> Van Gils, Van der Heijden, Rosebeek: Randomized Response: Onderzoek naar regel-overtreding (ABW, WAO en WW), Amsterdam, SZW/NIPO, januari 2001; het rapport «Zwarte bijstandsfraude» is 15 november 2001 aangeboden aan de TK (kenmerk BZ/AB/01/67 521); zie voor en overzicht van onderzoeken inzake de evaluatie van de Wet MBTi: Oeloff, E., Interne nalevingsbereidheid in zes stappen (een implementatietraject voor handhavingsbeleid in het kader van het project draagvlakvergroting BMTi, Radar/Lisv, Amsterdam 2001, waarin o.a. opgenomen: 1. Rietbergen, C.J.M. en J.T.F. Vos, Boeten en maatregelen in uitvoering. Evaluatie van de uitvoering van de wet Boeten, Matregelen, terug- en Invordering sociale zekerheid in ZW en WAO, Verwey-Jonker Instituut/Lisv, Utrecht/Amsterdam, 2000 en 2. Deursen, C.G.L. van, Uitvoering van de WW 3 jaar na de invoering van de wet BMTi (onderzoek onder 48 WW functionarissen), Bureau Astri/Lisv, Leiden/Amsterdam, 1999.

Het algemene beeld over de afgelopen jaren is dat de fraudebestrijding verbetert<sup>1</sup>, maar die verbetering moet de komende jaren wel doorzetten. In ieder geval zullen de reeds ingezette beleidsinitiatieven en verbetermaatregelen uit het intensiveringsprogramma 1998–2002 moeten worden voortgezet, maar dat is niet voldoende. Diverse signalen onderstrepen de noodzaak van extra maatregelen (resultaten uit de praktijk, beleidsonderzoek, toezicht en bevindingen van de Algemene Rekenkamer). Zo zijn gemeenten aangesproken op achterstanden bij de afhandeling van belastingsignalen en de SVB op de afname van het aantal fraudeonderzoeken alsmede het percentage op basis daarvan gedane aangiften. Uit de praktijk van de controle en opsporing bleken met name identiteitsfraude, zwarte fraude en illegale tewerkstelling deels in combinatie en deels in georganiseerd verband te worden gepleegd en daarmee om een complexe en arbeidsintensieve fraudebestrijding te vragen. Daarbij waren werkgeversverplichtingen omtrent werknemersadministratie en tewerkstellingsvergunningen moeilijk te handhaven. Uit onderzoeken (randomized response, onderzoek naar bestrijding van zwarte fraude in de bijstand en evaluatie wet BMTi<sup>2</sup>) bleek daarbij dat met name zwarte fraude met uitkeringen nog te veel voor komt, dat de kennis over verplichtingen nog niet

voldoende is en dat de wetsconforme signalering en sanctionering van misbruik en oneigenlijk gebruik beter kan. Bij «zwarte fraude» gaat het om vormen van fraude die, in tegenstelling tot «witte fraude», niet via bestandvergelijking ontdekt kan worden. Zwarte fraude is vaak hardnekkiger, en moeilijker te detecteren. Daarom is de bestrijding ervan aanzienlijk arbeidsintensiever. Voorts is duidelijk dat internationale aspecten van fraudebestrijding de komende jaren om bijzondere aandacht vragen. Uit het toezicht en uit rapporten van de Algemene Rekenkamer bleek voorts de noodzaak van verbeteringen in de informatievoorziening, prestatieafspraken en centrale regie in de opsporing en vervolging en verbeteringen in de aansturing op het M&O-beleid in de sociale zekerheid.

Zoals in het Kabinetstandpunt inzake de Bijzondere Opsporings Diensten van 15 december 1999<sup>1</sup> staat vermeld is op het werkerrein van het ministerie van SZW meer samenhang en structuur in de opsporing aangebracht. Op 1 januari 2002 is daartoe binnen SZW het Bureau Opsporingsbeleid (BOB) opgericht, dat verantwoordelijk is voor de coördinatie van het SZW-brede opsporingsbeleid, inclusief de monitoring van en rapportage over dit beleid. Het BOB heeft, in samenspraak met de opsporingsdiensten van diverse organisaties en met het Openbaar Ministerie, een opsporingsbeleidsplan en een handhavingsarrangement voor 2002 opgesteld. Beide documenten zijn op 15 januari 2002 aan de Kamer aangeboden<sup>2</sup>. De SIOD is eveneens per 1 januari 2002 actief en zal door middel van opsporing van zware en/of sectoroverschrijdende strafbare feiten misbruik van sociale wetgeving en voorzieningen tegengaan. Hiermee levert de SIOD een bijdrage aan het behoud van het maatschappelijk draagvlak voor deze wetgeving en voorzieningen.

Tot slot wordt gewezen op een aantal belangrijke ontwikkelingen, die de komende jaren verder tot wasdom zullen komen. Verdere verbetering van de fraudebestrijding wordt verwacht van de samenvoeging van vijf uitvoeringsinstellingen tot één Uitvoeringsinstelling voor de Werknemersverzekeringen (UWV), onder rechtstreekse aansturing en toezicht van SZW. Dit leidt tot een bundeling van handhavingscapaciteit en -expertise, maar ook tot een meer uniforme uitvoering van weten regelgeving. Eind 2001 heeft SZW voorts een regeling gepubliceerd ter stimulering van opsporingssamenwerkingsverbanden bij gemeenten.

## 2.4 HORIZONTALE FRAUDE

In de periode 1998–2002 zijn diverse maatregelen tot uitvoering gebracht, gericht op versterking van de opsporing en vervolging van horizontale fraude. Belangrijkste inzet was om te komen tot een bundeling van kennis en expertise bij politie en OM, en tot de organisatie van de capaciteit voor de opsporing en vervolging horizontale fraude in samenwerkingsverbanden op bovenregionaal en arrondissementsniveau. Concreet heeft dit geleid tot de gefaseerde inrichting van zeven interregionale fraudeteams (IFT's), en van even zovele landelijke expertisecentra van het Openbaar Ministerie (die zich elk richten op een of twee specifieke vormen van horizontale fraude).

Wat de geraamde financiële effecten betreft kan het volgende beeld worden gegeven<sup>3</sup>:

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 1999–2000, nr. 26 955, nr. 1.  
<sup>2</sup> PO/01/779709.

<sup>3</sup> Aan de kostenkant betreft het hier extra middelen voor politie, OM en BOD'en (zie de bijlage bij de voortgangsrapportage «bestrijding financieel-economische criminaliteit 1997–1998, blz. 55, tabel 1). Het betreft hier primair de extra toegekende middelen voor de bestrijding van horizontale fraude, maar ook de extra middelen die zijn toegekend aan de BOD'en (zie par. 2.5). De BOD'en richten zich vooral op verticale fraude, en in mindere mate op horizontale fraude. Deze middelen zijn met ingang van 1999 aan de diverse begrotingen toegevoegd, reden waarom in dat jaar nog geen opbrengsten zijn geraamd: de beoogde werving t.b.v. de uitbreiding van opsporingscapaciteit kon pas dat jaar starten. Wat de opbrengsten betreft ging het in 2000 om een bedrag van fl 2 miljoen aan extra inkomsten in de sfeer van boeten en transacties (2001: fl 4 miljoen), en voor het overige om extra inkomsten in de sfeer van belastingheffing en BTW. De inkomsten uit boeten en transacties op dit onderdeel maken slechts een gering aandeel uit van de totale inkomsten aan boeten en transacties op de Justitie-begroting. Omdat «fraude» een breed scala aan misdrijven omvat, is het niet mogelijk gebleken een precieze uitsplitsing te maken naar inkomsten voor de verschillende fraudecategorieën. Gelet op de algemene ontwikkeling m.b.t. de inkomsten uit boeten en transacties in 2000 in 2001 kan evenwel worden aangenomen dat de geraamde inkomsten m.b.t. horizontale fraude inderdaad zijn gerealiseerd.

**Bestrijding horizontale fraude en uitbreiding BOD'en (in miljoenen gulden)**

	Doel 1999	Realisatie 1999	Doel 2000	Realisatie 2000	Doel 2001	Realisatie 2001
<b>Kosten</b>	15	15	27.2	27.2	28.1	28.1
<b>Opbrengsten</b>	0	0	5.5	5.5	10.9	10.9

Bron: Voortgangsrapportages Bestrijding finec en fraude 1997-1998, TK 17 050, nr. 207 en 2001, TK 17 050, nr. 221.

Uit de tabel blijkt dat de kosten voor opsporing en vervolging (politie, BOD'en en justitiële keten) hoger zijn dan de directe baten (d.w.z. concrete opbrengsten voor de Rijksbegroting). Dat was destijds in de ramingen ook voorzien. Daarbij moet worden aangetekend dat slechts een gedeelte van het aantal potentiële fraudezaken uiteindelijk via opsporing en vervolging leidt tot directe baten in de vorm van opgelegde boetes of belasting-opbrengsten. Bestrijding van horizontale fraude door politie, Bijzondere Opsporings Diensten en Openbaar Ministerie leidt evenwel ook tot indirecte, maatschappelijke baten (of: tot minder schade) bij de private partijen (zoals banken en verzekeraars), die vaak slechts gedeeltelijk in geld zijn uit te drukken en die niet terugvloeien naar de Rijksbegroting.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van het aantal door het OM opgepakte zaken en de daarmee gemoeide maatschappelijke baten, uitgedrukt in het financieel nadeel dat in 2001 is opgespoord dan wel voorkómen bij diverse vormen van horizontale fraude. Het betreft hier financieel nadeel dat is voorkómen omdat het misdrijf door ingrijpen van politie en justitie niet voltooid kon worden, of financieel nadeel dat door het slachtoffer (instelling, bedrijf) kan worden teruggevorderd bij de dader.

**Aantallen door het OM opgepakte zaken en maatschappelijk nadeel:**

Soort fraude	Aantal door OM opgepakte zaken (zwaar(Z)/middelzwaar (MZ))*	Opgespoord en/of voorkómen nadeel (in miljoenen euro's)
Bancaire fraude	27 (12 Z; 15 MZ)	38,9
Creditcard fraude	2 ( 0 Z; 2 MZ)	0,2
Faillissementsfraude	18 ( 3 Z; 15 MZ)	11,6
Intellectuele eigendom en namaak	1 ( 1 Z; 0 MZ)	-
Telecomfraude	6 ( 2 Z; 4 MZ)	2,2
Verzekeringsfraude	12 ( 3; Z 9 MZ)	3,5
Overige fraude**	18 ( 5 Z; 13 MZ)	2,5
<b>Totaal</b>	<b>84 (26 Z; 58 MZ)</b>	<b>58,9</b>

Bron: Managementrapportage Interregionale Fraude Teams 2001

\* De gegevens in deze tabel betreffen vooral de productie van 5 IFT's; de twee nieuwste IFT's (Rotterdam en Amsterdam) zijn in de laatste maanden van 2001 volledig gaan draaien, zodat hun productie pas vanaf dat moment is meegeteld.

\*\* Onder overige fraude wordt verstaan heling, oplichting en flessentrekkerij, valsheid in geschrifte.

Opgemerkt moet nog worden dat het aantal fraudesignalen dat bij de IFT's en bij het Landelijk Bureau Fraude binnenkomt aanzienlijk hoger is dan het aantal opgepakte zaken. Uit het aanbod wordt een selectie gemaakt volgens de VPO-richtlijnen<sup>1</sup>, waarna alleen die zaken worden opgepakt die IFT-waardig zijn. De overige zaken worden in beginsel afgedaan door de regiopolitie.

De inrichting van deze samenwerkingsverbanden (de IFT's) en een aantal speciale «fraudeloketten» (voor o.a. de banken en verzekeringsmaatschappijen) heeft een duidelijke impuls gegeven aan de bestrijding van diverse vormen van horizontale fraude. Ook heeft deze ontwikkeling onmisken-

<sup>1</sup> VPO = Voorbereidend Prioriteiten Overleg.

baar geleid tot een grotere herkenbaarheid en daarmee bereikbaarheid van politie en OM voor de private sector. De samenwerking met private partners is verder verbeterd door het afsluiten van handhavingsarrangementen met het OM, die afspraken bevatten over onder meer de wijze van aanlevering en afdoening van fraudezaken. De gegroeide samenwerking tussen publieke en private partners heeft er zeker ook toe bijgedragen dat de private sector zelf maatregelen is gaan treffen ter voorkoming van fraude (vaak op basis van preventie-adviezen vanuit de IFT's).

Bij de start van de IFT's is als taakstelling geformuleerd dat jaarlijks 15 middelzware en 2 zware fraudezaken per IFT in onderzoek genomen moesten worden. Deze streefgetallen zijn in 1999 en 2000 gehaald, zoals ook aan de Kamer is gerapporteerd in de reguliere voortgangsrapportages<sup>1</sup>. De cijfers over 2001 zijn opgenomen in de tabel eerder in deze paragraaf; deze cijfers wijzen uit dat het aantal in behandeling genomen zware zaken is toegenomen, terwijl het aantal middelzware zaken een lichte daling laat zien.

In het begin 2000 verschenen tussen-evaluatierapport over het functioneren van de IFT's<sup>2</sup> werd geconstateerd dat de opbouw van de IFT's in korte tijd en op onorthodoxe wijze tot stand was gekomen, waarmee volgens de onderzoekers een prestatie van formaat was geleverd. Voorts werd geconstateerd dat de private sector zeer te spreken was over de opgezette IFT-structuur, vooral omdat er een duidelijk aanspreekpunt was gecreëerd waar de sector met haar zaken terecht kon. Er waren ook kritische kanttekeningen, onder andere over de organisatorische inbedding van de IFT's, de bedrijfsvoering en het – zeker in de beginfase – achterblijven van het aantal fraudemeldingen uit de private sector. De eind-evaluatie van het project Financieel Rechercheren zal in de eerste helft van 2002 worden afgerond.

Een relevante ontwikkeling van de afgelopen jaren is voorts dat de informatievoorziening over de afdoening van fraudezaken<sup>3</sup> gaandeweg verbetert. Sinds 2000 wordt de opsporing en vervolging van fraudezaken ondersteund door middel van het Fraude Registratie en Informatiesysteem (FRIS). Het FRIS ondersteunt een landelijke uniforme weging en prioritering van fraudezaken, maakt een sturing op (fraude) opsporings- en vervolgingscapaciteit mogelijk en zal op termijn op basis van managementinformatie fraudebeelden genereren. Dan zal ook beter inzicht ontstaan in de aard en omvang van (bepaalde vormen van) fraude in Nederland. De eerste fase van FRIS is inmiddels afgerond, in die zin dat alle IFT's, het Landelijk Bureau Fraude en het Landelijk Rechercheteam een aansluiting hebben op het FRIS. De tweede fase van FRIS, het middels elektronische interfaces aansluiten van private (o.m. Verbond van Verzekeraars, EVO) en publieke partners (o.m. FIOD-ECD, SIOD), is in ontwikkeling.

Een ander belangrijk aandachtspunt was de deskundigheidsbevordering van de medewerkers van de IFT's. Daarvoor moest een geheel nieuw opleidingspakket ontwikkeld worden, zowel voor politie als OM, variërend van het basisniveau tot zeer gespecialiseerd niveau. Vrijwel alle beoogde opleidingen voor de verschillende niveaus zijn in de afgelopen periode tot stand gekomen.

Geconstateerd kan worden dat de bestrijding van horizontale fraude de afgelopen jaren een duidelijke impuls heeft gekregen. Deze verbeteringslag moet ook de komende jaren worden doorgezet, maar daarnaast is versterking (op onderdelen) en verbreding van de aanpak nodig. Van belang is dat bij de bestrijding van horizontale fraude geen «witte vlekken» blijven bestaan. De afgelopen periode zijn nieuwe vormen van horizontale fraude

<sup>1</sup> 1999: zie voortgangsrapportage van 22 juni 2000 (17 050, nr. 211, blz. 47, 48); 2000: zie voortgangsrapportage van 16 juli 2001 (17 050, nr. 221, blz. 33).

<sup>2</sup> «Inpoldering van het fraudelandschap», Faber organisatievernieuwing, door de bewindslieden van Justitie en van BZK aangeboden aan de Tweede Kamer per brief van 14-02-2000 (kenmerk 5009446/500/GBJ).

<sup>3</sup> Een van de belangrijkste aanbevelingen in het rapport van de Algemene Rekenkamer «Opsporing en vervolging van fraude» van 14 december 2000 (Kamerstukken II, 2000–2001, 27 555, nrs. 1–2).

in beeld gekomen, die vragen om een adequate reactie. Het gaat hier in het bijzonder om fraude in de sfeer van de telecommunicatie (vaste telefonie, service providers en kabelmaatschappijen), de transport- en logistieke sector en criminele activiteiten gepleegd door specifieke dadergroepen, afkomstig uit Midden Afrika (hierbij gaat het vooral om fraude in de bancaire sector). Indien deze nieuwe bedreigingen met de bestaande capaciteit moeten worden aangepakt, zal dat onherroepelijk ten koste gaan van de inzet bij andere vormen van horizontale fraude. Daarom is extra capaciteit in de sfeer van opsporing en vervolging nodig. Tot slot is het volgende van belang. Zoals aangekondigd in de nota «Landelijke en bovenregionale recherche» van de ministers van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie<sup>1</sup> zullen de IFT's niet in hun huidige organisatorische vorm blijven bestaan, maar zullen zij samen met de BRT's worden omgevormd tot een zestal vaste teams, de BRT-IFT combinaties. Deze teams krijgen een ruimere taakstelling dan de huidige IFT's, maar het verrichten van opsporingsonderzoeken op het gebied van de horizontale fraude zal tot hun takenpakket blijven behoren, alsmede het vervullen van de expertisefunctie op het gebied van horizontale fraude en financieel rechercheren. Bezien wordt nog op welke wijze de thans bestaande fraudeloketten voor de private sector in dit nieuwe model vorm zullen krijgen. Een verdere uitwerking van de voorgaande punten zal zijn beslag krijgen in het kader van het Beleidsplan Nederlandse Politie II, de prioriteitenbrief van het OM 2003 en het daarop gebaseerde Jaarplan OM.

## **2.5 CAPACITEITSUITBREIDING BIJZONDERE OPSPORINGSDIENSTEN**

Om de rol van de Bijzondere Opsporings Diensten bij de bestrijding van verticale fraude en -voorzover tot hun taak behorend- ook de horizontale fraude een verdere impuls te geven, zijn vanaf 1999 extra middelen ter beschikking gesteld voor de versterking van de Arbeidsinspectie van SZW, de ECD (destijds van het ministerie van EZ, inmiddels als een geïntegreerde FIOD-ECD, ressorterend onder het ministerie van Financiën), de AID van het ministerie van LNV en de Dienst Recherchezaken van het ministerie van VROM.

### *Arbeidsinspectie (AI)*

Aan de activiteiten van de Arbeidsinspectie zal in dit hoofdstuk niet meer afzonderlijk aandacht worden besteed, omdat die onderdeel uitmaken van de maatregelen die zijn getroffen in de sfeer van de sociale zekerheidsfraude (zie 2.3). Hieronder zal kort worden ingegaan op de activiteiten en resultaten van de andere BOD'en.

### *Sociale Inlichtingen- & Opsporingsdienst (SIOD)*

De SIOD is een Departementale Bijzondere Opsporingsdienst die zich richt op zwaardere fraude over de hele breedte van het domein van SZW. De SIOD onderzoekt niet zo zeer enkelvoudige strafbare feiten, maar verricht opsporingsonderzoeken op een wijze waarbij de aandacht wordt gericht op de achterliggende fraudeconstructies, zoals de actuele problematiek bij de malafide intermediairs en de georganiseerde illegale arbeid. In 2002 is de SIOD volledig in opbouw en daarmee is 2002 een overgangsjaar. Op 1 januari 2002 is gestart met circa 40 fte. Dit aantal zal eind 2003 aangegroeid zijn tot maximaal 345.

---

<sup>1</sup> Brief van de ministers van BZK en Justitie aan de Tweede Kamer van 26 februari 2002, kenmerk EA2002/59218.

### *Algemene Inspectie Dienst (AID)*

Het intensiveringsprogramma 1998–2002 stond voor de AID in het teken van kwaliteitsverbetering en capaciteitsvergroting. De verbetering van de kwaliteit heeft plaatsgevonden door middel van opleidingen en verbeteringen op het materiële vlak (aanschaf van extra hard- en software en van specifieke opsporingsmiddelen). De personele capaciteit is de afgelopen periode met 19,5 fte uitgebreid, waarbij onder andere een begin gemaakt is met de oprichting van eenheden van hooggespecialiseerde opsporingsmedewerkers op het vlak van forensische accountancy, financiële recherche, digitale recherche en (strategische) forensische analyse. De uitbreiding van de capaciteit heeft er in kwantitatieve zin toe geleid dat de AID in totaal circa 30% meer opsporingscapaciteit heeft kunnen inzetten ten opzichte van de periode daarvoor.

Dit heeft geleid tot een toename van het aantal opsporingsonderzoeken op het gebied van de meststoffen, de niet toegelaten diergeneesmiddelen en illegale groeibevorderaars en bestrijdingsmiddelen. Het aantal onderzoeken naar EU-fraude is redelijk stabiel gebleven. Door de toegenomen deskundigheid op het gebied van financieel rechercheren kon voorts in een toenemend aantal gevallen het wederrechtelijk verkregen voordeel worden berekend ten behoeve van een ontnemingsprocedure (waar dit in 1998 nog slechts op incidentele basis gebeurde, zijn in 2001 16 ontnemingsrapportages opgesteld met een totaal geraamd bedrag aan wederrechtelijk verkregen voordeel van bijna f 5 miljoen).

De komende jaren zal het ingezette intensiveringstraject worden gecontinueerd en verder worden uitgebouwd. Belangrijk daarbij is onder meer het voortzetten van de oprichting van hooggespecialiseerde eenheden om de professionele basis voor het dienstonderdeel opsporing binnen de AID, in het kader van de vorming van een eigenstandige, LNV-BOD robuust en efficiënt neer te zetten. Uiteraard zal daarbij de samenwerking met het in 2002 in te richten Functioneel OM een belangrijk aandachtspunt zijn (zie 2.6).

Los van de gerealiseerde intensiveringen op de hiervoor beschreven terreinen heeft het kabinet de afgelopen jaren het beleid op het gebied van de voedselveiligheid en een gezonde leefomgeving geïntensiveerd. In aansluiting op die nieuwe beleidsinitiatieven moet de komende jaren ook de handhaving als sluitstuk van het beleid meer aandacht krijgen. Daarbij zal de aandacht vooral uitgaan naar het versterken van de strafrechtelijke aanpak (opsporing en vervolging).

### *Economische Controle Dienst (ECD)*

De ECD (inmiddels FIOD-ECD) heeft de afgelopen periode extra inzet gepleegd in de sfeer van toezicht en opsporing op de deelgebieden assurantiefraude, faillissementsfraude en namaak (= fraude op het gebied van intellectuele eigendom en merkenrechten). Investeren in kenniscentra is noodzakelijk voor de rechtshandhaving in het ECD-domein; in 2001 is daarom de eerste aanzet gegeven tot de inrichting van een Kenniscentrum Assurantiefraude. Dit centrum is ondergebracht bij de Fraude Unit Oost van het Openbaar Ministerie. In 2001 zijn ook kenniscentra opgezet op het gebied van witwassen, precursoren en EU-fraude. Voorts is het afgelopen jaar overlegd met de opdrachtgevende departementen, het Openbaar Ministerie en de toezichthouders over aard, inhoud, omvang en niveau van de handhaving op de verschillende taakvelden van het ECD-domein, met als doel die handhaving een nieuwe impuls te geven. De conclusie die uit deze overleggen voortkwam was dat een verdere versterking en professionalisering van de handhaving binnen het ECD-domein noodzake-



lijk is. Daarbij gaat het meer in het bijzonder om de thema's faillissementsfraude, consumentenbescherming en declaraties van zorgverzekeraars (zie voor een verdere uitwerking paragraaf 3.3.3. onder d).

#### *Dienst Recherchezaken (VROM)*

Aan het ministerie van VROM zijn extra middelen ter beschikking gesteld, met name voor uitbreiding van de opsporingscapaciteit van de Dienst Recherchezaken. In verband met een grootscheepse reorganisatie van de VROM-inspecties ten behoeve van de versterking van de handhavingsfunctie is ervoor gekozen gedurende die periode van herstructurering de extra toegekende middelen niet aan te wenden voor extra opsporingscapaciteit. Besloten is een meer kwalitatieve impuls te geven, in de vorm van het project «beleggers», een verkennend onderzoek waarbij transacties in de onroerende zakensector (aankoop woningbezit van Toegelaten Instellingen door particuliere beleggers) in kaart zijn en worden gebracht en geanalyseerd teneinde witwasconstructies in beeld te krijgen en/of malafide kopers van de volkshuisvestingmarkt te weren. De reorganisatie van de VROM-inspecties, waarbij de voormalige Dienst Recherchezaken met de opsporingscomponent van het Milieu Inlichtingen en Opsporings-team (MIOT) en het Milieu Bijstandsteam (MBT) uiteindelijk zijn omgevormd tot de nieuwe Inlichtingen- en Opsporingsdienst van VROM (de VROM-IOD), heeft op 1 januari 2002 zijn beslag gekregen.

Op het gebied van de volkshuisvesting (naast het project Beleggers) heeft de aandacht zich de afgelopen jaren met name gericht op de bestrijding van de zgn. «witte fraude» door het realiseren van grootschalige gegevensuitwisselingen met diverse gegevensbronnen (Belastingdienst, bevolkingsregister/GBA en verhuurders). Met betrekking tot het aandachtsgebied milieu richtte de aandacht zich met de oprichting van het MIOT op de opsporing van concrete milieudelicten (veelal met fraudecomponenten). Een en ander heeft ertoe geleid dat de aandacht (capaciteit) ten behoeve van de bestrijding van «zwarte» fraude onder druk heeft gestaan. Als gevolg daarvan vinden er de laatste twee jaar in principe alleen nog bestuursrechtelijke onderzoeken plaats en wordt geen eigen recherchecapaciteit ingezet op de (zwarte) huursubsidiefraude. Het aantal onderzoeken is vanaf 1998 (meer dan 1000) stelselmatig afgenomen tot 248 onderzoeken in 2000. In 2001 zijn, bij gebrek aan eigen recherchecapaciteit ten behoeve van de bestrijding van huursubsidiefraude, samenwerkingsovereenkomsten gesloten inzake informatie-uitwisseling met een aantal sociale recherche eenheden bij gemeenten. Dit heeft geleid tot de beoordeling en afhandeling van 430 zaken met een totaal schadebedrag van 550 000 euro. Om de bestrijding van (zwarte) fraude met huursubsidie de komende jaren te versterken, worden intensiveringen op dit gebied in de komende kabinetsperiode noodzakelijk geacht.

## **2.6 PROJECT REGEERAKKOORD BOD'EN EN FUNCTIONEEL OM**

Parallel aan de uitvoering van het intensiveringsprogramma is de afgelopen jaren gewerkt aan de implementatie van het kabinetsstandpunt over de Bijzondere Opsporings Diensten. Hoewel dit traject op zich los staat van de intensivering van de fraudebestrijding, spelen de diverse organisatorische veranderingen met betrekking tot de BOD'en ook een belangrijke rol bij het verder versterken en professionaliseren van de opsporing en van fraude en financieel-economische criminaliteit. Genoemd kan worden het aanbrengen van de scheiding tussen toezicht en opsporing, en het binnen de Belastingdienst onderbrengen van de ECD. Zo resteren vier grote BOD'en: de SIOD van het ministerie van SZW, de FIOD-ECD van het ministerie van Financiën, de AID van het ministerie van LNV en de



Inlichtingen- en Opsporingsdienst van VROM. Om te komen tot een meer eenduidige en sterkere aansturing van de opsporing door de BOD'en, is ook het Openbaar Ministerie zich anders gaan organiseren.

In 2002 is een aanvang gemaakt met de opbouw van het Functioneel OM (FOM), dat zich niet meer richt op een bepaald territoriaal gebied (bijv. een arrondissement), maar op een functie, een belang (bijv. fiscale fraude, de sociale zekerheid, de integriteit van de financiële sector, de voedselveiligheid, het milieu). Het FOM moet uitgroeien tot een hoogwaardige, landelijke OM-voorziening op de terreinen fraude, economie en milieu; het zal tevens dienen als centraal aanspreekpunt binnen het OM voor de vier grote BOD'en.

Uitgangspunt hierbij is dat de BOD'en in het vervolg met één loket te maken hebben binnen het OM. Voor de rol van het FOM op het terrein van de integriteit financiële sector zij tevens verwezen naar de nota Integriteit Financiële sector en terrorismebestrijding van de Ministers van Financiën en Justitie (Kamerstukken 2001–2002, 28 106, nrs. 1 en 2).

## **2.7 TUSSENBALANS EN VOORUITBLIK**

De bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik, fraude en financieel-economische criminaliteit is de afgelopen jaren op een aantal specifieke terreinen geïntensiveerd (fiscale fraude, sociale zekerheidsfraude, horizontale fraude en fraude in de sectoren van LNV en VROM). Naast de thema's waarop specifieke intensiveringsmaatregelen zijn getroffen, zijn de afgelopen periode uiteraard veel meer activiteiten verricht en resultaten geboekt, die thuishoren in het reguliere beleid met betrekking tot het voorkómen en bestrijden van misbruik, oneigenlijk gebruik en fraude. In de reguliere voortgangsrapportages en ook in afzonderlijke departementale verantwoordingsstukken aan de Kamer is hieraan de afgelopen jaren uitgebreid aandacht besteed.

De terugblik in deze paragraaf heeft zich geconcentreerd op de belangrijkste resultaten en verworvenheden per deelgebied van het intensiveringsprogramma 1998–2002. Daarbij is ook per deelterrein vermeld waar de komende jaren nog extra inspanningen nodig worden geacht.

In algemene zin kan uit de gepresenteerde terugblik worden geconcludeerd dat de fraudebestrijding de afgelopen jaren is versterkt en verbeterd en dat dit positieve resultaten heeft opgeleverd. Daarbij is ook een aantal lessen geleerd. Zo is gebleken dat het realiseren van capaciteitsuitbreiding in de sfeer van toezicht, opsporing en vervolging vaak de nodige tijd met zich meebrengt, niet alleen in verband met werving en selectie op een krappe arbeidsmarkt maar ook door het «zoeken» naar de meest efficiënte en effectieve organisatievorm. Ook is gebleken dat deskundigheidsbevordering een belangrijk aandachtspunt is, zeker als geheel nieuwe opleidingen moesten worden ontwikkeld, zoals bijvoorbeeld voor financieel rechercheren. Tot slot blijft fraudebestendigheid van regelgeving een belangrijk issue, ook voor de komende jaren. Naarmate bij het opstellen van regelgeving meer rekening wordt gehouden met mogelijke frauderisico's, zal de kans op misbruik van regelingen navenant afnemen.

Ondanks de positieve resultaten van de afgelopen jaren is de conclusie dat fraudebestrijding continue aandacht verdient. Daarom wordt in de volgende hoofdstukken een mogelijke inzet voor de volgende jaren beschreven. Hiermee worden de resultaten van de afgelopen jaren gewaarborgd en wordt met gerichte intensiveringen de fraudebestrijding op een hoger plan gebracht. Het gaat daarbij om drie sporen:

1. Het reguliere fraudebestrijdingsbeleid wordt gecontinueerd en de gerealiseerde verbeteringen worden geborgd. Het gaat hierbij om het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik ten aanzien van overheidssubsidies en andere verstrekkingen, de aanpak van EU-fraude en het tegengaan van fraude in de gezondheidszorg. Hierop zal in het kader deze nota niet verder worden ingegaan, het betreft hier regulier beleid dat ongewijzigd wordt voortgezet.
2. Het lopende beleid kan versterkt worden door op specifieke onderdelen extra maatregelen te nemen. Het gaat daarbij om extra accenten, of om verbreding van de bestaande aanpak. In de eerste plaats betreft het de aanpak van misbruik van en fraude met overheidsprestaties, waarbinnen bijzondere aandacht nodig is voor de «zwarte fraude», die hardnekkiger en moeilijker te detecteren is, en voor een aantal internationale aspecten van fraudebestrijding. In de tweede plaats hebben zich binnen de horizontale fraude een aantal nieuwe probleemvelden aangediend, die extra aandacht en inzet vergen (fraude in de sectoren van de telecommunicatie en de transport en logistieke sector, alsmede de «Midden Afrika-criminaliteit»). Deze maatregelen worden uitgewerkt in hoofdstuk III.
3. Tot slot zal het programma van de komende jaren zich richten op een beperkt aantal nieuwe speerpunten, te weten: identiteitsfraude, fraude als bedreiging van de voedselveiligheid en een gezonde leefomgeving, en corruptie (hoofdstuk IV).

### **III. EXTRA IMPULSEN AAN DOORLOPEND BELEID**

#### **3.1 INLEIDING**

De afgelopen jaren is veel geïnvesteerd in de bestrijding van misbruik, oneigenlijk gebruik en fraude. Het beleid van de afgelopen jaren zal worden gecontinueerd, maar vergt op specifieke onderdelen verdere verbetering, intensivering of verbreding. Het gaat hierbij dus om terreinen waar extra accenten en intensiveringen op specifieke aspecten nodig zijn. Het betreft twee grote aandachtsgebieden:

- Misbruik en (zwarte) fraude met overheidsprestaties, waarin met name aandacht wordt besteed aan professionalisering («slimmer» handhaven), verbetering van samenwerking en synergie («breder» handhaven) en versterking van controle en opsporing («meer» handhaven). Wat de inhoudelijke thema's betreft wordt ingezoomd op de aanpak van «zwarte» fraude en op internationale aspecten van fraudebestrijding. Beide behoeven nadrukkelijk extra aandacht, zoals in hoofdstuk 2 reeds is aangegeven.
- Horizontale fraude, waarbinnen zich een aantal nieuwe aandachtsgebieden heeft aangediend (telecom, transport en logistiek, «Midden Afrika-criminaliteit»)

#### **3.2 MISBRUIK VAN EN (ZWARTE) FRAUDE MET OVERHEIDSPRESTATIES**

##### **3.2.1 Inleiding en probleemanalyse**

Misbruik van en fraude met overheidsprestaties kent veel verschijningsvormen. Het kan gaan om het ten onrechte ontvangen van uitkeringen of subsidies, het niet afdragen van premies of het niet betalen van belasting over genoten inkomsten of vermogen. Gemeenschappelijk kenmerk van al deze vormen van misbruik of fraude is dat mensen zich geld of vermogensbestanddelen toe-eigenen of overheidsprestaties ontvangen waar ze geen

recht op hebben. Dat vormt een bedreiging voor een correcte en rechtvaardige verdeling van lasten en publieke middelen, waardoor de effectiviteit van het overheidshandelen wordt ondermijnd.

De afgelopen jaren zijn veel inspanningen gepleegd om misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidsprestaties in zijn diverse verschijningsvormen tegen te gaan, maar de problematiek vergt nog altijd nadrukkelijk de aandacht. Verdere versterking en verbetering van de aanpak is nodig, waarbij de bestrijding van «zwarte fraude» en de internationale aspecten van fraudebestrijding specifieke aandachtspunten vormen.

Zoals eerder gezegd is «zwarte fraude» vaak hardnekkiger en moeilijker te detecteren dan «witte fraude». Bovendien is vaak sprake van een combinatie van meerdere overtredingen tegelijkertijd, die deels ook in georganiseerd verband worden gepleegd. Dat vergt een andere, vaak arbeidsintensievere, aanpak dan bij de bestrijding van witte fraude gevolgd moet worden. Ervaringsgegevens bij de aanpak van fraude in de sociale zekerheidssector, de fiscale sector en de volkshuisvestingssector onderstrepen dit.

Zo is voor de sociale zekerheid uit diverse onderzoeken<sup>1</sup> gebleken dat zwarte fraude nog veel voorkomt en bovendien dat er ook manieren zijn om deze zwarte fraude aan te pakken. Ook uit de pilot «bestrijding van zwart werk» van het Sociaal fonds bouwnijverheid (Sfb) bleek dat de effectiviteit van de bestrijding van zwart werk verhoogd kan worden door een intensieve integrale aanpak van meerdere instrumenten die beschikbaar zijn. Uit het project Westland Interventie Team (WIT) komt het beeld naar voren dat illegale tewerkstelling gepaard gaat met andere vormen van fraude, dat deze fraude deels in georganiseerd verband gepleegd wordt en dat voor de aanpak van sommige, relatief eenvoudige overtredingen het strafrechtelijk traject relatief zwaar is. Uit het rapport «illegale tewerkstelling verkend» van Research voor beleid blijkt dat er per jaar 50 000 arbeidsjaren gemoeid zijn met illegale tewerkstelling.

Ten aanzien van de fraudebestrijding in de sociale zekerheidssector in het algemeen (d.w.z. niet alleen t.a.v. de zwarte fraude) is voorts gebleken dat de veelal schriftelijke controle op lopende sociale zekerheidsuitkeringen onvoldoende zicht geeft op de populatie uitkeringsgerechtigden. Voorts zijn ook de snel van samenstelling wijzigende ABW en (vooral) WW-populaties onvoldoende helder in beeld wat de handavingsrisico's betreft. En uit het hiervoor reeds aangehaalde randomized response onderzoek naar de omvang van regelovertradingen in WW, WAO en ABW bleek de belangrijkste oorzaak van fraude: het ontbreken van fysieke controles. Om de handhaving op dit punt te versterken is de komende jaren dus een forse, gefaseerde uitbreiding van deze fysieke controles nodig, bijvoorbeeld door middel van huisbezoeken. Om deze controle-inspanningen effectief te maken in termen van opsporing en afdoening is het daarnaast ook nodig om, in aanvulling op de activiteiten van de SIOD, de opsporing te versterken.

Wat de internationale aspecten betreft blijkt uit diverse signalen van de afgelopen jaren dat in het buitenland gepleegde misbruik van en fraude bij het verkrijgen van overheidsprestaties reden geeft tot constante aandacht. Ook vindt er fraude plaats met gegevens die alleen in het buitenland gecontroleerd kunnen worden. Gewezen kan worden op de ervaringen van het GAK, de SVB en de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland met de controle en opsporing in het kader van de wet BEU, op het project «controle op vermogen in het buitenland» in het kader van de uitvoering van de Algemene bijstandswet en op de ervaringen van de SVB met onderzoeken naar «tweelingenfraude» met kinder-

---

<sup>1</sup> Van Gils, Van der Heijden, Rosebeek: Randomized Response: Onderzoek naar regelovertrading (ABW, WAO en WW), Amsterdam, SZW/NIPO, januari 2001; Berkhout, Renooy en Van Waveren: Zwarte bijstandsfraude. Beleid ter voorkoming en bestrijding. Den Haag, SZW/Elsevier, november 2001; Visser en Van Zevenbergen: illegale tewerkstelling verkend. Den Haag, SZW/Elsevier, maart 2001.

bijslag in Turkije. Ook worden door internationalisering (onder meer de komende uitbreiding van de Europese Unie) de ontwijkingsmogelijkheden in de fiscale en douanesfeer eenvoudiger. Op operationeel niveau vereist internationalisering van fraude (en criminaliteit in het algemeen) extra aandacht voor samenwerking over de grenzen heen.

Wat betreft de ervaringen van de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland kan de aanwijzing probleemlanden niet onvermeld blijven: Binnen de Permanente Commissie van advies voor de zaken van de burgerlijke stand en voor nationaliteitsaangelegenheden werd in mei 1994 geconstateerd dat documentfraude een serieus probleem vormt voor zowel de burgerlijke stand, de bevolkingsadministratie, als de vreemdelingendiensten. Door de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) werd in de commissie uiteengezet dat toepassing van de circulaire inzake legalisatie en verificatie van buitenlandse stukken onvoldoende waarborgen biedt ten aanzien van de authenticiteit van stukken afkomstig uit bepaalde landen. Ook vanuit de Nederlandse posten in een aantal landen kwamen dergelijke signalen. Op 7 maart 1996 benoemde de Minister van Buitenlandse Zaken Ghana, Nigeria, Dominicaanse Republiek, India en Pakistan met ingang van 1 april 1996 tot probleemlanden op het gebied van het schriftelijk bewijs. Alle documenten uit de vijf probleemlanden die vanaf 1 april 1996 worden aangeboden voor gebruik in de Nederlandse basisadministratie dienen inhoudelijk te worden geverifieerd in het land van herkomst.

De maatregel is in 1998 door AEF geëvalueerd en effectief gebleken. N.a.v. het AEF-rapport werd tijdens het Algemeen overleg van de Vaste Kamercommissie van Buitenlandse Zaken en Justitie van 21 april 1999 het gevoerde legalisatie- en verificatiebeleid op hoofdpunten door bijna alle fracties in de kamer ondersteund, waarbij zelfs een aantal fracties aandrong op uitbreiding van het aantal probleemlanden. Voordat de Minister echter tot aanwijzing van nieuwe probleemlanden zal overgaan, zal goed moeten worden bekeken of de vertegenwoordigingen in de huidige vijf probleemlanden op alle fronten voldoende houvast hebben voor het uitvoeren van de legalisatie- en verificatiewerkzaamheden. Op dit moment wordt ongeveer 30% (gemiddeld) van de documenten in de probleemlanden voor legalisatie geweigerd. Thans vindt een evaluatieonderzoek naar de effectiviteit van de maatregel aanwijzing probleemlanden op het gebied van het schriftelijk bewijs plaats. De wijze waarop (manier van verifiëren) de fraudebestrijding zou moeten worden aangepakt is mede afhankelijk van de evaluatie.

In het buitenland gepleegde fraude is lastiger te bestrijden, omdat deze zich gemakkelijker aan de waarneming onttrekt. Controle, opsporing en vervolging zijn aanzienlijk arbeidsintensiever, en vereisen in beginsel een verdragsrechtelijke basis. Daar komt bij dat informatie-uitwisseling met (diensten van) andere landen noodzakelijk is, hetgeen specifieke problemen met zich meebrengt. Ook aan terug- en invordering in het buitenland, bijvoorbeeld van niet afgedragen premies en belastingen of ten onrechte ontvangen uitkeringen, zitten haken en ogen.

### **3.2.2 Algemene doelstellingen**

Misbruik van overheidsregelingen en de daaraan verbonden rechten en plichten frustreert de effectiviteit van overheidsbeleid en veroorzaakt onrechtvaardige situaties. Hoofddoelen van fraudebestrijding bestaan uit het bevorderen van de spontane naleving van regelingen door burgers en bedrijven en het ontmoedigen van overtreding ervan. Belangrijk daarbij is dat de regels voor iedereen duidelijk zijn, en dat de overheid consequent reageert op overtreding van regels. Burgers en bedrijven moeten daartoe kunnen rekenen op heldere en zo eenvoudig mogelijk na te leven en te

handhaven regelingen; goede informatie over hun rechten en plichten en over de bijbehorende sancties; goede ondersteuning bij de naleving van die verplichtingen en hoge drempels tegen niet-naleving en fraude in het bijzonder. Voor de geloofwaardigheid van de overheid is voorts van belang dat sprake is van een hoge pakkans bij regelovertreding, tijdige en passende bestuurs- of strafrechtelijke sancties of maatregelen tegen overtreders en fraudeurs en een zodanige afdoening dat de opgelegde sanctie ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Om dus te komen tot een zo goed mogelijk spontane naleving zal elke schakel in de handhavingsketen voldoende aandacht moeten hebben. Daarbij moet het geen verschil maken of het misbruik van Nederlands overheidsgeld in Nederland of in het buitenland plaatsvindt.

De kern van de aanpak op de diverse terreinen is het slimmer, breder en intensiever maken van de handhaving, waarbij bijzondere accenten worden gelegd op de bestrijding van «zwarte» fraude en «internationale fraude». Slimmer handhaven betekent dat handhavingsinstrumenten zo gericht mogelijk worden ingezet, zodat de zwaarste instrumenten alleen daar worden ingezet waar dat het hardst nodig is. Breder handhaven wil zeggen dat door middel van samenwerking, goede afstemming en gemeenschappelijke strategieën bij de diverse betrokken handhavings- en uitvoeringsinstanties de krachten gebundeld worden, zodat een effectievere aanpak kan ontstaan. Intensiever handhaven wil zeggen dat – waar nodig – meer capaciteit wordt ingezet voor fysieke controle/opsporing, zonder dat dit ten koste gaat van de bestrijding van «witte fraude».

### **3.2.3 Aanpak**

Waar fraude niet of nauwelijks via gegevensuitwisseling ontdekt kan worden, is de overheid aangewezen op informatie van derden en vooral op eigen fysieke waarnemingen c.q. controles. Daarbij kunnen aanwijzingen voor uiteenlopende delicten worden aangetroffen, waartegen ook verschillende stappen kunnen worden genomen. Gegeven de kosten van fysieke controle en opsporing voor zowel de overheid als voor burgers en bedrijven, is het kabinet van mening dat de pakkans en passende sanctienering van (zwarte) fraude deels via slimmere, deels via bredere en deels ook via méér handhaving gerealiseerd moet worden.

#### *a. Slimmere handhaving*

In een steeds veranderende maatschappij is voortdurende aanpassing aan nieuwe omstandigheden noodzakelijk. Burgers spreken de overheid enerzijds aan op kwalitatief hoogwaardige diensten en voorzieningen en anderzijds op een nadrukkelijk herkenbare rechtshandhaving. Bij geconstateerde tekorten in de handhaving wordt een krachtadig optreden verwacht. Om aan deze verwachtingen te kunnen voldoen moeten rechtshandhavende organisaties voortdurend investeren in professionalisering. Er wordt dus een slimmer handhaven verwacht van de overheid. Dit slimmer handhaven kan op verschillende manieren worden bereikt, namelijk via:

1. het investeren in kennis en het leren van best practices;
2. het investeren in betere methoden en technieken voor het opsporen van fraude;
3. het gericht toepassen van het instrumentarium voor handhaving en
4. aandacht voor voorlichting.

#### *Het investeren in kennis en het leren van best practices*

Voor de komende kabinetsperiode is voor de Belastingdienst vooral de investering in kennis een speerpunt, in het bijzonder in de vorm van extra

opleidingen voor de medewerkers van de Belastingdienst ter vergroting van de gerichtheid op detectie en bestrijding van fraude.

Binnen de sociale zekerheid wordt bezien hoe geleerd kan worden van best practices. Naast de reeds bestaande benchmarking van de gemeentelijke sociale diensten zal een benchmarking worden ingevoerd voor de regionale kantoren van het UWV waarvan de handhaving een expliciet onderdeel vormt. Voorts zullen de eerder in het project kwaliteitsverbetering fraudebestrijding ontwikkelde instrumenten bij alle gemeenten moeten worden ingevoerd. Dat zal worden ondersteund middels een tijdelijke stimuleringsregeling voor de periode van twee jaar.

In de fiscale sector is de inrichting voorzien van een Team Internationale Opsporingssamenwerking (TIOS).

*Het investeren in betere methoden en technieken voor het opsporen van fraude*

Het investeren in betere methoden en technieken voor het opsporen van fraude is eveneens een belangrijk aandachtspunt. SZW zal in het kader van de opsporing, in samenwerking met alle uitvoeringsorganisaties, gemeenten, het Ministerie van Buitenlandse Zaken, de Arbeidsinspectie, de SIOD en het OM inventariseren wat de mogelijkheden zijn om reeds bestaande risico-analyses en daderprofielen tussen de verschillende betrokken organisaties uit te wisselen. Doel hiervan is te komen tot meer samenhang in aanpak, detectie en selectie van fraudesignalen tussen de diverse verantwoordelijke organisaties. Elke gemeente zal in 2005 een risico-analyse uitgevoerd moeten hebben van de fraudesignalen binnen de gemeente, gericht op het onderkennen van risicovolle groepen, waarop extra controles kunnen worden losgelaten.

De Belastingdienst zal het toepassen van analyses op brancheen doelgroepgegevens uitbouwen. Het gebruik van renseignementen en contra-informatie wordt ten behoeve van risicoanalyse verbeterd.

In de sfeer van de studiefinanciering blijft controle een punt van aandacht, mede gezien het vóórkomen van georganiseerd misbruik van studiefinancieringsgelden waarover in de media van tijd tot tijd wordt bericht. Bij de uitvoering van de Wet studiefinanciering 2000 en de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten zullen bestaande controlemethodieken verder worden verbeterd. Ook de invoering van persoonsgebonden nummers in het onderwijs (wet van 6 december 2001, Stb. 681) zal hierbij van nut kunnen zijn. Het onderwijsnummer zal tevens worden aangewend ter borging van de rechtmatigheid van de bekostiging van onderwijsinstellingen. Mede op grond van signalen betreffende oneigenlijk gebruik van bekostigingsgegevens is een accountantsonderzoek uitgevoerd naar misbruik rond de inschrijving van buitenlandse studenten aan een zestal hogescholen. Wegens het redelijk vermoeden dat in strijd is gehandeld met de bekostigingsvoorwaarden is er onder meer aangifte gedaan bij het openbaar ministerie. Voorts worden de controleregels, het controlebeleid en de controlestructuur aangescherpt. Er is ook een Taskforce Rekenschap ingesteld die zich buigt over discrepanties en fricties tussen wat in de regelgeving wordt beoogd en hoe daarmee om te gaan in zich snel ontwikkelende en veranderende omstandigheden: wat is met de regels beoogd; hoe verhoudt zich dat tot de feitelijke uitvoering; wat moet nader worden toegelicht; wat is aan wijziging toe; hoe moet een halt worden toegeroepen aan gesignaleerde praktijken. Naar aanleiding van de recente inzichten rond de onrechtmatigheden in het HBO, gaat OCenW de controle en handhaving intensiveren. Uitwerking vindt de komende maanden plaats.



Binnen de sociale zekerheid zal de huidige controlepraktijk tegen het licht worden gehouden met het doel herinrichting van dit proces waardoor fraude eerder wordt ontdekt. Ook zal worden onderzocht of het bestuurlijk boete-instrumentarium kan worden uitgebreid naar eenvoudige dan wel (economische) overtredingen van verplichtingen, bijvoorbeeld in het kader van de Wet Arbeid Vreemdelingen en sociale zekerheidsverplichtingen voor werkgevers en werknemers (WID, MSV). Beide initiatieven hebben tot doel bij te dragen aan het gericht toepassen van het instrumentarium voor handhaving.

Ook de regelingen binnen de volkshuisvesting zullen worden geanalyseerd op de nu bekende fraude en de fraudegevoeligheid zodat er fraudeprofielen ontstaan, waarop dan weer gericht gehandhaafd kan worden.

#### *Aandacht voor voorlichting*

Tot slot blijft investeren in gerichte voorlichting aan burgers en instellingen en betere communicatie over uit te voeren controles een belangrijk speerpunt. Daarbij is bijzondere aandacht op zijn plaats voor voorlichting in landen met grote populaties uitkeringsgerechtigden.

#### *b. Bredere handhaving*

Ook bredere handhaving draagt bij aan de bestrijding van onder meer zwarte fraude. Via samenwerking, onderlinge afstemming en gemeenschappelijke strategieën nemen uitvoerings-, handavingsinstanties en belanghebbende organisaties meer preventieve maatregelen tegen combinaties van aan elkaar gerelateerde fraudevormen. Het kan bij samenwerken gaan om uitwisselen van kennis, het uitwisselen van gegevens, het samen controleren, het samen onderzoeken hoe de effectiviteit van samenwerking kan worden vergroot, etc. Ook de opsporing kan alleen effectief en efficiënt plaatsvinden in nauwe samenwerking met alle relevante partners in de handavingsketen. Het bredere handhaven wordt de komende kabinetsperiode vooral vormgegeven door:

- uitbreiding en/of verbetering van het aantal samenwerkingsafspraken, ook met internationale partners
- uitbreiding van informatie-uitwisseling tussen controlerende en opsporende instanties

De uitbreiding van het aantal samenwerkingsafspraken wordt onder meer vormgegeven door het opzetten van een interdepartementale activiteitenkalender waardoor wordt bereikt dat afstemming plaatsvindt tussen de uitvoeringsorganisaties en departementen over de gezamenlijke prioriteiten en de daarbij horende inzet van mensen en middelen. Verder worden op basis van evaluaties de opzet en werking verbeterd van bestaande samenwerkingsverbanden zoals de Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams (RIF's).

In 2001 zijn door de Arbeidsinspectie, het GAK en de Belastingdienst gezamenlijk projecten opgezet waarmee de malafide intermediairs – met name in de Haagse regio – extra worden gecontroleerd op zaken als correcte afdracht van belastingen en premies werknemersverzekeringen en op het nakomen van administratieve verplichtingen en verplichtingen in het kader van de Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV). Gelet op de ernst van de problematiek is het noodzakelijk om deze projecten gedurende de komende kabinetsperiode te laten doorlopen.



Het kabinet acht het voorts wenselijk om extra middelen vrij te maken voor interventieteams bij het UWV en de Arbeidsinspectie. Deze teams worden flexibel ingezet om gericht intensief te handhaven in sectoren en gebieden, waar handhavingsproblemen wijdverspreid zijn. Dit betekent een voortzetting en verbreding van de aanpak, zoals die gevolgd wordt bij het Westland interventieteam (Wit), de aanpak van malafide uitzendbureaus en handmatige loonbedrijven in de land- en tuinbouw en de landelijk opererende Bouwnijverheid Interventie Teams (BIT's). Uit een in 2001 uitgevoerd lokaal project van het SFB bleek dat er in de bouw op grote schaal fraude met belastingen, premies en uitkeringen voorkomt.

In het verlengde van «meer samenwerking» ligt eveneens het meer uitwisselen en afstemmen van informatie. Er zal naar worden gestreefd (mede ter uitwerking van de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer<sup>1</sup>) om door de diverse betrokken organisaties gehanteerde definities van fraude en gegevens over fraudezaken zoveel mogelijk eenduidig vast te stellen en te stroomlijnen. Dat zal de mogelijkheden van uitwisseling tussen de informatiesystemen van de Belastingdienst, UWV, SVB en gemeenten met informatiesystemen van het OM op het terrein van opsporing en afdoening van fraude verbeteren. Voorts zal de Belastingdienst nog niet benutte terreinen van samenwerking en het uitwisselen van informatie systematisch gaan verkennen en in kaart brengen. Het gaat daarbij om intensivering van de samenwerking met bijvoorbeeld de UWV, maar ook met externe handhavingdiensten op het gebied van de niet-fiscale douanetaken en andere organisaties. Met opdrachtgevers wordt samengewerkt om de opdracht tot handhaving vast te leggen in handhavingsafspraken, terwijl samenwerking en informatie-uitwisseling met andere partners in convenanten wordt vastgelegd. Bij de aanpak van concrete zaken, gericht op die maatschappelijke sectoren waar rechtshandhaving verdrongen lijkt door gedogen, zal samenwerking met andere instanties volgens het model «fiscale vrijplaatsen» in pilots worden getest.

Wat de internationale samenwerking betreft is op het gebied van de sociale zekerheid het Internationaal Bureau Fraude-informatie (IBF) een belangrijk schakelpunt en contactorgaan tussen Nederlandse sociale zekerheidsinstanties en buitenlandse zusterorganisaties. Het IBF zal de komende jaren, naast de reeds lopende activiteiten ten behoeve van de uitvoeringsinstellingen «werknemersverzekeringen» in toenemende mate diensten moeten verlenen ten behoeve van de Gemeentelijke Sociale Diensten (o.a. door gebruik te maken van het Inlichtingenbureau van de gemeenten) en de Sociale Verzekerings Bank. Ook zal de samenwerking met diverse buitenlandse zusterorganisaties uitgebreid en geïntensiveerd worden; op een eind 2000 gehouden internationaal congres is de behoefte daartoe duidelijk gebleken. Om te kunnen voorzien in de groeiende behoefte aan ondersteuning met betrekking tot internationale samenwerking zal de capaciteit van het IBF geleidelijk worden uitgebreid.

### *c. Meer handhaving*

Met «meer handhaving» wordt bedoeld op extra inzet in de sfeer van controle en opsporing, zowel voor de bestrijding van «zwarte» fraude, als «internationale» fraude. De gedachte hierachter is dat via meer fysieke controle meer zwarte en internationale fraude kan worden ontdekt. Omdat dit niet ten koste mag gaan van de bestrijding van witte en «nationale» fraude, vergt dit in een aantal sectoren capaciteitsuitbreiding.

In de sociale zekerheidssector zal gekoppeld aan bestuurlijke prestatieafspraken de fysieke controle van het UWV en de Gemeentelijke Sociale Diensten in de periode 2003–2006 geleidelijk worden uitgebreid. Doel van die uitbreiding is om, in aanvulling op andere, meer administratieve

<sup>1</sup> Opsporing en vervolging van fraude, Algemene Rekenkamer, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 555 nrs. 1–2.

vormen van controle, te komen tot een zo volledig mogelijke inzet van controlemiddelen. Uitbreiding van fysieke controle vergroot de pakkans voor fraude die moeilijk via administratieve controles te traceren is en verhoogt ook de subjectieve pakkans, omdat het de zichtbaarheid van de controle-inspanningen verhoogt. De integrale aanpak van het controleproces moet uiteindelijk leiden tot een gedifferentieerde inzet van handhavingsmiddelen. Het gaat hier dus niet alleen om «meer handhaven», maar uiteindelijk ook om «slimmer handhaven». Met deze versterking van de fysieke controle wordt een impuls gegeven aan het primaire uitvoeringsproces. De maatregelen zullen niet alleen leiden tot concrete opbrengsten in de sfeer van minder (onterecht) lopende uitkeringen en meer opgelegde sancties, maar naar verwachting ook tot aanzienlijke preventieve effecten. Door de intensivering van de controle-activiteiten door gemeenten zal het aantal opsporingszaken ook toenemen. De uitbreiding zal worden gekoppeld aan de totstandkoming van gemeentelijke samenwerkingsverbanden voor de opsporing.

Om de fysieke controlemogelijkheden in «risicolanden» te kunnen versterken en uit te breiden, de benodigde gegevens te kunnen uitwisselen en de mogelijkheden van terug- en invordering te verbeteren, zullen samenwerkingsverbanden en/of verdragen worden gesloten met die landen, of zullen bestaande samenwerkingsafspraken (en de daarop gebaseerde uitvoeringspraktijk) moeten worden aangepast. Ook moet worden ingespeeld op de gevolgen van de komende uitbreiding van de Europese Gemeenschap voor de interne arbeidsmarkt (mogelijke verschuiving in migratiestromen).

Om in internationale verhoudingen effectief te kunnen handhaven is opleiding van medewerkers van belang, evenals het vergroten van het zicht op uitwisseling van relevante informatie en het uitvoeren van concrete samenwerkingsprojecten. Daartoe zullen activiteiten op vele terreinen worden ontwikkeld, zoals: uitbreiding van internationale gegevensuitwisseling, versterking van de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland, het signaleren van risicolanden/risicogroepen en het efficiënt inrichten van de hiermee gepaard gaande verificatieonderzoeken, versterking van de bestrijding van EU-fraude, het vergaand samenwerken door douaneadministraties binnen de EU, het versterken van de «stopfunctie» van de douane in het licht van de groeiende wereldhandel en het bestuderen van de gevolgen van de groei van e-business en internationale internetfraude. Doeltreffende bewaking van de buitengrenzen in het kader van de stopfunctie van de Douane vraagt daarbij om voortgaande investeringen in (mobiele) containerscans.

In de volkshuisvestingssector heeft de bestrijding van «zwarte» fraude bij de huursubsidie de afgelopen jaren niet die aandacht kunnen krijgen die nodig is (zie paragraaf 2.5). Dit heeft zich vertaald in een afname van het aantal huursubsidiezaken dat door de Dienst Recherchezaken kon worden afgehandeld. Intensiveringen op dit gebied worden in de volgende kabinetsperiode noodzakelijk geacht. Om de – zeer arbeidsintensieve – bestrijding van «zwarte» fraude in deze sector de aandacht te (kunnen) geven die het verdient, wordt binnen de «nieuwe» VROM-IOD oprichting nodig geacht van een afzonderlijke unit (huur)subsidiefraude, onder gelijktijdige verhoging van de capaciteitsinzet met betrekking tot deze vorm van fraudebestrijding. Gestreefd wordt naar een intensievere (meer onderzoeken), gerichtere (kennis- en gegevensuitwisseling en risicoanalyse) en bredere aanpak (samenhangende aanpak bij samenlopende fraudedelicten). Inmiddels is een eerste aanvang gemaakt om te komen tot fraudeprofielen en kan worden geconcludeerd dat er nadere risicoanalyses moeten plaatsvinden, uitgesplitst naar deelpopulaties (van de

huursubsidiewet). Dit moet leiden tot een programma van gerichte, specifieke onderzoeken.

Ten behoeve van de verbetering van de (beleids)informatievoorziening inzake de opsporing en afhandeling van (zwarte) fraudesignalen dient het huidige informatiesysteem van de Dienst recherchezaken (RIS) te worden aangepast en omgebouwd naar een VROM-fraude informatiesysteem, welke de komende jaren kan worden gebruikt voor informatie-uitwisseling met de fraudesystemen van onder meer de andere vakdepartementen en het fraude informatiesysteem van het OM (FRIS).

Daarnaast zal in 2003 een algehele oriëntatie moeten plaatsvinden op het productveld huursubsidiefraude ten einde in overleg en in samenwerking met het OM, SZW, de VNG en VROM tot een zo efficiënt en effectief mogelijke handhaving van de subsidieregelgeving in het algemeen en de huursubsidiewet in het bijzonder te komen. De uiteindelijk voor 2003 (en volgende jaren) benodigde (en mogelijke) omvang van de afdeling subsidiefraude zal in deze heroriëntatie opnieuw worden meegenomen.

#### **3.2.4 Kosten en opbrengsten**

Als bovenstaande maatregelen de komende kabinetsperiode worden uitgewerkt en geïmplementeerd om fraude met overheidsprestaties tegen te gaan, zijn hier financiële consequenties aan verbonden. Anderzijds zullen er directe opbrengsten voor de Rijksbegroting ontstaan<sup>1</sup>. In onderstaande tabel staan de directe opbrengsten en kosten voor de Rijksbegroting vermeld die samenhangen met de in dit hoofdstuk vermelde intensiveringen. Indirecte maatschappelijke opbrengsten en een uitgebreidere toelichting op de maatregelen zijn vermeld in de bijlage.

---

<sup>1</sup> De opbrengsten betreffen de bedragen die neerslaan in de collectieve sector. Voor zover maatschappelijke baten zijn te formuleren, zijn deze opgenomen in de bijlagen.

**Kosten en opbrengsten bestrijding misbruik van en (zwarte) fraude met overheidsprestaties uitgesplitst naar maatregel (in mln. €):**

		Verwijz. maatr. bijlage		2003	2004	2005	2006
VROM	Slimmer handhaven	1+2+4+5	Kosten	2	1.4	1.1	1.1
			Opbrengsten	-	-	-	-
	Breder handhaven	1+7+8	Kosten	0.9	0.8	0.3	0.3
			Opbrengsten	-	-	-	-
	Meer handhaven	2+3	Kosten	2.5	3.5	3.5	3.5
			Opbrengsten	-	-	-	-
<b>Totaal VROM</b>			<b>Kosten</b>	<b>5.4</b>	<b>5.7</b>	<b>4.9</b>	<b>4.9</b>
			<b>Opbrengsten</b>	<b>0.5</b>	<b>1.0</b>	<b>1.5</b>	<b>1.5</b>
FIN	Slimmer handhaven	1+3	Kosten	1.4	2.8	4.9	7.3
			Opbrengsten	0.9	2.3	4.5	6.8
	Breder handhaven	5+6	Kosten	10.5	14.5	0.5	-
			Opbrengsten	4.5	6.8	9.1	-
	Meer handhaven	5+7	Kosten	2.8	1.4	1.4	1.4
			Opbrengsten	1.4	1.8	2.3	-
<b>Totaal FIN</b>			<b>Kosten</b>	<b>9.2</b>	<b>4.7</b>	<b>4.3</b>	<b>4.3</b>
			<b>Opbrengsten</b>	<b>9.1</b>	<b>18.5</b>	<b>27.1</b>	<b>32.1</b>
SZW	Slimmer handhaven	2+3+5	Kosten	17.5	19.5	20	15.5
			Opbrengsten	6.25	21.25	30.5	30.5
	Breder handhaven	1+3	Kosten	12.1	15.1	11.1	11.1
			Opbrengsten	12.3	24.2	29.3	28.4
	Meer handhaven	1+4+6	Kosten	3.2	7.6	12.2	17.7
			Opbrengsten	2.8	8.4	13.5	19.8
<b>Totaal SZW</b>			<b>Kosten</b>	<b>32.8</b>	<b>42.2</b>	<b>43.8</b>	<b>42.8</b>
			<b>Opbrengsten</b>	<b>21.3</b>	<b>50.8</b>	<b>72.7</b>	<b>79.0</b>
BZ	-	-	-	-	-	-	-
OC&W	-	-	-	-	-	-	-
<b>Totaal</b>			<b>Kosten</b>	<b>47.4</b>	<b>52.5</b>	<b>53.0</b>	<b>52.0</b>
			<b>Opbrengsten</b>	<b>31.4</b>	<b>70.3</b>	<b>101.8</b>	<b>112.6</b>

Bij het inventariseren van de kosten is geen rekening gehouden met herprioritering van bestaande budgetten. Welke maatregelen worden uitgevoerd en in welke mate additionele financiering voor de uitvoering van de maatregelen beschikbaar komt, wordt overgelaten aan een nieuw kabinet.

### 3.3 HORIZONTALE FRAUDE

#### 3.3.1 Inleiding en probleemanalyse

Horizontale fraude is fraude waarvan niet de overheid maar particulieren, bedrijven en financiële instellingen het slachtoffer worden. Bij het begin van de huidige kabinetsperiode heeft de bestrijding van horizontale fraude een flinke impuls gekregen: er is geïnvesteerd in extra capaciteit voor opsporing en vervolging, in concentratie van die capaciteit in nieuwe bovenregionale en arrondissementelijke samenwerkingsverbanden van politie en OM en in de oprichting van expertisecentra voor verschillende deelreinen van horizontale fraude (zie hierover verder paragraaf 2.4). Ook is nadrukkelijk geïnvesteerd in verbetering van de samenwerking met

de private sector, onder meer in de vorm van handhavingsarrangementen met bijvoorbeeld de banken, verzekeraars en partners in de transport- en logistieke sector. Dergelijke handhavingsarrangementen bevatten afspraken over wederzijdse verplichtingen. De private partners verplichten zich onder andere tot het nemen van preventieve maatregelen. Gedacht kan worden aan het verbeteren van het fraudebewustzijn binnen de eigen organisatie of het opstellen van fraudebeheersplannen.

De structurele aandacht die politie en justitie sinds 1998 zijn gaan geven aan de bestrijding van horizontale fraude heeft ertoe geleid dat de afgelopen jaren geleidelijk aan meer inzicht is ontstaan in de breedte van dit werkterrein. De toegenomen zichtbaarheid en activiteit van politie en OM bij de aanpak van horizontale fraude heeft er mede toe geleid dat nieuwe partners zich hebben gemeld met het verzoek om ook in die sectoren een serieuze en geconcentreerde bestrijding van fraude te garanderen. Geconstateerd kan worden dat een groot aantal belangrijke aandachtsgebieden wordt afgedekt door de huidige aanpak, maar dat op onderdelen verdere versterking mogelijk is en dat zich voorts een aantal nieuwe probleemvelden heeft aangediend die om een passende reactie vragen<sup>1</sup>. Met de bestaande inzet en capaciteit kunnen de gewenste verdieping en verbreding van de aanpak van horizontale fraude in zijn diverse verschijningsvormen niet worden gerealiseerd, en zal zelfs het bestaande handhavingsniveau onder druk komen te staan. Uitgangspunt bij de bestrijding van horizontale fraude voor de komende jaren is dat een aanpak wordt gerealiseerd die landelijk dekkend is en geen «witte vlekken» meer laat bestaan. Eén van de instrumenten die van belang is bij de aanpak van horizontale fraude is deskundigheid op het gebied van financieel rechercheren. Deze moet op verschillende niveaus voorhanden zijn. Op basisniveau moet dergelijke deskundigheid breed aanwezig zijn binnen de organisaties, belast met opsporing en vervolging. Meer gespecialiseerde kennis behoeft slecht in kleinere kring beschikbaar te zijn, terwijl hoogwaardige, zeer gespecialiseerde kennis geconcentreerd kan blijven op meer centraal niveau, wat de opsporing betreft onder meer bij het KLPD en de FIOD-ECD. Uitgangspunt is in ieder geval bundeling van dergelijke schaarse, hoogwaardige expertise, en geen «verneveling». Dit uitgangspunt is ook terug te vinden in de vorig jaar uitgebrachte Nota Integriteit Financiële sector en terrorismebestrijding van de ministers van Justitie en Financiën (Kamerstukken 2001–2002, 28 106, nrs. 1 en 2). Hieronder zal worden aangegeven welke maatregelen de komende jaren kunnen worden genomen, om een adequate aanpak van horizontale fraude door politie en OM te waarborgen.

### **3.3.2 Algemene doelstellingen**

De centrale doelstelling is om ook de komende jaren een geloofwaardige en adequate aanpak van horizontale fraude in zijn diverse verschijningsvormen te garanderen. De inzet is erop gericht de strafrechtelijke handhaving op het gebied van horizontale fraude ten minste op het huidige niveau te handhaven, en tevens een adequate strafrechtelijke reactie te bieden op nieuwe bedreigingen die zich in de sfeer van horizontale fraude hebben aangediend. Daartoe zal ook geïnvesteerd worden in verdere versterking van de samenwerking met relevante private partners.

### **3.3.3 Aanpak**

De belangrijkste nieuwe aandachtsgebieden voor de komende jaren waarop extra geïnvesteerd die zich lenen voor extra investeringen in de opsporing en vervolging, zijn fraude in de sector transport en logistiek, fraude in de telecomsector, de toename van fraudegerelateerde criminali-

---

<sup>1</sup> De reeds eerder gememoreerde scenario-studie van prof. B. Hoogenboom («'t neemt toe, men weet niet hoe», zie voetnoot 3) maakt duidelijk dat horizontale fraude ook de komende jaren een probleem blijft dat een serieuze en krachtige aanpak van politie en justitie vergt. Dat Nederland daarin bepaald niet uniek is, blijkt uit een onderzoek naar fraude ten koste van het bedrijfsleven in een groot aantal Europese landen (European economic crime survey, Price Waterhouse Coopers, 2001).

teit door specifieke dadergroepen uit Midden Afrika en intensiveringen op het terrein van de FIOD-ECD.

#### *a. Transport en logistiek*

In de transport- en logistieke sector gaat het om droge logistiek (= wegvervoer), natte logistiek (= haven en binnenvaart), railvervoer, luchtvervoer en pijpvervoer. De schade door fraude en andere vormen van criminaliteit in de droge logistieke sector bedraagt volgens onderzoeksgegevens zo'n 35 miljoen euro per jaar<sup>1</sup>. Bekend is dat dit slechts het topje van de ijsberg is. Bij fraude in de logistieke sector moet worden gedacht aan het vervalsen van documenten of het op een andere manier ontduiken van voorschriften met als oogmerk het bedrijf of de instelling te benadelen; het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om fraude met ladingen, overslagcontainers of tankpassen. De bestrijding van die activiteiten vergt dat het Openbaar Ministerie en vertegenwoordigers van de logistieke keten nauw gaan samenwerken, waarbij het van groot belang is dat de aangiftebereidheid bij bedrijven toeneemt. Het afsluiten van een handhavingsarrangement, en het inrichten van een fraudeloket zoals dat ook bestaat voor de bancaire- en de verzekeringssector, kunnen als eerste stappen worden gezien. Naar verwachting kan de aangiftebereidheid verder positief worden beïnvloed door afspraken te maken over vorm en inhoud van de aangifte, de wijze van terugkoppeling door het OM en de verhoging van het «fraudebewustzijn» bij bedrijven. Dan is de vereiste «infrastructuur» beschikbaar, die politie, Bijzondere Opsporings Diensten en OM in staat stellen de zaken uit deze sectoren op een goede manier af te kunnen handelen. Dit zal leiden tot een groeiend aanbod van het aantal fraudezaken, hetgeen de inzet van extra capaciteit voor opsporing en vervolging vergt.

Voor de bestrijding van fraude in de transport- en logistieke sector en de telecomfraude (zie hierna) is een capaciteitsuitbreiding van 21 BVE bij de politie (is € 1.26 mln. per jaar) en 7,5 fte bij het OM (is € 0.6 mln. per jaar) noodzakelijk. Een toelichting hierop is in de bijlagen opgenomen.

#### *b. Telecomfraude*

Ook in de telecomsector is een versterking van de samenwerking en uitbreiding van het aantal partners gewenst. Uit onderzoek van het Landelijk Expertisecentrum Telecomfraude<sup>2</sup> blijkt dat de ontwikkelingen in de telecombranche de laatste jaren in een stroomversnelling zijn geraakt. In hoog tempo worden nieuwe toepassingen ontwikkeld die locatiegebonden communicatie mobiel maken. De mobiele telefonie zal naast telefoneren een meer veelzijdige rol krijgen, zoals bijvoorbeeld op het gebied van bankieren. Daarmee worden ook de mogelijkheden van misbruik navenant groter. Gebleken is dat fraude en misbruik in deze sector zich in bijna alle gevallen richt op de diensten die de telecombranche aan de consument aanbiedt. Als voorbeelden kunnen genoemd worden: het onder een valse naam aangaan van een abonnement om daarmee vervolgens bedrog te plegen; het illegaal verkrijgen van beltegoeden; het op illegale wijze beïnvloeden van het belgedrag naar een zelf geëxploiteerd nummer, teneinde daardoor zichzelf financieel te bevoorstellen; fraude met randapparatuur, bijvoorbeeld het tegen de regels vroegtijdig verwijderen van de SIM-lock beveiliging. Het is noodzakelijk meer inzicht te krijgen in de ontwikkelingen in deze branche. Daarbij gaat het niet alleen om uitbreiding van de contacten met de «vaste telefonie», maar ook met de service providers en de kabelmaatschappijen. Onlangs is een handhavingsarrangement afgesloten tussen het OM en de aanbieders van mobiele telefonie (KPN, Vodafone, Ben, Dutchtone, Telfort). Verder wordt gewerkt aan de oprichting van een branchevereniging waarin

<sup>1</sup> Rapport Monitor bedrijven en Instellingen, Nipo Consult/Eysink Smeets & Etman, 25 mei 2000 (in opdracht van de ministeries van Justitie (WODC) en BZK).

<sup>2</sup> «Naar nieuwe mogelijkheden telecommunicatie, ook nieuwe fraudevormen?», Groningen, 3 september 2001.



krachten worden gebundeld en waar centraal informatie kan worden verzameld. Een vroegtijdige onderkenning van fraudezaken zal worden bevorderd door een koppeling van het telecomregister aan het kredietregister van het Bureau Kredietregistratie. Door de snelle technologische ontwikkelingen in deze sector is ook aan de opsporings- en vervolgingskant hoogwaardige expertise noodzakelijk.

#### *c. Midden Afrika criminaliteit*

De afgelopen periode is een nieuwe vorm van criminaliteit zichtbaar geworden, waarbij criminele groepen uit met name West- en Midden Afrika betrokken zijn<sup>1</sup>. Het gaat om criminele groepen met een losse structuur, die geregeld van samenstelling wisselen; kleine samenwerkingsverbanden worden gevormd om een bepaalde «klus» te doen. Deze criminele activiteiten, vooral op gebied van fraude, zijn beter zichtbaar geworden door de gestructureerde bestrijding van diverse vormen van bancaire fraude door de IFT's, het Landelijk Bureau Fraude en de private partners als banken en creditcardmaatschappijen<sup>2</sup>. Het gaat hier met name om:

- fraude waarvan banken en creditcardmaatschappijen het slachtoffer zijn, zoals overboekingsfraude en chequefraude;
- fraude waarbij potentiële benadeelden wordt verzocht een bankrekening ter beschikking te stellen om geld te ontvangen of om deel te nemen aan een «lucratieve deal» (zogenaamde advance free fraude);
- misbruik van fiscale en sociale voorzieningen;
- betrokkenheid bij mensensmokkel, vrouwenhandel, prostitutie en handel in verdovende middelen.

Hoewel het hier om verschillende vormen van criminaliteit gaat, vormen fraudedelicten wel het leeuwendeel. Het betreft doorgaans geen op zichzelf staande grootschalige zaken, maar omvangrijke aantallen kleinere fraudezaken. Ook in andere landen wordt melding gemaakt van deze problematiek, reden waarom ook Europol en Interpol zich met het onderwerp bezighouden. Voor een effectieve bestrijding van deze vorm van criminaliteit is een internationale aanpak onontbeerlijk. De aanpak hiervan vergt extra capaciteit bij politie en OM: bij de politie is een capaciteitsuitbreiding met 21 BVE (is € 1.26 mln. per jaar) noodzakelijk, bij het OM een capaciteitsuitbreiding met 7 fte (is € 0.56 mln. per jaar). Een toelichting hierop is in de bijlagen opgenomen.

#### *d. Intensiveringen in het FIOD-ECD domein*

Binnen de aandachtsgebieden van de ECD stelt de FIOD-ECD zich ten doel de bereidheid van burgers, beroeps- en bedrijfsleven tot normconform gedrag te bevorderen. De komende jaren wil de FIOD-ECD extra aandacht geven aan de thema's faillissementsfraude, bestrijding van malafide ondernemingen ter bescherming van consumentenbelangen en fraude in de zorgsector, in het bijzonder ten aanzien van zorgverzekeraars. De bescherming van crediteuren en consumenten is maatschappelijk gezien van groot belang, onder meer voor de stabiliteit en integriteit van veel sectoren. Het aanbod van onderzoeken op genoemde terreinen is de afgelopen jaren fors toegenomen. Zo kan de FIOD-ECD thans nog slechts een summiere selectie van het aanbod van faillissementsfraudezaken in behandeling nemen. Ook voor het bestrijden van fraude waarvan de consument als eindschakel de dupe wordt, is extra inzet noodzakelijk. Naast schade voor de consument zelf is hierbij ook vaak sprake van derving van fiscale opbrengsten. Het toezicht op de drie genoemde aandachtsgebieden wordt in overleg met de opdrachtgevende departementen geïntensiveerd. Deze intensivering zal gefaseerd plaatsvinden. Dit zal vanaf 2005 leiden tot 66 extra processen verbaal met een geconstateerd maatschappelijk nadeel van 50 ml. Euro.

<sup>1</sup> Signaalrapport «West en Midden Afrikaanse criminele netwerken» KLPD, Unit Financiële criminaliteit, 9 januari 2002.

<sup>2</sup> Begin 2002 werd door EUROPOL een conferentie georganiseerd specifiek gericht op de West-Afrika problematiek.



Naast de bovengenoemde intensiveringen in het de organisatie van FIOD-ECD zelf, is in de afgelopen jaren een versterking ingezet van de samenwerking tussen betrokken partijen op het terrein van de integriteit financiële sector, die gestalte heeft gekregen in het eind 1998 opgerichte Financieel Expertisecentrum, een samenwerkingsverband van de financiële toezichthouders (DNB, PVK en Autoriteit-FM), politie, FIOD-ECD, Belastingdienst, MOT en OM. Doel van het FEC is het bevorderen van de integriteit van de financiële sector; daartoe is een aantal taken benoemd. Voor de achtergronden van het FEC en het vorig jaar ingezette traject ter versterking van deze samenwerking zij kortheidshalve verwezen naar de Nota Integriteit Financiële sector en terrorismebestrijding (Kamerstukken 2001–2002, 28 106, nrs. 1 en 2).

### **3.3.4 Kosten en opbrengsten**

Om de bestrijding van horizontale fraude op een adequaat niveau te houden, en tevens te kunnen inspelen op de bovenbeschreven nieuwe ontwikkelingen, is uitbreiding van de beschikbare capaciteit noodzakelijk, zowel bij OM als politie. In totaal gaat het om 42 BVE's voor de politie en 14,5 fte's voor het OM. De prioriteitenbrief van het Openbaar Ministerie voor 2003 en het Beleidsplan Nederlandse Politie II zullen de basis vormen voor de verdere uitwerking en vormgeving van deze voorgenomen intensiveringen.

Zoals aangegeven in de terugblik levert deze extra inzet van opsporings- en vervolgingscapaciteit niet zo zeer directe baten op voor de Rijksbegroting, maar vooral «maatschappelijke baten», in termen van financieel nadeel dat wordt voorkómen omdat het misdrijf door ingrijpen van politie en justitie niet voltooid kon word (zie § 2.4). Door de inzet van extra capaciteit zal het aantal door het OM opgepakte zaken uiteraard toenemen. Doelstelling is om zowel in de telecomsector 2 zware en 7 middelzware zaken per jaar extra te behandelen. In de transport en logistieke sector is de doelstelling een toename van 2 zware en 5 middelzware zaken per jaar. Doelstelling bij de intensivering met betrekking tot de «Midden Afrika criminaliteit» is om per jaar 6 grote onderzoeken in te stellen gericht op zware, georganiseerde criminaliteit.

Als bovenstaande maatregelen de komende kabinetsperiode worden uitgewerkt en geïmplementeerd om horizontale fraude tegen te gaan, zijn hier financiële consequenties aan verbonden. In onderstaande tabel staan de directe kosten voor de Rijksbegroting vermeld die samenhangen met de in dit hoofdstuk vermelde intensiveringen. Indirecte maatschappelijke opbrengsten en een uitgebreidere toelichting op de maatregelen zijn vermeld in de bijlage.

**Kosten en opbrengstenbestrijding horizontale fraude uitgesplitst naar maatregel (in mln. €):**

		Verwijz. maatr. bijlage		2003	2004	2005	2006
OM	Transport en logistiek en telecom	1+2	Kosten Opbrengsten	0.6 –	0.6 –	0.6 –	0.6 –
	Midden Afrika crim.	3	Kosten Opbrengsten	0.56 –	0.56 –	0.56 –	0.56 –
<b>Totaal OM</b>			<b>Kosten Opbrengsten</b>	<b>1.16</b> –	<b>1.16</b> –	<b>1.16</b> –	<b>1.16</b> –
BZK	Transport en logistiek en telecom	1+2	Kosten Opbrengsten	1.26 –	1.26 –	1.26 –	1.26 –
	Midden Afrika crim.	3	Kosten Opbrengsten	1.26 –	1.26 –	1.26 –	1.26 –
<b>Totaal BZK</b>			<b>Kosten Opbrengsten</b>	<b>2.52</b> –	<b>2.52</b> –	<b>2.52</b> –	<b>2.52</b> –
FIN	Faillissementsfraude	4	Kosten Opbrengsten	1.5 –	2.0 –	2.4 –	2.4 –
	«consumenten-fraude»	5	Kosten Opbrengsten	0.5 –	0.7 –	0.9 –	0.9 –
	«zorgverzekeraars»	6	Kosten Opbrengsten	0.6 –	1.0 –	1.1 –	1.1 –
<b>Totaal FIN</b>			<b>Kosten Opbrengsten</b>	<b>2.6</b> –	<b>3.7</b> –	<b>4.4</b> –	<b>4.4</b> –
<b>Totaal</b>			<b>Kosten Opbrengsten</b>	<b>6.28</b> –	<b>7.38</b> –	<b>8.08</b> –	<b>8.08</b> –

Bij het inventariseren van de kosten is geen rekening gehouden met herprioritering van bestaande budgetten. Welke maatregelen worden uitgevoerd en in welke mate additionele financiering voor de uitvoering van de maatregelen beschikbaar komt, wordt overgelaten aan een nieuw kabinet.

## IV NIEUWE SPEERPUNTEN

### 4.1 INLEIDING

Het fraudebestrijdingsprogramma voor de komende jaren bestaat voor een deel uit het continueren en op specifieke onderdelen aanscherpen van het reeds ingezette beleid. Daarop is met name in het vorige hoofdstuk ingegaan. Hierna wordt aandacht besteed aan drie mogelijke speerpunten voor de komende jaren:

Bij de aanpak van identiteitsfraude kan nog een forse extra inzet worden gerealiseerd, alsmede een versterking en verbreding van de samenwerking tussen de betrokken partners in de keten.

De thema's «voedselveiligheid» en «gezonde leefomgeving» zijn relatieve nieuwe loten aan de stam. De afgelopen jaren hebben ze aan belang gewonnen, hetgeen ook tot uitdrukking is gekomen in het kabinetsbeleid<sup>1</sup>; dat belang is alleen maar toegenomen door de sterk toegenomen internationale aandacht voor voedselveiligheid. De komende jaren kan geïnvesteerd worden in versterking en intensivering van de handhaving, als sluitstuk van het beleid.

<sup>1</sup> Zie de nota's Voedsel en Groen (Kamerstukken II, 27 232, nr. 2) en Natuur voor mensen, mensen voor natuur (Kamerstukken II, 27 235, nr. 1).

Wat de bestrijding van corruptie betreft kan gewerkt worden aan een steviger basis en aan een meer structurele aanpak in de nabije toekomst.

## 4.2 IDENTITEITSFRAUDE

### 4.2.1 Inleiding en probleemanalyse

Met «identiteitsfraude» wordt bedoeld op vormen van misbruik van of fraude met betrekking tot identiteit en identiteitsgegevens, waarmee een persoon of groep van personen het oogmerk heeft op onrechtmatige wijze aanspraak te maken op overheidsprestaties, dan wel zich anderszins onrechtmatig te bevoordelen. Met een valse of pseudo-identiteit kan men zich toegang verschaffen tot Nederland en vervolgens tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Identiteitsfraude kan een middel zijn om zwart te (laten) werken, om ten onrechte een uitkering, huursubsidie of studiefinanciering te ontvangen, of om loonbelasting of sociale verzekeringspremies te ontduiken. Ook kan onder een valse of pseudo-identiteit fraude gepleegd worden in de sfeer van verzekeringen, financiële dienstverlening (banken, creditcards) of andere vormen van horizontale fraude.

Een andere vorm van identiteitsfraude is dat men zich bij vertrek naar het buitenland opzettelijk niet laat uitschrijven uit de persoonsadministraties (bijvoorbeeld de GBA) teneinde (via een stroman) Nederlandse overheidsprestaties te blijven ontvangen. Hierbij is dus sprake van een verschil tussen de eigen, persoonsgebonden werkelijkheid en de administratieve werkelijkheid. Het hoeft daarbij niet altijd te gaan om (opzettelijke) fraude; het is ook mogelijk dat sprake is van administratieve of systeemtechnische fouten (bestandsvervuiling), waardoor iemand een overheidsprestatie ontvangt waar hij geen recht op heeft. In dat geval is sprake van onrechtmatigheid (waarop overheidsinstellingen door middel van o.a. toezichtscriteria worden gecontroleerd), die mogelijk kan leiden tot fraude.

Er zijn verschillende maatschappelijke verschijningsvormen van fraude met identiteit, identiteitsbepalende gegevens en ondersteunende gegevens (bijv. adres) te onderkennen. In de zogenoemde identiteitsketen, het geheel van organisaties en acties rond het fenomeen «identiteit», vervullen in het huidige stelsel documenten, bestanden en administratieve nummers een centrale rol. Om de breedte van de problematiek duidelijk te maken, is het goed ter illustratie de belangrijkste verschijningsvormen van fraude met identiteit en identiteitsbepalende gegevens op een rijtje te zetten:

- Fraude door gebruikmaking van vervalste documenten (bijv. door oppervlaktewijzigingen, fotowissel, paginasplitsing). Dit kunnen gestolen documenten zijn of anderszins ten onrechte verkregen identiteitsdocumenten;
- Fraude door gebruikmaking van valse documenten;
- Fraude door gebruikmaking van een wederrechtelijk verkregen, maar rechtsgeldig document. Te denken valt aan een door steekpenningen of omkoping verworven (bron)document, dat dus voorzien is van (merendeels buitenlandse) kenmerken die wijzen op rechtsgeldigheid;
- Fraude door gebruikmaking van een rechtsgeldig document door een andere persoon met oppervlakkig dezelfde uiterlijke kenmerken (zgn. «look-alike»);
- Fraude door overtreding van de meldings- en mutatieplicht van persoonsgegevens bij de landelijk dekkende Gemeentelijke Basisadministratie (GBA);
- Fraude door gebruikmaking van vervalste kopieën van identiteitsdocu-

- menten. Dit kan voorkomen bij onvoldoende naleving en controle op de identificatieplicht, bijv. bij werkgevers;
- Fraude door wederrechtelijk gebruik van een bestaand sofi-nummer. Dit betreft een sofi-nummer met daaraan gekoppelde individuele identiteitsbepalende gegevens van een ander persoon. Ook dit kan voorkomen bij onvoldoende naleving van en controle op de identificatieplicht;
  - Fraude door gebruikmaking van een niet bestaand sofi-nummer. Ook deze vorm van fraude is mogelijk door onvoldoende naleving en controle van de identificatieplicht (o.a. omdat het sofi-nummer is opgenomen in het paspoort).

Identiteitsfraude is dus zowel een op zichzelf staand delict (doorgaans zal het gaan om valsheid in geschrifte, oplichting of vervalsing van een reis- of identiteitsdocument), als een basisdelict dat het mogelijk maakt om andere vormen van criminaliteit te (kunnen) plegen.

Tot op heden zijn, mede door de veelvormigheid van het verschijnsel en het ontbreken van een specifiek registratiesysteem, geen harde gegevens beschikbaar over de feitelijke omvang van (bovensectorale) identiteitsfraude. Een veelheid aan instanties, organisaties, instellingen en bedrijven wordt geconfronteerd met een diversiteit aan vormen en gevolgen van identiteitsfraude. Er is wel een breed gedragen vermoeden van een aanzienlijke toename van identiteitsfraude in de afgelopen jaren (o.a. door internationalisering en technologische ontwikkelingen). De volgende kwantitatieve indicaties kunnen genoemd worden:

- het aantal door de CRI geregistreerde «als gestolen of vermist opgegeven Nederlandse reisdocumenten» vertoont de afgelopen jaren een sterke stijging. Over de afgelopen 5 jaar (1996 tot en met 2000) ging het in totaal om 435 000 reisdocumenten.
- op basis van ervaringsgegevens – van o.a. OM en CRI – is een schatting bekend van het potentiële benadelingsbedrag voor de Nederlandse overheid met betrekking tot een deel van de bovengeschetste groepen frauderisico's, namelijk als «gestolen» of «vermist» geregistreerde Nederlandse paspoorten vanaf 1996. Dit bedrag beloopt (zelfs bij een paar procent van het meetbare totaal, niet alle als «gestolen» of «vermist» opgegeven Nederlandse paspoorten worden immers gebruikt voor identiteitsfraude) honderden miljoenen gulden op jaarbasis. Daarbij is uitgegaan van een potentieel benadelingsbedrag per vals of vervalst document van € 36 300,-, een schatting die berust op ervaringsgegevens van de CRI. De gedachte hierachter is dat, zoals hierboven reeds aangegeven, men zich met een vals of vervalst document toegang kan verschaffen tot tal van overheidsprestaties of -voorzieningen en ook fraude kan plegen in de sfeer van de private sector;
- op basis van dezelfde ervaringsgegevens omtrent het potentiële benadelingsbedrag, gerelateerd aan het jaarlijks aantal strafzaken van het OM waarbij sprake was van identiteitsfraude, belooft dit eveneens honderden miljoenen op jaarbasis;
- op basis van onderzoek naar overtreding van de regelgeving in de sociale zekerheid (met de zgn. Randomized Response-methode<sup>1</sup>) bleek dat onder de respondenten (ca. de helft van de aangeschreven uitkeringspopulaties) over 2000 ten aanzien van de WAO, WW en Abw in resp. 6, 7 en 12% sprake was van zwart werk; zoals eerder gesteld heeft zwart werk een overlap met identiteitsfraude.

Vastgesteld kan worden dat het hier gaat om een veelomvattende problematiek, die zich kan uitstrekken tot vrijwel alle andere vormen van fraude of financieel-economische criminaliteit en die grote financiële schade veroorzaakt voor de publieke en private sector. Naast die financiële schade vormen identiteitsfraude en de bijbehorende gevolgen ook een

<sup>1</sup> Van Gils, Van der Heijden, Rosebeek: Randomized Response: onderzoek naar regelovertreding (ABW, WAO en WW), Amsterdam, SZW/NIPO, januari 2001.

bedreiging voor de integriteit en de geloofwaardigheid van de overheid. Ook bestaat de indruk dat identiteitsfraude een rol speelt binnen de georganiseerde criminaliteit. Daarom is een krachtige aanpak van dit verschijnsel in al zijn facetten nodig.

#### **4.2.2 Algemene doelstellingen**

Met de voorgestane aanpak dient een structurele voorkóming en wezenlijke terugdringing van identiteitsfraude in de samenleving bereikt te worden. Dit is niet alleen van groot belang door het bovensectorale karakter van identiteitsfraude en het potentiële benadelingsbedrag, maar ook door de veelheid aan toepassingen waarbinnen fraude optreedt. Identiteitsfraude biedt immers de mogelijkheid tot het plegen van diverse vormen van zowel horizontale als verticale fraude. Er zal derhalve worden ingezet op alle onderdelen van de handavingsketen, namelijk preventie, signalering/controle, opsporing en (strafrechtelijke) afdoening. Het is daarbij van groot belang dat de aandacht voor de identiteitsketen niet uitsluitend uitgaat naar de overheidsinstellingen met «identificerende taken» (o.a. gemeentelijke bevolkingsregistraties), maar dat ook de uitvoering van «verifiërende taken» adequaat wordt geoutilleerd en gefaciliteerd (o.a. de Centra voor Werk en Inkomen). Het kabinet verwacht dat aanscherping van het beleid en de uitvoering van de repressieve kant zoals hierna beschreven, een wezenlijke bijdrage gaat leveren aan de preventieve kant. Zo zal een potentiële fraudeur de inschatting van de reële pakkans laten meewegen in zijn of haar overwegingen. Voor een overtuigende en geloofwaardige aanpak is van belang dat niet alleen maatregelen worden getroffen in de sfeer van preventie en toezicht, maar dat in voorkomende gevallen ook een passende strafrechtelijke sanctie volgt. Het OM voert een actief vervolgingsbeleid als het gaat om het gebruik van valse reispassen<sup>1</sup>. De extra inspanningen in alle schakels van de keten zullen echter leiden tot een aanzienlijk groter aanbod van onderzoekswaardige zaken die in aanmerking komen voor een strafrechtelijk vervolgd. Dat vergt een forse intensivering in de strafrechtelijke keten (zie hierna).

#### **4.2.3 Aanpak**

Om de terugdringing van de identiteitsfraude te verwezenlijken is een groot aantal maatregelen en activiteiten noodzakelijk, waarbij onderlinge coördinatie (in verband met het sectoroverschrijdende karakter en de veelheid aan actoren) een belangrijke randvoorwaarde is. Omdat identiteitsfraude de mogelijkheid opent tot het plegen van een groot aantal andere vormen van fraude en (financieel-economische) criminaliteit, en er een groot aantal uiteenlopende instanties en (overheids)instellingen het slachtoffer van wordt, is de traditionele aanpak binnen de driehoek openbaar bestuur, politie en OM niet toereikend. Een effectieve aanpak vergt dat gekozen wordt voor een bredere samenwerkingsketen. De door het kabinet voorgestane aanpak bestaat uit de volgende elementen:

##### *Kennis en communicatie*

##### *a. Verhoging kennisniveau van baliepersoneel*

Mede door het vrije verkeer van personen binnen de EU dient de kennis rond authenticiteit en echtheidskenmerken ten aanzien van reis-, bron- en vreemdelingendocumenten verhoogd en ondersteund te worden. De opleidingen zijn voor bepaalde sectoren al beschikbaar (bijv. bevolkingsadministraties). Daarnaast zal moeten worden voorzien in facilitering bij de verificatieprocessen (zie ook b).

<sup>1</sup> Sedert 1995 heeft het OM zijn inspanningen verdrievoudigd. Waar in 1995 1083 zaken zijn behandeld, is dat in 2001 opgelopen tot 3080. Het merendeel van de zaken betreft het gebruik van valse reispassen (2934), bij een minderheid gaat het om het vervaardigen daarvan (146 zaken).

Ter ondersteuning van de documentcontrole is een tweetal ontwikkelingen in gang gezet:

- 1 De opbouw van een kennissysteem brondocumenten: In projectverband wordt beoogd een kennissysteem te realiseren met technische en enige tactische informatie over brondocumenten. Het doel hiervan is te zorgen voor een instrument (kennissysteem) waarmee functionarissen uit de eerste (frontoffice) en tweede lijn (backoffice) in staat zijn om informatie rond de echtheidskenmerken van brondocumenten te raadplegen onafhankelijk van tijd en situatie. Het kennissysteem dient de verificatie van de uiterlijke kenmerken i.c. de verschijningsvorm te ondersteunen. Het bevat dan ook informatie over de kenmerken in beeld en tekst. Het systeem is met name bedoeld voor medewerkers van de afdeling Burgerzaken van gemeenten (in combinatie met de regionale kenniscentra), IND, Vreemdelingenpolitie, KMAR (bureau falsificaten) en organisaties als de SVB.
- 2 verbetering documentcontrole a.d.h.v. het Negatief Basisregister Reisdocumenten: Om fraude en misbruik met reisdocumenten te voorkomen en te bestrijden is door BPR het Negatief Basisregister Reisdocumenten ontwikkeld. Onderdeel hiervan is een Verificatieregister, waarmee snel kan worden getoetst of een Nederlandse reisdocument in het maatschappelijk verkeer kan worden gebruikt als een geldig identificatiedocument. Het Basisregister zelf stelt BPR in staat eenvoudige vermissingen te detecteren. Om snel in actie te kunnen komen wanneer een ongeldig document ter verificatie wordt aangeboden is het van belang dat direct de lokale politie wordt ingeschakeld. De financiering van dit Negatief Basisregister blijft buiten het bestek van deze nota.

#### *b. Regionale samenwerking*

De deskundigheidsbevordering «aan de voorkant» moet worden ondersteund door een adequate kennisinfrastructuur. Doel hiervan is dat een regionale vraagbaak beschikbaar is voor de verschillende partijen die in hun processen geconfronteerd worden met identiteitsfraude (Belastingdienst, Centra voor Werk en Inkomen, Sociale Verzekeringsbank, gemeenten, Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, Uitvoeringsorganisatie VROM, Kamers van Koophandel, Kadaster, banken, Grenswisselkantoren, verzekeringswezen, notariaat). Met het verhogen van het kennisniveau van baliepersoneel, alsmede een ketengerichte samenwerking, dient voorkomen te worden dat valse, vervalste of onjuiste gegevens in de basisadministratie van betrokken instanties terechtkomen. Bij constatering van valse of vervalste documenten dient vervolgens wederom door ketengerichte samenwerking onmiddellijk te worden opgetreden. In 2001 zijn door middel van 3 pilots gunstige ervaringen opgedaan met een dergelijke aanpak<sup>1</sup>.

#### *c. Masterplan gegevensuitwisseling*

Een voorwaarde voor de realisering van optimale gegevensuitwisseling is dat organisaties van de (Rijks)overheid beschikken over betrouwbare<sup>2</sup> registraties met basisgegevens die eenduidig en geharmoniseerd zijn. In de komende regeerperiode zal het gebruik van gegevensuitwisseling als instrument ter bestrijding van fraude verder worden gestimuleerd en uitgebouwd. Zo wordt in 2002 gestart met de voorbereidingen voor de realisatie van een communicatie-systeem voor online gegevensuitwisseling uit de GBA. Hierdoor zullen de actuele persoonsgegevens op elk gewenst tijdstip voor de daartoe geautoriseerde GBA-afnemers benaderbaar zijn. Door een online GBA kan de GBA in de toekomst ook in de frontoffice worden ingezet, waardoor persoonsgegevens in het vervolg direct aan de balie kunnen worden geverifieerd. Een volledig geïmple-

<sup>1</sup> Het betreft pilots in de gemeenten Eindhoven, Utrecht en de regio Amsterdam, in het kader van het project «Identiteitsfraude. Project Regionale Samenwerking». Voor meer informatie over dit project wordt verwezen naar paragraaf 4.2 van de bijlage, onder «toelichting project regionale samenwerking».

<sup>2</sup> Registraties die voldoen aan de randvoorwaarden van authenticiteit, integriteit en vertrouwelijkheid. Authenticiteit: de identiteit van de andere partij kan met zekerheid worden vastgesteld. Integriteit: betrokken partijen kunnen zeker zijn dat de aangeboden informatie echt is en niet gemanipuleerd. Vertrouwelijkheid: betrokken partijen kunnen zeker zijn dat de informatie die wordt uitgewisseld vertrouwelijk blijft en niet in verkeerde handen valt.



menteerde op line GBA zal naar verwachting niet eerder dan over 8 jaar gerealiseerd kunnen zijn. Om die reden wordt een tijdelijke Landelijk Raadpleegbare Directory (LRD) in het leven geroepen om op korte termijn te voorzien in de behoefte van afnemers om sneller dan voorheen te beschikken over persoonsgegevens. Deze LRD zal in de tussentijd goede diensten kunnen bewijzen voor afnemers waaronder de hierna genoemde CWI's en de politie bij het uitvoeren van hun werkzaamheden. De modernisering GBA en het migratietraject daarnaar toe worden hier wel genoemd als belangwekkende maatregelen ter voorkoming van identiteitsfraude maar de financiering valt buiten het bestek van deze nota.

In de komende kabinetsperiode wordt binnen het programma stroomlijning basisgegevens (SBG) gestart met een specifiek onderzoek naar identiteits- en persoonsgegevens. Binnen het programma stroomlijning basisgegevens (SBG)<sup>1</sup> zijn op het punt van het uitwisselen van identiteits- en persoonsgegevens reeds initiatieven gestart. In 2003 start SZW een pilot *Inkijk CWI's op de GBA*: een proef met het online beschikbaar stellen van GBA-gegevens in de front offices van de CWI, op basis van het LRD. Daarnaast zullen onder coördinatie van het programma SBG van BZK de komende kabinetsperiode de bestaande vormen van gegevensuitwisseling in kaart worden gebracht. In een op te stellen masterplan wordt aangegeven hoe gegevensuitwisseling verder uit te bouwen en te stimuleren. In de daaropvolgende kabinetsperiode is de realisering van een optimale gegevensuitwisseling op het gebied van het identiteits- en persoonsgegevens voor alle daarvoor in aanmerking komende regelingen het einddoel.

#### *d. Toepassing van biometrie*

Toepassing van biometrie is voorgenomen kabinetsbeleid. Biometrie kan een toegevoegde waarde vormen bij fraudebestrijding en identiteitsfraude in het bijzonder. Bij biometrie gaat het om het meten van persoonsgebonden fysieke kenmerken, waardoor – naast effectieve dienstverlening – ten aanzien van identiteitsfraude toner en rechtmatig houder van o.a. een document aan elkaar geverifieerd kunnen worden. De nieuwe generatie reisdocumenten bevat vele controlemechanismen waardoor de fraudebestendigheid aanmerkelijk is vergroot. De belangrijkste uitdaging bestaat er echter in om ook de zogenoemde look- alikefraude tegen te kunnen gaan. Hiervoor is biometrie op identiteitsbewijzen de aangewezen remedie. De vergelijking van de biometrische template met de biometrische kenmerken van de eigenaar van het document is hiervoor noodzakelijk. Hoewel de verdere besluitvorming omtrent de invoering en het gebruik van biometrie (o.a. in relatie tot gebruik op het Nederlandse paspoort en chipcardtechnologie) buiten het bestek van deze nota valt, is het wel van belang dit aspect hier te noemen, aangezien de verdere ontwikkelingen op dit terrein van groot belang zijn voor de bestrijding van identiteitsfraude. Op dit moment hebben de voornemens van het kabinet betrekking op een beperkte, specifieke toepassing van biometrie, ten behoeve van verificatie van de identiteit van de houder van het identiteitsdocument. Welke eventuele verdere toepassingsmogelijkheden voor het gebruik van biometrie mogelijk en wenselijk zijn, wordt nader onderzocht. Mocht in de toekomst besloten worden tot verbreding van het gebruik van biometrie, zoals ten behoeve van personen van wie de identiteit geverifieerd moet worden ten einde in aanmerking te kunnen komen voor een overheidsprestatie, dan zal daarvoor specifieke verificatie-apparatuur beschikbaar moeten zijn. In de bijlage bij deze nota is een kostenraming opgenomen, voor geval er in de kabinetsperiode 2002–2006 nadere besluiten in die richting genomen worden. In het verdere besluitvormings-traject zal tevens de (on)deugdelijkheid van het rijbewijs als wettelijk identiteitsdocument meegenomen worden; een rijbewijs is thans naast

---

<sup>1</sup> Programma Stroomlijning Basisgegevens (SBG) is een samenwerking van de ministeries van BZK, EZ, Fin, Jus, LNV, SZW, VenW, VROM en VWS, de VNG en het College Bescherming Persoonsgegevens. In de brief van de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid d.d. 17-10-2001 (TK, vergaderjaar 2001–2002, 26 387, nr. 11) is de Tweede Kamer geïnformeerd over de voortgang van het programma SBG.



het paspoort en daarmee gelijkgestelde documenten erkend bij financiële transacties, notariële zaken, als ook de persoonscontroles op de werkplek, in het openbaar vervoer en bij voetbalwedstrijden.

#### *e. Intensivering van de voorlichting*

Het complex aan wet- en regelgeving dat betrekking heeft op de toon-, verificatie-, bewaar- en administratieplichten rond identiteit moet beter onder de aandacht worden gebracht van burgers en administratieplichtigen. Maar ook registrerende en uitvoerende instanties moeten eenduidig geïnstrueerd worden, zoals bijv. ten aanzien van verklankingsrichtlijnen van persoonsnamen.

#### *Bestandsbeheer*

#### *f. Bestandsopschoningen*

De onafhankelijke persoonsregistraties worden onderzocht op ontstane bestandsvervuilingen en zo nodig opgeschoond. Naast deze geautomatiseerde acties zal de gegevenswaarde ook verbeterd worden door zgn. «zelfreinigende systematieken», waarbij een groter belang met betrekking tot een correcte gegevensregistratie wordt neergelegd bij betrokkene. Voorbeelden hiervan, maar dan meer specifiek op het gebied van wet- en regelgeving, zijn de (uitbreiding van de) koppeling van overheidsprestaties aan een juiste inschrijving in het GBA en instelling van een polisadministratie in de werknemersverzekeringen.

#### *g. Optimalisering beheer sofi-nummers*

Door het toenemende gebruik van het sofi-nummer in het maatschappelijk verkeer (uitbreiding sofi-domein) moet het beheer rond administraties die gebruik maken van het sofi-nummer alsmede het leidende basisregister verbeterd worden. Doel is om een snellere constatering van misbruik en oneigenlijk gebruik ten aanzien van identiteitsgegevens en sofi-nummer mogelijk te maken. Maatregelen op dit terrein zijn gelegen in ondersteuning van administratieplichtigen bij het vervullen van hun taken en verificatie van identiteitsgegevens alsmede het daaraan gekoppelde sofi-nummer.

#### *h. Sluitende administratie vanaf eerste werkdag*

Volgend op onderzoek naar uitvoeringsconsequenties wordt een eerste-dagsmelding voor dienstverbanden overwogen, ter vervanging van de termijn van vier weken in de huidige systematiek. Hierdoor wordt een sluitende administratie vanaf de eerste werkdag geboden, waardoor controle op feitelijke zwart werk (alsmede opsporing en afdoening) efficiënter kan worden vormgegeven.

#### *Handhaving*

#### *i. Intensivering controle en opsporing*

Aan de hand van bestandsonderzoeken, -vergelijkingen en risico-analyses wordt gericht onderzoek uitgevoerd bij administratieplichtigen waarvan op enige wijze indicaties bestaan dat zich fraude met identiteitsgegevens en sofi-nummers voordoet. De Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland vervullen hierbij als «poortwachter» een belangrijke rol in de bestrijding van fraude met buitenlandse brondocumenten en voeren hiertoe verificatieonderzoeken uit. Intensivering van de aanpak van de mondiale documentfraudebestrijding (hierbij dient gedacht te worden aan

het signaleren van risicolanden/risicogroepen en het efficiënt inrichten van de hiermee gepaard gaande verificatieonderzoeken) is daarom van groot belang

*j. Aanpassing sanctie-instrumentarium*

Op basis van onderzoek, mede afhankelijk van de (ontwikkeling rond de indicator aangiftes bij het OM, zal worden gezien in hoeverre er aanleiding bestaat het bestaande sanctie-instrumentarium te herzien of uit te breiden. Gedacht kan worden aan de introductie van een administratief-rechtelijke sanctie, bijv. bij overtreding van «eenvoudige» verplichtingen ten aanzien van identiteit (draagplicht en toonplicht werknemer; bewaarplicht en verificatieplicht werkgever).

*k. Strafrechtelijk sluitstuk*

Het gevolg van de vele initiatieven in de diverse schakels van de handhavingsketen is dat zich meer onderzoekswaardige zaken zullen aandienen, die nopen tot evenzoveel extra activiteiten in de sfeer van opsporing en vervolging. Dat betekent dat ook in het vervolgtraject (na detectie) door alle uitvoeringsorganisaties op het SZW-terrein, gemeenten, politie en OM adequate maatregelen moeten worden getroffen om aan zaken zonnodig een strafrechtelijk vervolg te geven. De beoogde intensivering van de identiteitscontroles bij alle betrokken actoren zal leiden tot een toename van het aantal aangiften bij de politie. Het Openbaar Ministerie verwacht dat het aantal aangiften terzake van vervalsing van documenten (in 2002 naar schatting 4500 aangiften) in 2003 zal stijgen tot 5000 aangiften per jaar; in nagenoeg alle gevallen zal sprake zijn van een heterdaadsituatie. Deze stijging wordt mede veroorzaakt doordat een aantal actoren in de keten (o.a. de Centra voor Werk en Inkomen, de Belastingdienst, de Kamers van Koophandel) heeft besloten tot maatregelen in de sfeer van deskundigheidsbevordering en intensivering van documentcontrole. Naarmate het kabinetsbeleid tot intensivering van de bestrijding van document- en identiteitsfraude nadrukkelijker vorm krijgt, wordt in de jaren daarna een forse groei van het aantal opgespoorde zaken en dus van het aantal aangiften verwacht, tot zo'n 8000 in de jaren 2004 en volgende. Dit is niet alleen het gevolg van beleidsintensiveringen; ook de toetreding van nieuwe lidstaten tot de Europese Unie zal van invloed zijn op het aantal gestolen (en vervolgens vervalste) reisdocumenten.

De inspanningen van het OM zullen erop gericht zijn de aangeboden zaken zo snel mogelijk de strafrechtelijke keten te laten doorlopen (dagvaarding, berechting ter zitting, tenuitvoerlegging van het vonnis, aansluitend aan de voorlopige hechtenis). De ervaringsgegevens<sup>1</sup> wijzen er tot nu toe op dat de daders vaak (illegale) vreemdelingen zijn; gedurende de detentie zal de vreemdelingendienst reeds activiteiten moeten ontplooiën, gericht op verwijdering van betrokkenen uit Nederland. Het gegeven dat de dadergroep voor een belangrijk deel bestaat uit vreemdelingen die illegaal in Nederland verblijven, betekent dat in het strafrechtelijk traject gekozen moet worden voor het consequent toepassen van vervangende hechtenis en het eisen van gevangenisstraf. Het betreft hier immers een categorie die zich anders gemakkelijk aan justitieel toezicht zal onttrekken. Waar het gaat om verdachten met de Nederlandse nationaliteit of legaal in Nederland verblijvende vreemdelingen zal toepassing van voorlopige hechtenis niet nodig zijn, maar zal evenals in de andere gevallen wel gevangenisstraf worden geëist. Op basis van de ervaringen met drie pilots in Eindhoven, Utrecht en Amsterdam (zie voetnoot 40) zal het College van PG's van het Openbaar Ministerie in mei 2002 gezien of en hoe landelijke implementatie van de «lik-op-stuk» werkwijze uit de pilots kan worden vormgegeven. Dat zou leiden tot een forse volumegroei die

---

<sup>1</sup> Zie de vorige voetnoot.

door de strafrechtelijke keten verwerkt moet worden. Denkbaar is dat ook het strafvorderingsbeleid van het OM op dit punt wordt verzwakt (dat is in voornoemde pilots gebeurd), maar landelijke invoering daarvan zou een al te grote druk leggen op de strafrechtelijke keten en de celcapaciteit. Daarom wordt voorgesteld thans alleen de volumegroei op te vangen, tevens in alle gevallen (behoudens sepot) gevangenisstraf te eisen, maar thans geen verzwaaring van de strafeis te introduceren. Wat de aantallen te verwerken zaken betreft wordt gekozen voor een gefaseerde opbouw, zoals hierboven is aangegeven. De ontwikkeling van het aantal aangiften zal jaarlijks gemonitord worden, zodat de verwachtingen en de daaraan gekoppelde effecten voor de strafrechtelijke keten zonedig kunnen worden bijgesteld.

#### 4.2.4 Kosten en baten

In verband met de veelheid aan instellingen en (overheids)instanties die het slachtoffer zijn van identiteitsfraude, is een brede, ketengerichte aanpak nodig. De bovenbeschreven, in samenhang te verrichten activiteiten vergen een aanzienlijke (financiële) inspanning, maar als deze aanpak werkelijk zijn beslag krijgt, zijn ook omvangrijke besparingen te verwachten.

Extra investeringen in de strafrechtelijke keten zullen in de loop van 2003, maar vooral in de jaren daarna nodig zijn, om een adequaat strafrechtelijk sluitstuk te kunnen garanderen. Ten gevolge van de beleidsintensivering in eerdere schakels in de identiteitsketen zal het aantal aangiften naar verwachting stijgen van ongeveer 4000 in 2000 naar 4500 in 2002, 5000 in 2003 en ruim 8000 in 2004 en verder. In onderstaande tabel worden de totale kosten voor de strafrechtelijke keten vermeld; een verdere uitsplitsing alsmede een toelichting zijn opgenomen in de bijlage. Wat de celcapaciteit betreft zijn vooralsnog uitsluitend exploitatiekosten in de ramingen opgenomen.

Van belang bij deze ramingen is dat zij gebaseerd zijn op de praktijkervaringen die zijn opgedaan in de drie pilots, en op de premisse dat de werkwijze in de pilots landelijk zal worden geïmplementeerd. Het College van Procureurs-Generaal zal hierover binnenkort een beslissing nemen. Wat de effecten op de prognose met betrekking tot celcapaciteit betreft, is van belang dat de voorgenomen beleidsintensivering op het gebied van identiteitsfraude mede moeten worden gezien in samenhang met andere beleidsintensivering en -prioriteiten. Over de totale, Justitiebrede prognose met betrekking tot de behoefte aan sanctiecapaciteit voor de periode 2002–2006 zal de Kamer in mei 2002 nader worden geïnformeerd.

Van de hier beschreven beleidsintensivering en -prioriteiten mogen ook forse baten worden verwacht, zij het dat die niet steeds ten goede komen aan de Rijksbegroting. Maar op basis van de in paragraaf 4.1 genoemde schatting van de CRI kan met elk uit het «circuit» gehaald vals of vervalst document gemiddeld € 36 300,- per jaar worden bespaard doordat met dat document niet langer ten onrechte een beroep kan worden gedaan op overheidsprestaties, dan wel anderszins financiële schade toegebracht aan overheid of bedrijfsleven. Indien de door het openbaar ministerie voorziene groei naar 8000 aangiften en evenzovele strafrechtelijke interventies vanaf 2004 zich daadwerkelijk aftekent, zou een bedrag van € 290 mln. aan maatschappelijke schade voorkomen kunnen worden.

Als bovenstaande maatregelen de komende kabinetsperiode worden uitgewerkt en geïmplementeerd om identiteitsfraude tegen te gaan, zijn hier financiële consequenties aan verbonden. Anderzijds zullen er directe opbrengsten voor de Rijksbegroting ontstaan<sup>1</sup>. In onderstaande tabel staan de directe opbrengsten en kosten voor de Rijksbegroting vermeld

<sup>1</sup> De opbrengsten betreffen de bedragen die neerslaan binnen de collectieve sector. Voor zover maatschappelijke baten zijn te formuleren, zijn deze opgenomen in de bijlagen.

die samenhangen met de in dit hoofdstuk vermelde intensiveringen. Indirecte maatschappelijke opbrengsten en een uitgebreidere toelichting op de maatregelen zijn vermeld in de bijlage.

**Kosten en opbrengsten bestrijding identiteitsfraude uitgesplitst naar maatregel (in mln. €):**

		Verwijz. maatr. bijlage		2003	2004	2005	2006
SZW	Kennis & communic.	a+b+e	Kosten	15	5.5	1	-
			Opbrengsten				
	Bestandsbeheer	g	Kosten	6	9.5	11.5	5.5
			Opbrengsten				
	Handhaving	i	Kosten	5	13	7	3
			Opbrengsten				
<b>Totaal SZW*</b>			<b>Kosten</b>	<b>26</b>	<b>28</b>	<b>19.5</b>	<b>8.5</b>
			<b>Opbrengsten</b>	<b>23</b>	<b>45</b>	<b>68</b>	<b>91</b>
FIN	Kennis & communic.	b	Kosten	-	-	-	-
			Opbrengsten				
	Bestandsbeheer		Kosten	-	-	-	-
			Opbrengsten				
	Handhaving	i	Kosten	-	-	-	-
			Opbrengsten	27.2	18.1	18.1	18.1
<b>Totaal FIN</b>			<b>Kosten</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
			<b>Opbrengsten</b>	<b>27.2</b>	<b>18.1</b>	<b>18.1</b>	<b>18.1</b>
VROM	Kennis & communic.	a	Kosten	0.2	0.1	-	-
			Opbrengsten	-	-	-	-
BZK	Kennis & communic.	a+d	Kosten	0.6	-	-	-
			Opbrengsten	-	-	-	-
OM	Handhaving	k	Kosten	9	27	27	27
			Opbrengsten	-	-	-	-
BZ	Handhaving	i	Kosten	4	4	4	4
			Opbrengsten	0.8	0.8	0.8	0.8
<b>Totaal</b>			<b>Kosten</b>	<b>39.8</b>	<b>59.1</b>	<b>50.5</b>	<b>39.5</b>
			<b>Opbrengsten</b>	<b>51.0</b>	<b>63.9</b>	<b>86.9</b>	<b>109.9</b>

\* Gezien het feit dat de maatregelen van het Ministerie van SZW een totaalpakket vormen met een sterke onderlinge samenhang, kunnen de opbrengsten niet uitgesplitst worden per maatregel.

Bij het inventariseren van de kosten is geen rekening gehouden met herprioritering van bestaande budgetten. Welke maatregelen worden uitgevoerd en in welke mate additionele financiering voor de uitvoering van de maatregelen beschikbaar komt, wordt overgelaten aan een nieuw kabinet.

#### **4.3 FRAUDE ALS BEDREIGING VAN DE VOEDSELVEILIGHEID EN GEZONDE LEEFOMGEVING**

##### **4.3.1 Inleiding en probleemanalyse**

De afgelopen periode heeft het kabinet haar beleid op de thema's voedselveiligheid en een gezonde leefomgeving geïntensiveerd. De beleidsdoelen van het kabinet zijn neergelegd in een drietal nota's<sup>1</sup> (zie ook paragraaf 4.1). Aansluitend bij die beleidsdoelen is de komende jaren een intensivering van het handhavingsbeleid op deze thema's gewenst als

<sup>1</sup> Zie de nota's Voedsel en Groen (Kamerstukken II, 27 232, nr. 2), Zicht op gezonde teelt (Kamerstukken II, 27 858, nr. 2) en Natuur voor mensen, mensen voor natuur (Kamerstukken II, 27 235, nr 1).

sluitstuk, om te waarborgen dat we veilig voedsel houden en dat de kwaliteit van de leefomgeving niet achteruit gaat. Er moet krachtig worden opgetreden tegen bedrijven of personen die moedwillig knoeien met voedsel of het milieu, bijvoorbeeld door het toevoegen van verboden stoffen (zoals groeihormonen of dioxinen) aan diervoeders, het gebruiken van illegale bestrijdingsmiddelen op voedingsgewassen en het opzetten van schijnconstructies met mestcontracten waardoor meer mest afgezet kan worden dan de grond kan verwerken, louter om een financieel voordeel te behalen.

Bij de aanpak van fraude op het vlak van voedsel en groen kan de blik niet slechts op de individuele boer worden gericht maar moeten meerdere schakels in een keten (handelaren, transporteurs, producenten van halffabrikaten en eindproducenten) worden onderzocht om te kunnen achterhalen waar voorschriften zijn overtreden en welke nadelen daardoor zijn ontstaan. Belangrijk is te onderkennen dat ergens in de keten voorschriften worden overtreden waarmee de integriteit van de gehele keten onder druk komt te staan. Zo kiezen boeren meer en meer in semi-georganiseerd verband voor ongeoorloofde wegen om hun mestafzet te regelen. Tot slot is er in veel gevallen bovendien sprake van een kolom over de grenzen heen, en dus van een internationale fraude component.

### **4.3.2 Algemene doelstellingen**

#### *Voedselveiligheid*

Het belang van veilig voedsel is de afgelopen jaren een aantal malen nadrukkelijk een (nationaal en internationaal) issue geweest. Bij de diverse crises (varkenspest, dioxine, BSE<sup>1</sup>) was de centrale vraag hoe de burger erop kan vertrouwen dat hij geen schadelijke gevolgen ondervindt van het voedsel dat hij eet. Uit de aspecten die bij voedselveiligheid horen wil LNV een zwaartepunt in de controle en opsporing richten op drie voor de EU en Nederland zeer belangrijke thema's: diervoeders, diergeneesmiddelen/groeihormonen en bestrijdingsmiddelen. Ook het in gevaar brengen van de veiligheid van voedsel door opzettelijke vervuiling van voedsel (met maatschappijontwrichtende motieven: bioterrorisme) kan hierbij in beeld komen.

Door vervuiling in het diervoederspoor bij de productiefase (met afvalproducten zoals zware metalen, dioxine of bse-risicovol materiaal) of in de handelsfase, die beide een sterk internationaal karakter hebben, komt uiteindelijk de voedselveiligheid in hoge mate in het gedrang. Hetzelfde geldt voor de aanmaak van en de handel in niet toegelaten diergeneesmiddelen en groeihormonen, een vraagstuk dat bij uitstek in de gehele Europese ruimte, inclusief de nieuwkomende lidstaten, geldt. In zekere mate wordt deze tendens ook voorzien voor de bestrijdingsmiddelen, mede omdat Europese en nationale aanscherping van het beleid aan de orde is. Het nieuwe gewasbeschermingsbeleid «Zicht op gezonde teelt» richt zich voor de komende jaren onder andere op het terugdringen van het illegaal gebruik van bestrijdingsmiddelen in consumptieve gewassen. Voor bestrijdingsmiddelen geldt ook bij uitstek dat de belasting van de (groene) leefomgeving hierbij van belang is.

#### *Groene leefomgeving*

De kwaliteit van de leefomgeving van mens en dier is een belangrijk goed. Deze kwaliteit kan ernstig worden aangetast door het gebruik van te veel meststoffen. Het kabinet wil daarom de komende jaren extra aandacht geven aan het tegengaan van illegale praktijken, gericht op ontduiking van het bestaande beleid met betrekking tot de mestafzet.

---

<sup>1</sup> Bovine Spongiforme Encephalopathie – de zogenaamde «gekke» koeien ziekte.

### 4.3.3 Aanpak

Naast de continuering van de kwaliteitsverbetering en de capaciteitsvergroting bij de AID, die continuïteit waarborgt in de opsporing op de terreinen van onder meer de illegale handel in beschermde soorten, illegale handel in vlees- en zuivelproducten en misbruik van subsidies, wil LNV in de periode 2002–2006 de opsporing en controle intensiveren op de terreinen voedsel(veiligheid) en groene leefomgeving. In het kader van het bevorderen van de naleving blijkt ook het instrument handhavingscommunicatie van belang. De AID zal in de komende kabinetsperiode dit instrument meer inzetten.

#### *Aanpak intensivering opsporing*

- Bestudering en opsporing van de (internationale) criminele constructies en organisaties die betrokken zijn bij de illegale aanmaak van en handel in diervoeders en diergeneesmiddelen (waaronder groeihormonen en bestrijdingsmiddelen).
- Naast overtreding van de bijzondere wetgeving is de inzet ook gericht op onder meer het bewijs van delicten als valsheid in geschrifte (225 WvSr), het deelnemen aan een misdadige of criminele organisatie (140 WvSr) of het verkopen van voor de gezondheid schadelijke waren (174 WvSr). Extra controles en opsporingsonderzoeken op het gebied van veevoeding zullen eraan bijdragen dat de bewuste vervuiling van veevoeding afneemt.
- Voorts zullen extra opsporingsonderzoeken naar illegale diergeneesmiddelen en groeibevorderende middelen, de toediening ervan doen afnemen. Door de voornoemde onderzoeken zal de hoeveelheid residuen gevaarlijke stoffen in voeding afnemen. Dit bevordert de veiligheid van voedsel.
- Mede aan de hand van uit te werken analysetechnieken zullen extra opsporingsonderzoeken worden uitgevoerd die tot doel hebben om bestaande netwerken die zich richten op de illegale handel in en het gebruik van middelen bloot te leggen. Daarmee wordt bereikt dat middelen die een risico voor de voedselveiligheid vormen uit de consumptieve teelten worden geweerd.
- De komende jaren zal extra capaciteit worden ingezet voor de opsporing van onder andere schijnconstructies, gericht op het op frauduleuze wijze uitbreiden van de officieel toegestane mestproductie.

#### *Verdere professionalisering opsporing*

De AID geeft door deze verdieping in de opsporingsprofessionaliteit antwoord op de professionalisering en internationalisering van de criminaliteit bij voedsel en milieu. En zal hierdoor voor 2006 bereikt hebben dat voor alle opsporingszaken waarvoor dit opportuun is:

- het Digiteam ingezet wordt, zowel voor digitaal rechercheren in het algemeen als voor verdergaande internetrecherche,
- forensische accountants en financiële rechercheurs ingezet worden,
- een volwaardig observatieteam (OT) ingezet wordt, ter observatie in het algemeen en zo nodig met gebruikmaking van hoogwaardige informatietechnische hulpmiddelen. Dit OT werkt in convenantverband samen met FIOD/ECD en andere BOD-en en benut waar relevant recherche-ondersteuning van de politie en (internationaal)juridische samenwerkingsmogelijkheden in opsporing uitgeput worden (collega diensten in andere lidstaten, OLAF, Interpol, Europol, Greenpol).



De *destructiewetgeving* strekt ertoe de verwerking van kadavers en dierlijke afvallen op een adequate wijze te laten plaatsvinden. Dit teneinde te voorkomen dat deze afvallen een risico voor de gezondheid van mens en dier opleveren. De vermoedelijke relatie tussen de verwerking van dierlijke resten in veevoer en het ontstaan van BSE toont aan dat het hier geen denkbeeldige risico's betreft. De AID heeft de taak toe te zien op de handhaving van de destructiewetgeving in het begin van de destructieketen, de zogenaamde boerderijfase en de slachterijen en uitsnijderijen. In het kader van deze wetgeving zullen aan de hand van te maken risicoanalyses en de uitkomsten van extra administratieve controles jaarlijks 200 extra fysieke controles worden uitgevoerd.

In de *diergeneesmiddelenwet* zijn o.a. voorschriften gesteld omtrent de registratie en kanalisatie van diergeneesmiddelen. Het niet conform de wetgeving hanteren van met name deze aspecten levert een direct risico op voor de volksgezondheid. Zo kunnen risico's ontstaan wanneer een niet geregistreerd diergeneesmiddel wordt toegepast. Ook kan het zogenaamde off-label use (het toepassen van een diergeneesmiddel voor een ander doeldier en/of aandoening dan bij registratie bepaald) toepassen van een diergeneesmiddel een risico voor de volksgezondheid inhouden. Verder is het van belang dat de kanalisatieregels worden nageleefd aangezien het voorschrijven/toepassen van een diergeneesmiddel een bepaalde deskundigheid kan vereisen. De handhaving van deze wetgeving zal worden geïntensiveerd door projectmatig jaarlijks extra gerichte controles te houden in met name de pluimveehouderijen de kalversector. Deze controles vinden onder andere plaats door middel van monsteranalyse. Er zullen jaarlijks circa 175 bedrijven extra in genoemde sectoren op deze wijze worden gecontroleerd.

Door de AID worden jaarlijks circa 3600 agrarische bedrijven gecontroleerd op de naleving van de *bestrijdingsmiddelenwetgeving*. Van deze 3600 controles richten er zich circa 1500 op bedrijven in de voedingstuinbouw (totaal 22 000 bedrijven – controledichtheid circa 7%). Oorzaak van de lage controledichtheid is met name gelegen in het feit dat de bewijsvoering voor strafrechtelijke overtredingen (en dan met name het gebruik van niet of niet meer toegelaten middelen) ingewikkeld is. Met een op handen zijnde wetswijziging wordt het mogelijk om enkel op het feit dat een niet (meer) toegelaten middel in een gewas wordt aangetoond, de teler te vervolgen wanneer hij niet kan aantonen dat het middel niet door zijn toedoen op of in het gewas is terecht gekomen. De jaarlijkse controledichtheid in de voedingstuinbouw zal worden verhoogd naar 10 tot 12 procent van de totale doelgroep. Dit levert een belangrijke extra bijdrage aan de realisatie van het door het kabinet vastgestelde gewasbeschermingsbeleid voor de periode 2001–2010: «Zicht op gezonde teelt». Een van de drie doelstellingen van dit beleid is namelijk: «*Het verbeteren van de naleving van de huidige wet- en regelgeving voor gewasbeschermingsmiddelen met betrekking tot volksgezondheid, milieu en arbeidsbescherming. Door het vergroten van de naleving van de regelgeving ten aanzien van milieu en volksgezondheid op de primaire bedrijven [...] kan nog aanzienlijke winst worden geboekt.*»

#### *Project geautomatiseerde controle meststoffenwetgeving*

Dit innovatieproject heeft als doel het ontwikkelen en uitwerken van de geautomatiseerde uitvoering van controles. Dit in eerste instantie op het terrein van de meststoffenwetgeving (mineralenaangiftesysteem en systeem van mestafzetcontracten). De digitale controles richten zich op het vaststellen van de naleving van die wet- en regelgeving aan de hand

van digitaal beschikbare gegevens. Het project richt zich derhalve in eerste instantie op het ontsluiten van diverse digitale gegevensbronnen vanuit verschillende wettelijke registraties op het terrein van dierlijke productie. Hieruit ontstaat een digitaal dossier wat als basis dient voor de verdere (geautomatiseerde) uitvoering van de controles. De daarop volgende uitvoering van geautomatiseerde controles over de hele populatie van mest producerende bedrijven leidt in de meeste gevallen tot een geautomatiseerde afdoening. Daarbij behoeft er vervolgens geen fysieke controle meer op de bedrijven plaats te vinden. De geautomatiseerde controle levert in specifieke gevallen de aanleiding op tot gerichte fysieke controles ter plaatse. Deze manier van controleren leidt tot een verhoogde productiviteit c.q. een intensivering van de controles. Het aantal fysieke controles (ter plaatse) zal afnemen. Tevens leidt deze werkwijze tot een hogere informatiedichtheid en daardoor tot een efficiëntere en effectievere analyse en selectie van te controleren bedrijven, lees: een verhoogde pakkans. De kans op het constateren van fraude wordt verhoogd.

#### *Handhavingscommunicatie*

De versterking van de handhaving – en meer in het bijzonder de fraudebestrijding – op het gebied van voedselveiligheid, natuur en milieu zal de komende periode bij de AID ook gestalte krijgen door meer controles uit te voeren. Controles vormen in vele gevallen de basis voor het ontdekken van grootschaliger overtreden van de regelgeving. Daarnaast dragen controles met het preventief effect daarvan, bij aan de verhoging van het nalevingsniveau en dus het voorkomen van fraude. De AID heeft daarbij de afgelopen jaren in pilotverband goede ervaringen opgedaan met de inzet van handhavingscommunicatie. Handhavingscommunicatie is een vorm van gericht georganiseerde berichtgeving in de media of directe communicatie met inspectie doelgroepen, gekoppeld aan daadwerkelijke fysieke controles. Het gaat in casu om aankondiging van controles en het melden van resultaten daarvan, b.v. in de vorm van advertenties, posters, brieven of persberichten. Deze vorm van communicatie verhoogt de pakkansperceptie bij doelgroepen en leidt aldus tot verhoging van het nalevingsniveau. Bovendien zorgt het ervoor dat een bepaald controleonderwerp in de betreffende branche sterk gaat leven, hetgeen informatieleverantie over overtreding van de regelgeving stimuleert. Het is daarom zinvol verder te investeren in dit handhavingsinstrument en dat in het bijzonder in te zetten in de beleidsgebieden diergeneesmiddelen, diervoeders, meststoffen, bestrijdingsmiddelen, veehouderij, vlees, destructie en natuurbescherming. Om de komende jaren structurele inzet van handhavingscommunicatie te kunnen waarborgen is een aanpak gewenste die past bij de inrichting van de AID. Dat wil zeggen dat in iedere regio, dicht bij het primaire proces, deskundigheid op het gebied van handhavingscommunicatie beschikbaar wordt gesteld. Op centraal niveau zal de coördinatie van deze inzet ter hand worden genomen. Verder is materieel budget noodzakelijk om de communicatiemiddelen te kunnen laten vervaardigen en bijvoorbeeld mediaruimte in te kopen. Tot slot heeft een pilot geleerd dat op een aantal specifieke aspecten inhuur van een gespecialiseerd handhavingscommunicatieadviesbureau noodzakelijk is.

#### **4.3.4 Kosten en baten**

Het belang van voedselveiligheid en een gezonde leefomgeving is, anders dan een aantal andere thema's uit deze kabinetsnota, minder gemakkelijk uit te drukken in financiële schade voor de overheid. Fraudebestrijding op de terreinen van LNV vergt dan ook een eigen kijk en aanpak. Het gaat er hierbij voornamelijk om de realisatie van de concrete, maar niet direct in

financiële termen te duiden, beleidsdoelen op het vlak van voedsel en groen te ondersteunen door handhaving van de regelgeving. Een kwantitatieve (financiële) benadering van de baten uit de opsporing van fraude op LNV-terrein is af te leiden uit de gelden die gemoeid zijn met ontneming, in beslag genomen goederen en opgelegde boetes. Bij indicatieve berekeningen vielen de baten het afgelopen jaar 5% hoger uit dan de kosten. Extrapolerend verwacht LNV dat de financiële baten circa € 5,75 miljoen zullen bedragen. Deze zullen evenwel niet op de begroting van LNV kunnen worden ingeboekt<sup>1</sup>.

Als bovenstaande maatregelen de komende kabinetsperiode worden uitgewerkt en geïmplementeerd, zijn hier financiële consequenties aan verbonden. In onderstaande tabel staan de directe kosten voor de Rijksbegroting vermeld die samenhangen met de in dit hoofdstuk vermelde intensiveringen. Indirecte maatschappelijke opbrengsten en een uitgebreidere toelichting op de maatregelen zijn vermeld in de bijlage.

**Kosten en opbrengsten bestrijding fraude als bedreiging van de voedselveiligheid en gezonde leefomgeving uitgesplitst naar maatregel (in mln. €):**

		Verwijz. maatr. bijlage		2003	2004	2005	2006
LNV	Voedselveiligheid	1+2+3+4	Kosten	3.2	3.2	3.2	3.2
			Opbrengsten	-	-	-	-
	Groene leefomgeving	5+6	Kosten	1.4	1.4	1.4	1.4
			Opbrengsten	-	-	-	-
	Professional. opsporing	7	Kosten	0.5	0.5	0.5	0.5
			Opbrengsten	-	-	-	-
	Handhavingscommunic.	8	Kosten	0.4	0.4	0.4	0.4
			Opbrengsten	-	-	-	-
<b>Tot.</b>			<b>Kosten</b>	<b>5.5</b>	<b>5.5</b>	<b>5.5</b>	<b>5.5</b>
			<b>Opbrengsten</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

<sup>1</sup> Volgens de gegevens van LNV betreft het hier onder meer opbrengsten uit ontneming, boetes en in beslag genomen goederen. Deze opbrengsten kunnen niet worden ingeboekt op de begroting van LNV en evenmin gespecificeerd elders op de Rijksbegroting. Daarom zullen ze worden vermeld als maatschappelijke opbrengsten in de bijlage.

<sup>2</sup> Corruptie kan worden gedefinieerd als het aannemen van een gift, dienst of belofte waarbij men weet dat dit wordt gedaan ten einde een wederdienst te verkrijgen. Niet alleen het aannemen van de gift is daarbij strafbaar, ook het aanbieden is strafbaar. «Opgemerkt dient te worden dat corruptie, evenals fraude, geen juridisch begrip is. Het Wetboek van Strafrecht kent ook niet de strafbaarstelling van fraude en corruptie als zodanig. Fraude en corruptie zijn slechts verzamelnamen voor allerlei strafbaar gestelde gedragingen (of in bredere zin als veelvormige maatschappelijke verschijnselen)» aldus de Tijdelijke commissie onderzoek bouwfraude (Commissie Vos) in haar rapport (TK 2001–2002, 28 093, nrs. 22–23).

<sup>3</sup> L. Huberts, «Bestuurlijke corruptie en fraude in Nederland», Arnhem, 1992 en H. van de Bunt, «Maatregelen tegen corruptie in het bedrijfsleven: een kwart eeuw na de invoering van art. 328ter Wetboek van Strafrecht», in: Justitiële Verkenningen, 19-I, 1993.

Bij het inventariseren van de kosten is geen rekening gehouden met herprioritering van bestaande budgetten. Welke maatregelen worden uitgevoerd en in welke mate additionele financiering voor de uitvoering van de maatregelen beschikbaar komt, wordt overgelaten aan een nieuw kabinet.

## 4.4 CORRUPTIE<sup>2</sup>

### 4.4.1 Probleemanalyse

«The Netherlands has a reputation of being a corruption free country» . Dit was de aanvang van de landenstudie die werd verricht in het kader van het Global Forum on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity II, dat werd gehouden in Den Haag in het voorjaar van 2001. Nederland stond op de corruptie-index van Transparency International in 2001 dan ook op de achtste plaats van minst-corrupte landen. Door onze goede reputatie bestaat het idee dat corruptie niet tot nauwelijks voorkomt in Nederland en dat dit geen structurele aandacht vraagt van de overheid. Over het werkelijk aantal gevallen van corruptie is echter geen betrouwbare uitspraak te doen, omdat corruptie een onopvallend en veelal onzichtbaar fenomeen is. Maar het zogenoemde «dark number» van corruptie is volgens criminologisch onderzoek vermoedelijk aanzienlijk<sup>3</sup>. In totaal werkte de Rijksrecherche in 2000 aan 313 strafrechtelijke onderzoeken, waarvan er 215 werden afgerond. 84 zaken (39,2%) betroffen onderzoeken naar corruptie en fraude, 38 zaken (17,5%) betroffen vermo-

gensdelicten, schendingen van bevoegdheden en valsheid in geschrifte. Deze aantallen betreffen slechts de ernstige zaken waarbij een overheids-ambtenaar betrokken was. Daarnaast worden door de regiokorpsen ook opsporingsonderzoeken naar corruptie verricht en onderzoeken de Bureau's interne Onderzoeken bij de regiokorpsen interne integriteits-schendingen, waaronder corruptie.

Op de private sector bestaat veel minder zicht. De politiekorpsen en de FIOD-ECD<sup>1</sup> besteedden nauwelijks aandacht aan de actieve opsporing van corruptie. Dat corruptie echter voorkomt in de private sector, met name in de internationale handel, staat vast. Vooral bij het zaken doen in minder ontwikkelde landen worden bedrijven geconfronteerd met corruptie.

Corruptie is een financieel-economisch delict en komt met name voor in combinatie met andere financieel-economische delicten en fraude<sup>2</sup>. Wanneer (grote) bedragen worden betaald om iemand om te kopen, moet dit namelijk worden «verwerkt» in de boekhouding. Valsheid in geschrifte komt dan ook op grote schaal voor in combinatie met corruptie. Andersom komt corruptie veel voor bij het verdoezelen van andere vormen van criminaliteit. Controleurs worden bijvoorbeeld omgekocht voor het niet melden van overtreding van vergunningvoorschriften, chefs of collega's worden betaald om te zwijgen over verduistering en ook in het onderzoek naar de bouwfraude wordt onderzocht in hoeverre sprake was van omkoping van ambtenaren<sup>3</sup>. Afhankelijk van de belangen die er spelen zullen de corruptiepraktijken dan ook verschillen in omvang. Feit blijft echter dat de integriteit van de overheid en het bedrijfsleven, en daarmee ons democratisch en economisch stelsel, hiermee wordt ondermijnd. Door omkoping wordt oneigenlijk gebruik gemaakt van (overheids)-voorzieningen en worden de concurrentieverhoudingen op de economische markten verstoord. Bovendien is corruptie een typisch «afglijprobleem», waarbij het gevaar bestaat dat het een gewoonte wordt en dat er geen transacties meer worden gedaan zonder dat er bijvoorbeeld steekpenningen worden betaald.

Internationaal groeit de aandacht voor corruptie aanzienlijk. Omdat via de mondialisering en de internationale handel de contacten van Nederlandse bedrijven en overheden met buitenlandse bedrijven en overheden steeds verder toeneemt, krijgen we ook steeds meer te maken met landen waar corruptie veelvuldig voorkomt. Nederland zal zichzelf daarom moeten beschermen tegen deze invloeden.

Nederland heeft bijna alle corruptieverdragen van EU, de OESO en de Raad van Europa geratificeerd en geïmplementeerd in haar regelgeving. Bovendien is Nederland lid van de anti-corruptiewerkgroepen van de OESO en de Raad van Europa. In deze gremia wordt de nadruk gelegd op de ontwikkeling van sluitende wetgeving en adequaat beleid. Door middel van evaluaties worden regelgeving, beleid en uitvoering getoetst aan de Verdragen en Principles, waarna bindende aanbevelingen volgen om verbeteringen aan te brengen. Nederland werd in 2001 gevisiteerd door de OESO, met name gericht op de regelgeving; de aanbevelingen worden nu opgenomen in het beleid. In 2002 volgt een visitatie van de Raad van Europa die zich met name zal richten op de uitvoering van het beleid. De internationale druk om te investeren in anti-corruptiebeleid en integriteit is dus groot.

#### 4.4.2 Algemene doelstellingen

De afgelopen jaren is wel geïnvesteerd in de corruptiebestrijding, maar met name in de preventie: het integriteitsbeleid. Uiteraard heeft de Rijksrecherche veel corruptiezaken onderzocht, maar met de toegenomen aandacht voor integriteit, bleef de aandacht voor corruptie stabiel bij de Rijksrecherche en het OM. In het algemeen kan men zeggen dat de struc-

<sup>1</sup> De FIOD-ECD reageert alleen wanneer uit de belastingaangifte een signaal komt dat mogelijk sprake is van corruptie. Zij speelt deze signalen dan door aan de politie, dan wel stelt zelf een onderzoek in gericht op de financiële aspecten van de kick-backs (steekpenningen) en de gevolgen hiervan voor de belastingen.

<sup>2</sup> De Commissie Vos zegt hierover: «Corruptie en fraude komen evenwel vaak samen voor en gaan veelal gepaard met andere vormen van onregelmatigheden, doordat bijvoorbeeld wordt geprofiteerd van mazen in wet- en regelgeving of van hetgeen oogluikend wordt toegestaan.

<sup>3</sup> In het jaarverslag 2000 van de Rijksrecherche is een aantal omvangrijke zaken uitgewerkt waarbij corruptie hand in hand gaat met andere frauduleuze en/of financieel-economische delicten.

turele aandacht voor integriteit er wel is gekomen, maar dat dit nog steeds ontbreekt voor corruptie. Zowel beleidsmatig als op uitvoerend niveau zal dit de komende jaren daarom een impuls krijgen. Daarbij wordt niet zozeer gefocust op uitbreiding van de opsporings- en vervolgingscapaciteit, alswel op een hogere prioriteitstelling en kennisontwikkeling bij de betrokken departementen en veldorganisaties.

Dit komt tot uitdrukking in een drietal doelen:

1. Kennisopbouw over de aard en omvang van corruptie
2. Voorkómen van corruptie door integriteitsbevordering bij de overheid en het bedrijfsleven
3. Intensiever toezicht en intensievere opsporing van corruptie

#### **4.4.3 Aanpak**

In het brede veld van corruptiebestrijding en integriteitsbevordering werken vele partners samen. In dit hoofdstuk komen met name de activiteiten en bijbehorende partners aan de orde die op dit moment in het middelpunt van de belangstelling staan en die om intensieve aandacht vragen de komende kabinetsperiode.

Om de bovengenoemde doelstellingen te bereiken zullen de komende jaren de volgende maatregelen worden genomen:

##### *1. Kennisopbouw integriteit en corruptie*

Omdat tot voor enkele jaren terug het idee bestond dat corruptie in Nederland nauwelijks voorkomt, werd slechts incidenteel onderzoek naar corruptie gedaan. Een handicap daarbij was (en is) dat de omvang van corruptie moeilijk is vast te stellen daar er nauwelijks aangifte wordt gedaan bij dit delict en er meestal geen directe slachtoffers zijn. In de afgelopen jaren werd wetenschappelijk dan ook nauwelijks aandacht besteed aan het monitoren van ontwikkelingen op dit gebied en het leggen van dwarsverbanden tussen de wetenschappelijke onderzoeken. Aan de hand daarvan kan gericht pro-actief beleid worden ontwikkeld en kan in de opsporing en vervolging een juiste inschatting worden gemaakt van de capaciteit en prioriteit die aan dit delict moet worden besteed. Daarnaast is het van belang dat de kennis over corruptie zo breed mogelijk wordt verspreid. In de opleidingen van de politie en de magistratuur wordt hieraan al aandacht besteed. De komende jaren zal dit worden verbreed door middel van onderwijs en symposia voor andere handhavers in het veld.

##### *2. Voorkómen van corruptie door integriteitsbevordering bij de overheid en het bedrijfsleven*

Corruptiebestrijding kan preventief worden aangepakt door integriteitsbevordering, hoewel integriteit veel breder is dan alleen het voorkómen van corruptie. Met name integriteitsbevordering bij de overheid heeft de afgelopen jaren een flinke impuls gehad. Voor de komende kabinetsperiode kunnen de volgende prioriteiten worden genoemd:

- Het BIBOB-instrumentarium<sup>1</sup> is specifiek ten behoeve van de relationele integriteit<sup>2</sup> van de overheid ontwikkeld en behelst één van de zwaarste vormen van screening. Concrete aanleiding hiervoor was de in de praktijk gebleken behoefte aan een nieuw bestuurlijk instrument om (rechts)personen die zich inlaten met criminele activiteiten te weren door een betere informatiepositie te kunnen opbouwen. Ook door de parlementaire enquêtecommissie Van Traa is deze tekortkoming van het bestuurlijk instrumentarium geconstateerd en is de aanbeveling gedaan om terzake een instrument te ontwikkelen. In 2002 zal de Wet BIBOB in werking treden. Een evaluatie van het functioneren van de Wet BIBOB en het Bureau BIBOB (dat de screenings

<sup>1</sup> «BIBOB» staat voor Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.

<sup>2</sup> Bij «relationele integriteit» wordt bedoeld op de integriteit van de overheid in haar contacten met burgers, bedrijven en organisaties waarbij moet worden gewaarborgd dat geen criminele handelingen kunnen plaatsvinden met behulp van overheidsvoorzieningen.

- uitvoert en is ondergebracht bij het Ministerie van Justitie) zal plaatsvinden drie jaar na inwerkingtreding van de Wet (2005).
- de zogenaamde klokkenluidersregeling, oftewel het melden van een vermoeden van misstanden in de eigen organisatie, is binnen de sector Rijk van toepassing. Na aanpassing van de Ambtenarenwet zullen ook andere overheden in een regeling voor het melden van vermoedens van misstanden moeten voorzien. De voorgestelde aanpassing van de Ambtenarenwet bevat een opdracht aan alle overheidswerkgevers om regelingen te treffen op een drietal integriteitsonderwerpen (waaronder voor klokkenluiders). Deze aanpassing zal in 2002 worden ingevoerd. Na analogie van de gedragsregels voor de overheid, wordt in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in 2002 een onderzoek afgerond naar de mogelijkheden om gedragsregels voor klokkenluiders in ondernemingen vast te stellen.
  - Eind 2001 is door het kabinet besloten dat alle gemeenten, provincies en waterschappen een ombudsman moeten aanstellen waar burgers hun klachten kunnen indienen. De lagere overheden kunnen zelf kiezen of ze gebruik maken van de Nationale Ombudsman of dat ze een eigen onafhankelijke ombudsvoorziening instellen. Het implementatietraject van dit besluit zal de komende jaren invulling krijgen.
  - De afgelopen jaren is de aandacht voornamelijk uitgegaan naar integriteit en corruptie bij de overheid. Integer handelen in het bedrijfsleven was nauwelijks een issue. De initiatieven van het Ministerie van Economische Zaken om in overleg met het bedrijfsleven dit onderwerp duidelijker op de agenda te zetten hebben echter haar vruchten al afgeworpen en impulsen op dit gebied zullen worden geïntensiveerd.
  - De laatste jaren is steeds meer aandacht ontstaan voor het belang van maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO). De handhaving en de bevordering van integriteit is onderdeel van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Vooral bij het zaken doen in minder ontwikkelde landen worden bedrijven immers geconfronteerd met corruptie. Nu omkoping in het buitenland sinds 1 februari 2001 vervolgbaar is, staat integriteit sterk in de belangstelling bij het Nederlandse bedrijfsleven. Voor de overheid, het Ministerie van Economische Zaken in het bijzonder, is een taak weggelegd om het bedrijfsleven aan te moedigen een strategie uit te zetten op het gebied van integriteit. EZ voert de dialoog hierover via de Kamers van Koophandel en andere intermediaire organisaties.
  - In 2002 zal een parlementaire enquête naar de bouwfraude worden gehouden. Na de eerste debatten hierover eind 2001 is direct gestart met een aantal actiepunten. Ten eerste zal het Bureau BIBOB actief worden ingezet bij het screenen van bedrijven bij aanbestedingen. Ten tweede zullen de Europese regels aangaande uitsluitingsgronden bij aanbestedingen op nationaal niveau worden uitgewerkt<sup>1</sup>. Ten derde zullen maatregelen worden genomen om corruptie bij aanbestedingen te voorkomen en op te sporen. Omdat ten tijde van het verschijnen van deze nota nog geen resultaten van de parlementaire enquête beschikbaar zullen zijn, kunnen deze activiteiten slechts in algemene termen worden aangekondigd. Verwacht wordt echter dat hiervoor een afzonderlijk traject zal worden opgezet, waarbij de aanbevelingen van de Parlementaire Enquêtecommissie gemonitord worden de komende jaren.

### *3. Intensiever toezicht en intensievere opsporing van corruptie*

Naast kennisopbouw en preventie van corruptie door integriteitsbevordering, moet ook worden geïnvesteerd in de opsporing en vervolging van corruptie. De Rijksrecherche is verantwoordelijk voor de opsporing van corruptie bij de overheid en ambtelijke corruptie in het buitenland. De

---

<sup>1</sup> Er wordt hierbij ook wel gesproken van «zwarte lijsten».



FIOD-ECD zal zich mogelijk meer gaan concentreren op de opsporing in de private sector. Ook de politie heeft uiteraard de reguliere mogelijkheden om corruptie op te sporen, corruptiebestrijding is echter geen prioriteit bij hen. Wanneer de politie toch een corruptiezaak onderzoekt, is dit met name vanwege samenloop met een ander lopend onderzoek, bijvoorbeeld wanneer sprake is van omkoping bij de import van drugs. De nadruk zal de komende jaren dan ook liggen op de coördinatie en structurering van de opsporing en vervolging. Hiertoe worden, naast een aantal lopende trajecten, de volgende activiteiten geïnitieerd:

- Met de strafbaarstelling van ambtelijke corruptie in het buitenland in 2001, is besloten de Rijksrecherche aan te wijzen als de bevoegde opsporingsinstantie. Dit betekent een uitbreiding van bevoegdheden, omdat de Rijksrecherche voorheen slechts onderzoek mocht doen naar Nederlandse overheidsambtenaren en vanaf nu ook onderzoek mag verrichten naar bedrijven en personen in de private sector die een ambtenaar in het buitenland hebben omgekocht<sup>1</sup>. In 2002 zal de Rijksrecherche deze nieuwe taak oppakken.
- De FIOD-ECD en het OM zullen gezamenlijk de strafrechtelijk aanpak naar corruptie in het bedrijfsleven uitwerken. In deze uitwerking wordt tevens bepaald hoeveel onderzoeken per jaar langs strafrechtelijke weg kunnen worden afgedaan. Vooruitlopend daarop verwacht de FIOD-ECD op grond van eerste inschattingen in de komende jaren gefaseerd vanaf 2002 jaarlijks respectievelijk 2, 10 en 20 strafrechtelijke onderzoeken in te stellen. Daartoe wil de FIOD-ECD in 2003 15 fte's en in de jaren daarna 25 fte's extra opsporingscapaciteit inzetten.
- In samenwerking tussen de landelijke officier van justitie voor corruptie en Rijksrecherche en het Ministerie van Justitie, zal in 2002 een Plan van Aanpak worden opgesteld voor de corruptiebestrijding.
- Om tot eenduidig en afgestemd justitieel beleid te komen inzake corruptiebestrijding zal in 2002 een Taskforce corruptiebestrijding worden opgericht. Deze Taskforce zal zich in eerste instantie richten op het corruptiebeleid op ministerieel niveau. Op langere termijn zal worden bezien of het wenselijk is de Taskforce uit te breiden op interdepartementaal niveau en met meerdere partners in de opsporing.
- Het Ministerie van Financiën bereidt een wetswijziging voor waardoor de aftrekbaarheid van steekpenningen van de belastingaangifte wordt afgeschaft. Dit wetsvoorstel zal in 2002 aan de Raad van State voor advies worden voorgelegd.

#### 4.4.4 Kosten en baten

In het corruptiebeleid zal de komende jaren met name kwalitatief worden geïnvesteerd. Er zal veel onderzoek worden gedaan en overlegstructuren worden opgezet om het veld in kaart te brengen. Daarnaast zal de opsporing en vervolging van private corruptie een impuls krijgen.

Als bovenstaande maatregelen de komende kabinetsperiode worden uitgewerkt en geïmplementeerd om corruptie tegen te gaan, zijn hier financiële consequenties aan verbonden. In onderstaande tabel staan de directe kosten voor de Rijksbegroting vermeld die samenhangen met de in dit hoofdstuk vermelde intensiveringen. Indirecte maatschappelijke opbrengsten en een uitgebreidere toelichting op de maatregelen zijn vermeld in de bijlage.

<sup>1</sup> Per 1 februari 2002 is in de Aanwijzing taken en inzet Rijksrecherche geregeld dat de Rijksrecherche de bevoegdheid krijgt onderzoek te verrichten naar corruptie in het buitenland, waarbij een Nederlandse ambtenaar of een Nederlands bedrijf een ambtenaar of bedrijf in het buitenland heeft omgekocht, c.q. is omgekocht door een bedrijf of ambtenaar uit het buitenland.

##### Kosten bestrijding corruptie (in mln. €):

	2003	2004	2005	2006
FIN	0.8	1.1	1.9	1.9

Bij het inventariseren van de kosten is geen rekening gehouden met herprioritering van bestaande budgetten. Welke maatregelen worden uitgevoerd en in welke mate additionele financiering voor de uitvoering van de maatregelen beschikbaar komt, wordt overgelaten aan een nieuw kabinet.

Operationele doelstelling	Maatregel	Financiële consequenties												
<b>A. Slimmer handhaven</b>														
<i>Het investeren in kennis en het leren van best practices</i>														
1.	<p>VROM: Kennisontwikkeling op het gebied van (zwarte) fraudebestrijding</p> <p>Stelselmatig (laten) verrichten van onderzoek naar de reikwijdte van (zwarte) fraude in relatie tot afzonderlijke subsidieregelingen van VROM ten behoeve van informatie-, kennis- en beleidsontwikkeling</p>	<p><i>Kosten:</i></p> <table border="1"> <tr> <td></td> <td>2003</td> <td>2004</td> <td>2005</td> <td>2006</td> </tr> <tr> <td>mln.in €</td> <td>0.2</td> <td>0.2</td> <td>0.2</td> <td>0.2</td> </tr> </table>		2003	2004	2005	2006	mln.in €	0.2	0.2	0.2	0.2		
	2003	2004	2005	2006										
mln.in €	0.2	0.2	0.2	0.2										
2.	<p>SZW: Verhoging van het kwaliteitsniveau van de handhaving in de uitvoeringsprocessen van het UWV.</p> <p>In het kader van de UWV-vorming vindt benchmarking van processen plaats. De nieuwe organisatie zal worden ingericht op basis van aangetroffen «best practices».</p>	Geen additionele kosten.												
3.	<p>FIN: Het verbeteren van de kwaliteit van, kennis van en bewustheid inzake fraudebestrijding bij medewerkers, de gebruikte middelen en de wijze van organiseren van het werk.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Deze opleiding maakt structureel onderdeel uit van het opleidingspakket van medewerkers belast met intensief toezicht. Het opleidingspakket is voorzien van een module fraudegerichtheid, terwijl tegelijkertijd een deel van de medewerkers de opleiding forensische accountancy heeft gevolgd;</li> <li>• Het toepassen van analyses op branchen en doelgroepgegevens is verder uitgebouwd. Het gebruik van renaissance- en contra-informatie ten behoeve van risicoanalyse is verbeterd;</li> <li>• De aanpak van constructies en fraude door kennis- en constructiebestrijdingsgroepen is verder geprofessionaliseerd door een adequate organisatorische ondersteuning.</li> </ul>	Eventuele extra uitgaven worden bestreden uit de eigen begroting. De opbrengsten zijn indirect. Dit betekent dat deze opbrengsten niet zijn af te zonderen van de overige belastingopbrengsten.												
4.	<p>VROM: Verhoging opleidingsniveau uitvoerende medewerkers</p> <p>Maken van een opleidingsmodule voor medewerkers belast met de behandeling van subsidieaanvragen VROM in 2003.</p>	<p><i>Kosten:</i></p> <table border="1"> <tr> <td></td> <td>2003</td> </tr> <tr> <td>mln. in €</td> <td>0.1</td> </tr> </table>		2003	mln. in €	0.1								
	2003													
mln. in €	0.1													
5.	<p>SZW: Het implementeren van een uniform begrippenapparaat en relevante (stroom)gegevens betreffende de opsporing bij alle organisaties (UWV, Svb, gemeenten, AI, SIOD). Het resultaat is betere beleidsinformatie, op basis waarvan adequaat kan worden bijgestuurd door SZW.</p> <p>In het rapport «Opsporing en vervolging van fraude» van de Algemene Rekenkamer is aangegeven dat er zowel een gebrek is aan inzicht in de bronnen voor opsporingsonderzoeken als een tekort aan beleidsinformatie over de afhandeling van opsporingszaken. Zo is er geen inzicht in de afhandeling van sepotzaken die mogelijk nog bestuursrechtelijk kunnen worden afgedaan. SZW zal een plan van aanpak opstellen, dat er in voorziet dat deze lacunes in de beleidsinformatie worden opgeheven. De concrete maatregelen zullen gevolgen hebben voor de gemeenten en uitvoeringsorganisaties:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• het herontwerpen van processen (en ICT) binnen de verschillende organisaties t.b.v. de gewenste beleidsinformatie;</li> <li>• ontwikkeling van een systeem/methodiek voor uitvraag van beleidsinformatie;</li> <li>• implementatie van methodiek bij gemeenten en uitvoeringsorganisaties</li> </ul>	<p><i>Kosten:</i></p> <table border="1"> <tr> <td></td> <td>2003</td> <td>2004</td> <td>2005</td> <td>2006</td> <td>structureel</td> </tr> <tr> <td>mln. in €</td> <td>2</td> <td>2</td> <td>10</td> <td>10</td> <td></td> </tr> </table> <p>Resultaten van het onderzoek dat in 2002 wordt uitgevoerd zullen uitwijzen hoeveel en welke wijzigingen bij gemeenten en uitvoeringsorganisaties nodig zijn. Op basis hiervan kan een betere onderbouwing van de raming worden gemaakt. Bovenstaande raming heeft meer het karakter van een reservering, waarbij de grootschalige implementatie naar verwachting in 2005 en 2006 plaatsvindt</p>		2003	2004	2005	2006	structureel	mln. in €	2	2	10	10	
	2003	2004	2005	2006	structureel									
mln. in €	2	2	10	10										

Operationele doelstelling	Maatregel	Financiële consequenties																								
<i>Het investeren in betere methoden en technieken voor het opsporen van fraude</i>																										
1.	SZW: Het verhogen van de effectiviteit van de huidige controlepraktijk in de bijstand.	<p>Ontwikkeling van de methodiek van risicoanalyse en testen daarvan in pilots. Het betreft hier een ontwikkeltraject waarbij met inschakeling van externe deskundigheid en samenwerking met andere overheidsinstanties (i.h.b. de Belastingdienst) een methodiek wordt uitgewerkt waarbij in pilots de best practice wordt beproefd. Na afloop van dit traject kunnen alle gemeenten deze werkwijze invoeren.</p>																								
		<p><i>Kosten:</i></p> <table> <tr> <td></td> <td>2003</td> <td>2004</td> <td>2005</td> <td>2006</td> <td>struct.</td> </tr> <tr> <td>in mln. €</td> <td>0,5</td> <td>0,5</td> <td>-</td> <td>-</td> <td>-</td> </tr> </table> <p><i>Opbrengsten:</i></p> <table> <tr> <td></td> <td>2003</td> <td>2004</td> <td>2005</td> <td>2006</td> <td>struct.</td> </tr> <tr> <td>in mln. €</td> <td>-</td> <td>0,5</td> <td>1,5</td> <td>1,5</td> <td>1,5</td> </tr> </table> <p>De te verwachten opbrengst als gevolg van een toename van het aantal ontdekte fraudegevallen en van niet als zodanig meetbare preventieve effecten, is behoedzaam geraamd op een verhouding baten:kosten van 3:2 waarbij de opbrengsten pas ontstaan na het jaar waarin de kosten zijn gemaakt.</p> <p>Eventuele extra uitgaven worden bestreden uit de eigen begroting. De opbrengsten zijn indirect. Dit betekent dat deze opbrengsten niet zijn af te zonderen van de overige belastingopbrengsten.</p>		2003	2004	2005	2006	struct.	in mln. €	0,5	0,5	-	-	-		2003	2004	2005	2006	struct.	in mln. €	-	0,5	1,5	1,5	1,5
	2003	2004	2005	2006	struct.																					
in mln. €	0,5	0,5	-	-	-																					
	2003	2004	2005	2006	struct.																					
in mln. €	-	0,5	1,5	1,5	1,5																					
2.	FIN: De zekerheid omtrent juistheid en tijdigheid van massale rensenimenten wordt vergroot en nieuwe bronnen voor relevante gegevens worden aangeboord.	<p>Een belangrijk element in het toezicht van de Belastingdienst vormt het gebruik van contra-informatie, verkregen van derden. Het toezicht op de juistheid en tijdigheid van aangeleverde gegevens zal in de komende periode worden geïntensiveerd.</p>																								
3.	FIN: Het digitaal beschikbaar stellen van zaaksgegevens, procesgegevens, externe relevante gegevens, organisatie- en persoonsgegevens en voorzien van slimme hulpmiddelen voor analyse aan de rechercheur, waardoor hij sneller en beter fraude kan opsporen.	<p>Het ontwikkelen van software en aanpassen van processen en hardware.</p>																								
4.	OCW: Voortzetting en verbetering van de controle op de rechtmatigheid van het verstrekken van studiefinanciering aan studerende	<p>Bezien wordt in hoeverre misbruik en oneigenlijk gebruik van studiefinancieringsmiddelen (WSF2000 en WTOS) verder kan worden teruggedrongen door wijziging van regelgeving (bijvoorbeeld door het vereenvoudigen van toekenningscriteria). Ook zal consequenter en slagvaardiger worden opgetreden tegen overtreders, zal de samenwerking tussen gegevensbeheerende instanties worden geïntensiveerd en zal voorlichting een belangrijker rol gaan spelen bij het versterken van de acceptatie van maatschappelijk gewenst gedrag. Binnen de te controleren entiteiten wordt onderzocht of risicogroepen te onderkennen zijn, waardoor thans nog integrale controles wellicht kunnen worden beperkt in omvang en frequentie. Aldus kan worden gekomen tot een beter evenwicht tussen effectiviteit en efficiency van M&amp;O-controles.</p>																								
5.	OCW: Verbetering van de controle op de rechtmatigheid van de bekostiging van onderwijsinstellingen	<p>De introductie van een persoonsgebonden nummer voor onderwijsvolgenden (het «onderwijsnummer») als basis voor de bekostigingsgegevens, maakt een sterk verbeterde controle op de rechtmatigheid van de bekostiging van onderwijsinstellingen mogelijk. Gekozen is voor het gebruik van het sofinummer. Aan studerende die niet over een sofinummer beschikken, kent de Informatie Beheer Groep een alternatief identificerend nummer toe. Van de nieuwe controlesystematiek zal een grote preventieve werking uitgaan.</p>																								
		<p><i>Kosten:</i></p> <table> <tr> <td></td> <td>2003</td> <td>2004</td> <td>2005</td> <td>2006</td> <td>struct.</td> </tr> <tr> <td>mln. in €</td> <td>0.9</td> <td>0.45</td> <td>0.45</td> <td>0.45</td> <td></td> </tr> </table> <p><i>Opbrengsten:</i> Alleen indirect.</p> <p>Binnen de regulier beschikbare middelen van de IB-Groep.</p>		2003	2004	2005	2006	struct.	mln. in €	0.9	0.45	0.45	0.45													
	2003	2004	2005	2006	struct.																					
mln. in €	0.9	0.45	0.45	0.45																						
		<p><i>Opbrengsten:</i> Oplopend tot € 13 mln structureel vanaf 2004 (verlaging bekostigingsbudget in verband met bijgestelde studentenramingen als gevolg van de graduele invoering van de Wet Onderwijsnummer per studiejaar 2002/2003). Deze opbrengsten zijn reeds verwerkt in de OCenW-begroting.</p>																								

Operationele doelstelling	Maatregel	Financiële consequenties																								
<i>Het gerichter toepassen van het instrumentarium voor handhaving</i>																										
1.	SZW: Uitbreiding van het bestuurlijk boete-instrumentarium naar eenvoudige dan wel (economische) overtredingen van verplichtingen, bijvoorbeeld in het kader van de Wet arbeid vreemdelingen en sociale zekerheidsverplichtingen voor werkgevers en werknemers.	<p>Instelling van bestuursrechtelijke sancties voor administratieve overtredingen van werkgevers (WAV, WID, MSV) en ID-overtredingen van werknemers. Voorafgaand hieraan dient een onderzoek te worden ingesteld naar de meest wenselijke opvang van deze administratiefrechtelijke sancties. Bij de financiële consequenties is van accordering uitgegaan en is onder andere rekening gehouden met het instellen van een boetebureau.</p> <p><i>Kosten:</i></p> <table border="1"> <tr> <td></td> <td>2003</td> <td>2004</td> <td>2005</td> <td>2006</td> <td>struct.</td> </tr> <tr> <td>€ mln</td> <td>1</td> <td>2</td> <td>4</td> <td>4</td> <td>4</td> </tr> </table> <p>Afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek moet wet- en regelgeving worden aangepast om extra bestuursrechtelijke sancties mogelijk te maken.</p> <p><i>Opbrengsten:</i></p> <table border="1"> <tr> <td></td> <td>2003</td> <td>2004</td> <td>2005</td> <td>2006</td> <td>struct.</td> </tr> <tr> <td>€ mln</td> <td>-</td> <td>2</td> <td>4</td> <td>4</td> <td>4</td> </tr> </table> <p>Vooraf op langere termijn preventief van aard.</p>		2003	2004	2005	2006	struct.	€ mln	1	2	4	4	4		2003	2004	2005	2006	struct.	€ mln	-	2	4	4	4
	2003	2004	2005	2006	struct.																					
€ mln	1	2	4	4	4																					
	2003	2004	2005	2006	struct.																					
€ mln	-	2	4	4	4																					
2.	SZW: Het verhogen van de effectiviteit van de handavingsinspanningen van gemeenten bij de uitvoering van de Abw.	<p>Een tijdelijke stimuleringsregeling ter bevordering van de invoering op brede schaal van de werkwijze van hoogwaardig handhaven. De methodiek van het hoogwaardig handhaven betekent een andere manier van werken binnen een sociale dienst waarbij de nadruk ligt op een volledig uitgewerkt handavingsbeleidsplan met meetbare doelstellingen, nadruk op de bevordering van spontane naleving, controle op maat (onder meer door invoering van risicoanalyses) en een krachtig lik-op-stuk-beleid bij geconstateerde fraude.</p> <p><i>Kosten:</i></p> <table border="1"> <tr> <td></td> <td>2003</td> <td>2004</td> <td>2005</td> <td>2006</td> <td>struct.</td> </tr> <tr> <td>in mln. €</td> <td>12,5</td> <td>12,5</td> <td>-</td> <td>-</td> <td>-</td> </tr> </table> <p><i>Opbrengsten:</i></p> <table border="1"> <tr> <td></td> <td>2003</td> <td>2004</td> <td>2005</td> <td>2006</td> <td>struct.</td> </tr> <tr> <td>in mln. €</td> <td>6,25</td> <td>18,75</td> <td>25</td> <td>25</td> <td>25</td> </tr> </table> <p>De werkwijze wordt op dit moment ontwikkeld in 6 gemeenten (Kenniskbank Implementatie Project) waaraan SZW gedurende een periode van 2 jaar (2001 en 2002) een bijdrage levert van € 0,8 mln. In 3 gemeenten gebeurt dit in combinatie met de werkwijze van het Inlichtingenbureau (LAT-project; bijdrage SZW € 0,7 mln). Voor de invoering van deze werkwijze na 2002 in andere gemeenten zullen deze kosten moeten maken bestaande uit herinrichting van de werkprocessen en uit overige projectkosten waaronder externe ondersteuning. De stimuleringsregeling is voorzien voor een periode van 2 jaar en richt zich op de overige projectkosten. Er wordt van uitgegaan dat de bijdrage van SZW -in combinatie met de inzet van de gemeenten- in het eerste jaar voor 50% en daarna voor 100% per jaar leidt tot lagere uitkeringslasten.</p>		2003	2004	2005	2006	struct.	in mln. €	12,5	12,5	-	-	-		2003	2004	2005	2006	struct.	in mln. €	6,25	18,75	25	25	25
	2003	2004	2005	2006	struct.																					
in mln. €	12,5	12,5	-	-	-																					
	2003	2004	2005	2006	struct.																					
in mln. €	6,25	18,75	25	25	25																					
3.	SZW: Het landelijk invoeren van uniforme afhandelingstermijnen bij gemeenten m.b.t. de verschillende fasen van het opsporingstraject	<ul style="list-style-type: none"> <li>• opstellen implementatieplan voor ondersteuning gemeenten;</li> <li>• stroomlijnen van controle- en opsporingsproces(sen) bij gemeenten op afhandelingsproces bij OM, zodat verkorting van totale afhandelingstermijn gerealiseerd wordt;</li> <li>• aanpassen van ICT om kwaliteit en termijnen van afhandeling te verbeteren</li> </ul> <p><i>Kosten:</i></p> <table border="1"> <tr> <td></td> <td>2003</td> <td>2004</td> <td>2005</td> <td>2006</td> <td>struct.</td> </tr> <tr> <td>mln. in €</td> <td>1,5</td> <td>2,5</td> <td>2,5</td> <td>0</td> <td></td> </tr> </table> <p><i>Opbrengsten:</i> Alleen indirect</p>		2003	2004	2005	2006	struct.	mln. in €	1,5	2,5	2,5	0													
	2003	2004	2005	2006	struct.																					
mln. in €	1,5	2,5	2,5	0																						
4.	VROM: Aanscherping van het M&O-beleid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stelselmatig ontwikkeling van fraudeprofielen voor gebruikers Huursubsidiewet en overige subsidieregelingen VROM.</li> <li>• Bij de meest fraudegevoelige regelingen steekproeven nemen periode 2003-2006.</li> </ul> <p><i>Kosten:</i></p> <table border="1"> <tr> <td></td> <td>2003</td> <td>2004</td> <td>2005</td> <td>2006</td> </tr> <tr> <td>mln. in €</td> <td>0.2</td> <td>0.2</td> <td>0.2</td> <td>0.2</td> </tr> </table>		2003	2004	2005	2006	mln. in €	0.2	0.2	0.2	0.2														
	2003	2004	2005	2006																						
mln. in €	0.2	0.2	0.2	0.2																						
5.	VROM: Aanscherping incassobeleid	<p>Uitbreiding capaciteit incasso (4 fte) in 2003</p> <p><i>Kosten:</i></p> <table border="1"> <tr> <td></td> <td>2003</td> <td>2004</td> <td>2005</td> <td>2006</td> </tr> <tr> <td>mln. in €</td> <td>0.3</td> <td>0.3</td> <td>0.3</td> <td>0.3</td> </tr> </table>		2003	2004	2005	2006	mln. in €	0.3	0.3	0.3	0.3														
	2003	2004	2005	2006																						
mln. in €	0.3	0.3	0.3	0.3																						
6.	VROM: Realisering van een VROM-informatiesysteem voor fraudezaken ten behoeve van de afdelingen uitvoering, incasso en opsporing.	<p>Haalbaarheidsonderzoek en systeembouw in 2003-2004</p> <p><i>Kosten:</i></p> <table border="1"> <tr> <td></td> <td>2003</td> <td>2004</td> <td>2005</td> <td>2006</td> </tr> <tr> <td>mln. in €</td> <td>1.0</td> <td>0.5</td> <td>0.3</td> <td>0.3</td> </tr> </table>		2003	2004	2005	2006	mln. in €	1.0	0.5	0.3	0.3														
	2003	2004	2005	2006																						
mln. in €	1.0	0.5	0.3	0.3																						

Operationele doelstelling	Maatregel	Financiële consequenties																												
<i>Aandacht voor voorlichting</i>																														
1. FIN: Het verder verbeteren van naleving van fiscale wetten door belastingplichtigen.	Een drietal projecten zal worden uitgevoerd met betrekking tot de onderwerpen captives, buitenlandse optieregelingen voor werknemers in Nederland en constructies.	<p><i>Kosten:</i></p> <table> <tr> <td>2003</td> <td>2004</td> <td>2005</td> <td>2006</td> <td>struct.</td> </tr> <tr> <td>mIn. in € 0.5</td> <td>0.5</td> <td>0.5</td> <td>0.5</td> <td>0.5</td> </tr> </table> <p>Bestaan vooral uit uitgaven voor opleidingen en te ontwikkelen hulpmiddelen.</p> <p><i>Opbrengsten:</i></p> <table> <tr> <td>2003</td> <td>2004</td> <td>2005</td> <td>2006</td> <td>struct.</td> </tr> <tr> <td>mIn. in € 0.9</td> <td>2.3</td> <td>4.5</td> <td>6.8</td> <td>6.8</td> </tr> </table> <p><i>Kosten:</i></p> <table> <tr> <td>2003</td> <td>2004</td> <td>2005</td> <td>2006</td> </tr> <tr> <td>mIn. in € 0.2</td> <td>0.1</td> <td>0.1</td> <td>0.1</td> </tr> </table>	2003	2004	2005	2006	struct.	mIn. in € 0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	2003	2004	2005	2006	struct.	mIn. in € 0.9	2.3	4.5	6.8	6.8	2003	2004	2005	2006	mIn. in € 0.2	0.1	0.1	0.1
2003	2004	2005	2006	struct.																										
mIn. in € 0.5	0.5	0.5	0.5	0.5																										
2003	2004	2005	2006	struct.																										
mIn. in € 0.9	2.3	4.5	6.8	6.8																										
2003	2004	2005	2006																											
mIn. in € 0.2	0.1	0.1	0.1																											
2. VROM: Verhoging bewustzijn bij burgers en instellingen door gerichte voorlichting en communicatie over uitgevoerde controles en opsporingsonderzoeken.	Opstellen en uitvoeren van een specifiek communicatieplan	<p><i>Kosten:</i></p> <table> <tr> <td>2003</td> <td>2004</td> <td>2005</td> <td>2006</td> </tr> <tr> <td>mIn. in € 0.2</td> <td>0.1</td> <td>0.1</td> <td>0.1</td> </tr> </table>	2003	2004	2005	2006	mIn. in € 0.2	0.1	0.1	0.1																				
2003	2004	2005	2006																											
mIn. in € 0.2	0.1	0.1	0.1																											
<b>B. Breder handhaven</b>																														
<i>Uitbreiding van het aantal samenwerkingsafspraken</i>																														
1. Het opzetten van een Interdepartementale activiteitenkalender waardoor wordt bereikt dat afstemming plaatsvindt tussen de uitvoeringsorganisaties en departementen over de gezamenlijke prioriteiten en de daarbij horende inzet van mensen en middelen.	Onderzocht zal worden of door het opzetten van een regiegroep op interdepartementaal niveau samenwerkingsprojecten effectiever en efficiënter kunnen worden gerealiseerd	Geen extra kosten. Opbrengsten worden gerealiseerd door uitvoering van projecten, welke niet aan deze regiegroep worden toegerekend.																												
2. SZW: Herijken effectiviteit van Rif's.	Op basis van evaluatieonderzoek zal bezien worden welke aanpassing de huidige opzet en werking van de Rif's behoeft.	Geen additionele kosten																												
3. SZW: intensieve controle via op maat gesneden interventieprojecten voor die sectoren en gebieden waar maatwerk nodig is om die risicogroepen aan te zetten tot betere naleving van SZW-regelgeving. Dit is een voortzetting en verbreding van de werkwijze die gevolgd is bij het westland interventieteam (Wit), de aanpak van malafide uitzendbureaus en de bouwinterventieteams (Bit) bij de UWV en de Arbeidsinspectie. Via deze aanpak zullen UWV en de Arbeidsinspectie jaarlijks 50 onderzoeken naar malafide uitzendbureaus en 2250 controles uitvoeren.	<ul style="list-style-type: none"> <li>de UWV en de AI zetten de intensieve aanpak van malafide uitzendbureaus en handmatige loonbedrijven in de land- en tuinbouw meerjarig voort, tot het moment dat het probleem van de malafide uitzendbureaus voldoende zichtbaar is teruggedrongen. Deze aanpak wordt structureel verbreed tot andere sectoren en regio's waarin malafide uitzendbureaus en handmatige loonbedrijven actief kunnen zijn.</li> <li>de UWV en de AI worden regionaal uitgerust met speciale interventieteams; dit zijn eenheden die flexibel worden ingezet in de branches waar de handhavingsproblemen het grootst zijn. Hierbij valt te denken aan o.a. de land- en tuinbouw, de horeca en de vleesverwerking.</li> <li>de UWV en de AI bereiden samenwerking op maat voor met de andere handhavende instanties, waaronder de belastingdienst. De extra, flexibele inzet van UWV &amp; AI op interventieteams voor SZW-regelgeving mag daarmee geen extra druk op de samenwerking met die handhavende instanties leggen.</li> </ul>	<p><i>Kosten</i></p> <table> <tr> <td>2003</td> <td>2004</td> <td>2005</td> <td>2006</td> <td>struct.</td> </tr> <tr> <td>10,1</td> <td>10,1</td> <td>10,1</td> <td>10,1</td> <td>10,1</td> </tr> </table> <p><i>Baten</i></p> <table> <tr> <td>2003</td> <td>2004</td> <td>2005</td> <td>2006</td> <td>struct.</td> </tr> <tr> <td>12,3</td> <td>16,7</td> <td>21,2</td> <td>21,2</td> <td>21,2</td> </tr> </table>	2003	2004	2005	2006	struct.	10,1	10,1	10,1	10,1	10,1	2003	2004	2005	2006	struct.	12,3	16,7	21,2	21,2	21,2								
2003	2004	2005	2006	struct.																										
10,1	10,1	10,1	10,1	10,1																										
2003	2004	2005	2006	struct.																										
12,3	16,7	21,2	21,2	21,2																										



Operationele doelstelling	Maatregel	Financiële consequenties																								
	<p>Het gaat hier om grootschalige controle-acties op o.a. ID-fraude, illegale tewerkstelling, premie-ontduiking, etc. (De boeken van) ca. 1 500 uitzend- en bemiddelingsbureaus moeten worden gecontroleerd inclusief de (boekhouding van) duizenden opdrachtgevers. Bij fraudesignalen vindt overdracht naar de opsporingsdiensten plaats en strafrechtelijke of bestuursrechtelijke afdoening. Hier zijn jaren mee gemoeid.</p> <p>Deze teams hebben een preventief en ook repressief karakter. Dit in tegenstelling tot de RIF's die zijn ingesteld om fenomenen in kaart te brengen. Gezien de aard en omvang van deze problematiek is een meerjarig karakter van deze handhavingsmethodiek noodzakelijk om deze, vaak georganiseerde, illegale tewerkstelling en bijbehorende fraude te bestrijden. Hierbij wordt verwezen naar de toezeggingen die in de TK zijn gedaan omtrent het instellen van BITS (Bouwinterventieteams).</p> <p>In de loop van 2002 zal een samenwerkingsconvenant Belastingdienst – UWV worden gesloten</p>	Hieraan zijn geen additionele kosten verbonden																								
4. SZW en FIN: Het samenwerken tussen de Belastingdienst en UWV op het gebied van:																										
	<ul style="list-style-type: none"> <li>gezamenlijke behandelplannen voor grote (profit- en non-profit) instellingen en het UWV en het samenwerken bij het volgen van grote (infrastructurele) projecten en evenementen;</li> <li>de ontwikkeling van Auditfile/Clair, met name het onderdeel loonadministratie.</li> </ul>																									
5. FIN: Het uitvoeren van opsporingsonderzoeken op het FIOD-domein en het ECD-domein door één BOD, de FIOD-ECD, zal naar verwachting een toenemende synergie laten zien.	De synergie komt tot uiting door een geïntegreerde aanpak van fiscale, financiële en economische fraude. Nadrukkelijk wordt aandacht besteed aan gevolgen van opsporing in het ene domein voor het andere.	De kosten van de intensivering betreffen de capaciteitsuitbreiding voor het ECD-domein. De verwachte extra belastingopbrengsten van de vergroting van de synergie bedragen: <table> <tr> <td></td> <td>2003</td> <td>2004</td> <td>2005</td> <td>2006</td> <td>struct.</td> </tr> <tr> <td>mIn. in €</td> <td>10</td> <td>14</td> <td>14</td> <td>14</td> <td>14</td> </tr> </table>		2003	2004	2005	2006	struct.	mIn. in €	10	14	14	14	14												
	2003	2004	2005	2006	struct.																					
mIn. in €	10	14	14	14	14																					
6. FIN: Het (verder) ontwikkelen van activiteiten door de Belastingdienst op het terrein van het verbeteren van bestaande samenwerking.	Nog niet benutte terreinen van samenwerking en met betrekking tot het uitwisselen van informatie zullen systematisch verkend en in kaart gebracht worden. Het zal daarbij gaan om de intensivering van de samenwerking met bijvoorbeeld de UWV, maar ook met externe handhavingdiensten op het gebied van niet-fiscale douanetaken en met andere organisaties.	<table> <tr> <td><i>Kosten:</i></td> <td>2003</td> <td>2004</td> <td>2005</td> <td>2006</td> <td>struct.</td> </tr> <tr> <td>mIn. in €</td> <td>0,5</td> <td>0,5</td> <td>0,5</td> <td>0,5</td> <td>0,5</td> </tr> </table> <table> <tr> <td><i>Opbrengsten:</i></td> <td>2003</td> <td>2004</td> <td>2005</td> <td>2006</td> <td>struct.</td> </tr> <tr> <td>mIn. in €</td> <td>4,5</td> <td>6,8</td> <td>9,1</td> <td>9,1</td> <td>9,1</td> </tr> </table>	<i>Kosten:</i>	2003	2004	2005	2006	struct.	mIn. in €	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	<i>Opbrengsten:</i>	2003	2004	2005	2006	struct.	mIn. in €	4,5	6,8	9,1	9,1	9,1
<i>Kosten:</i>	2003	2004	2005	2006	struct.																					
mIn. in €	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5																					
<i>Opbrengsten:</i>	2003	2004	2005	2006	struct.																					
mIn. in €	4,5	6,8	9,1	9,1	9,1																					
7. VROM: Samenwerking internationale en grensoverschrijdende fraude tussen SZW en VROM	Project uitwisseling gegevensbestanden ABW, HSW, belastingdienst met bestanden Nederlandse Antillen in 2003–2004 Marokko, Turkije, België, Duitsland, Engeland (pm)	<table> <tr> <td><i>Kosten:</i></td> <td>2003</td> <td>2004</td> <td>2005</td> <td>2006</td> </tr> <tr> <td>mIn. in €</td> <td>0,3</td> <td>0,2</td> <td>0,1</td> <td>0,1</td> </tr> </table>	<i>Kosten:</i>	2003	2004	2005	2006	mIn. in €	0,3	0,2	0,1	0,1														
<i>Kosten:</i>	2003	2004	2005	2006																						
mIn. in €	0,3	0,2	0,1	0,1																						
8. Afstemming en samenwerking incasso-beleid	<ul style="list-style-type: none"> <li>Procedures incassobeleid SZW, VROM, OC&amp;W, Belastingdienst op elkaar afstemmen (boetes, afbetalingsregelingen).</li> <li>Afspraken maken over gezamenlijke invordering (via één deurwaarder). VROM:</li> </ul>	<table> <tr> <td><i>Kosten:</i></td> <td>2003</td> <td>2004</td> <td>2005</td> <td>2006</td> </tr> <tr> <td>mIn. in €</td> <td>0,2</td> <td>0,2</td> <td>-</td> <td>-</td> </tr> </table>	<i>Kosten:</i>	2003	2004	2005	2006	mIn. in €	0,2	0,2	-	-														
<i>Kosten:</i>	2003	2004	2005	2006																						
mIn. in €	0,2	0,2	-	-																						
<i>Uitbreiding van informatie-uitwisseling tussen controlerende en opsporende instanties</i>																										
1. Stroomlijning van SZW-, VROM-, en Belastingdienst- informatiesystemen (UWV/SVB/gemeenten) met informatiesystemen van OM op het terrein van opsporing en afdoening van fraude	<ul style="list-style-type: none"> <li>VROM: haalbaarheidsonderzoek in 2003 en bouwtraject in 2004</li> <li>SZW: Aanpassing van informatiesystemen. Vloeit voort uit de toezeggingen van bewindspersonen van Fin, Just, SZW inzake ARK-rapport opsporing en afdoening van fraude.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>VROM: <table> <tr> <td><i>Kosten:</i></td> <td>2003</td> <td>2004</td> <td>2005</td> <td>2006</td> </tr> <tr> <td>mIn. in €</td> <td>0,4</td> <td>0,4</td> <td>0,2</td> <td>0,2</td> </tr> </table> </li> <li>SZW: <table> <tr> <td><i>Kosten:</i></td> <td>2003</td> <td>2004</td> <td>2005</td> <td>2006</td> </tr> <tr> <td>mIn. in €</td> <td>1</td> <td>2</td> <td>-</td> <td>-</td> </tr> </table> </li> </ul>	<i>Kosten:</i>	2003	2004	2005	2006	mIn. in €	0,4	0,4	0,2	0,2	<i>Kosten:</i>	2003	2004	2005	2006	mIn. in €	1	2	-	-				
<i>Kosten:</i>	2003	2004	2005	2006																						
mIn. in €	0,4	0,4	0,2	0,2																						
<i>Kosten:</i>	2003	2004	2005	2006																						
mIn. in €	1	2	-	-																						

	Operationele doelstelling	Maatregel	Financiële consequenties																								
2.	SZW: Verbetering van de afdoening van opgelegde sancties door het UWV	<ul style="list-style-type: none"> <li>• het verbeteren van de verantwoordingsinformatie over de incassofunctie bij het UWV. De verantwoording van het UWV dient daarop ingericht te worden.</li> </ul>	Geen additionele kosten, wel mogelijk meer opbrengsten																								
3.	SZW: Integrale aanpak van gegevensuitwisseling voor de sociale zekerheid, onder meer leidend tot verkleining van het handavingsgat in de bijstand	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integrale studie: informatie-architectuur van mogelijkheden voor gegevensuitwisseling</li> <li>• Uitbreiding van de functie van het Inlichtingenbureau met ziektekostenverzekeraars en penitentiaire inrichtingen</li> </ul>	<p><i>Kosten:</i></p> <table border="1"> <tr> <td></td> <td>2003</td> <td>2004</td> <td>2005</td> <td>2006</td> <td>struct.</td> </tr> <tr> <td>mIn. in €</td> <td>1</td> <td>3</td> <td>5</td> <td>1</td> <td>1</td> </tr> </table> <p><i>Opbrengsten:</i></p> <table border="1"> <tr> <td></td> <td>2003</td> <td>2004</td> <td>2005</td> <td>2006</td> <td>struct.</td> </tr> <tr> <td>mIn. in €</td> <td>–</td> <td>4,5</td> <td>7,5</td> <td>7,5</td> <td>7,5</td> </tr> </table>		2003	2004	2005	2006	struct.	mIn. in €	1	3	5	1	1		2003	2004	2005	2006	struct.	mIn. in €	–	4,5	7,5	7,5	7,5
	2003	2004	2005	2006	struct.																						
mIn. in €	1	3	5	1	1																						
	2003	2004	2005	2006	struct.																						
mIn. in €	–	4,5	7,5	7,5	7,5																						

### C. Meer handhaven

	Operationele doelstelling	Maatregel	Financiële consequenties																																				
1.	<p>SZW: Verkleining van het handavingsgat door uitbreiding van fysieke controles met structureel 90 000, te realiseren in een gefaseerd tijdpad waarin de structurele situatie naar verwachting in 2007 bereikt wordt.</p> <table border="1"> <tr> <td>jaar:</td> <td>aantal controles:</td> </tr> <tr> <td>2003</td> <td>9 000</td> </tr> <tr> <td>2004</td> <td>27 000</td> </tr> <tr> <td>2005</td> <td>45 000</td> </tr> <tr> <td>2006</td> <td>67 500</td> </tr> <tr> <td>structureel</td> <td>90 000</td> </tr> </table>	jaar:	aantal controles:	2003	9 000	2004	27 000	2005	45 000	2006	67 500	structureel	90 000	<p>Uitbreiding van de fysieke controlecapaciteit op uitkeringsgerechtigden (huisbezoek, e.d.) bij het UWV en de gemeenten. Uit het Randomised Response-onderzoek bleek dat het ontbreken van fysieke controles het belangrijkste knelpunt was. Er is nu feitelijk vooral sprake van een <i>papieren</i> controle. Vanwege de uitvoerbaarheid wordt de capaciteitsuitbreiding voor extra controles gefaseerd uitgevoerd, zodat op basis van de behaalde resultaten tussentijds kan worden bijgestuurd. In 2005 wordt het traject tussentijds geëvalueerd.</p> <p>Voor de gemeenten wordt hiertoe een bijdrageregeling ingesteld, aangezien de uitbreiding van de controles in de medebewindsrelatie door gemeenten gerealiseerd moet worden en de besparingen voor een belangrijk deel ten gunste van de Rijksoverheid komen. Om te waarborgen dat de inzet van extra controle leidt tot het gewenste resultaat zullen daarover nadere prestatieafspraken met UWV en gemeenten worden gemaakt.</p>	<p><i>Kosten:</i></p> <table border="1"> <tr> <td></td> <td>2003</td> <td>2004</td> <td>2005</td> <td>2006</td> <td>struct.</td> </tr> <tr> <td>mIn. in €</td> <td>2</td> <td>6,1</td> <td>10,1</td> <td>15,2</td> <td>20,3</td> </tr> </table> <p><i>Opbrengsten:</i></p> <table border="1"> <tr> <td></td> <td>2003</td> <td>2004</td> <td>2005</td> <td>2006</td> <td>struct.</td> </tr> <tr> <td>mIn. in €</td> <td>2,5</td> <td>7,6</td> <td>12,7</td> <td>19</td> <td>25,3</td> </tr> </table>		2003	2004	2005	2006	struct.	mIn. in €	2	6,1	10,1	15,2	20,3		2003	2004	2005	2006	struct.	mIn. in €	2,5	7,6	12,7	19	25,3
jaar:	aantal controles:																																						
2003	9 000																																						
2004	27 000																																						
2005	45 000																																						
2006	67 500																																						
structureel	90 000																																						
	2003	2004	2005	2006	struct.																																		
mIn. in €	2	6,1	10,1	15,2	20,3																																		
	2003	2004	2005	2006	struct.																																		
mIn. in €	2,5	7,6	12,7	19	25,3																																		
2.	VROM: Intensivering toezicht subsidie-regelingen	Uitbreiding toezichtscapaciteit ±10 fte	<p><i>Kosten:</i></p> <table border="1"> <tr> <td></td> <td>2003</td> <td>2004</td> <td>2005</td> <td>2006</td> </tr> <tr> <td>mIn. in €</td> <td>1.0</td> <td>1.0</td> <td>1.0</td> <td>1.0</td> </tr> </table>		2003	2004	2005	2006	mIn. in €	1.0	1.0	1.0	1.0																										
	2003	2004	2005	2006																																			
mIn. in €	1.0	1.0	1.0	1.0																																			
3.	VROM: Intensivering en uitbreiding van de opsporingsonderzoeken (zwarte) fraude VROM-IOD	Uitbreiding van de opsporingscapaciteit afdeling subsidiefraude met ±20 fte in 2003 en ±10 fte in 2004	<p><i>Kosten:</i></p> <table border="1"> <tr> <td></td> <td>2003</td> <td>2004</td> <td>2005</td> <td>2006</td> </tr> <tr> <td>mIn. in €</td> <td>1.5</td> <td>2.5</td> <td>2.5</td> <td>2.5</td> </tr> </table>		2003	2004	2005	2006	mIn. in €	1.5	2.5	2.5	2.5																										
	2003	2004	2005	2006																																			
mIn. in €	1.5	2.5	2.5	2.5																																			
4.	SZW: Als gevolg van de intensivering van de controle- activiteiten door gemeenten, zal het aantal opsporingszaken op Abw-fraude navenant toenemen. Voorts leidt ook de accentverschuiving naar opsporing van zwarte fraude tot een extra druk op de beschikbare opsporingscapaciteit bij gemeenten (deze zaken zijn meer complex en arbeidsintensief). Deze extra druk op de opsporing wordt opgevangen door het stimuleren van het opschalen van gemeentelijke samenwerkingsverbanden in de opsporing en door uitbreiding van het aantal opsporingsfunctionarissen bij deze verbanden.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• stimulering van het opschalen van gemeentelijke opsporingssamenwerkingsverbanden;</li> <li>• uitbreiden van de opsporingscapaciteit bij nieuwe opsporingssamenwerkingsverband;</li> <li>• het vaststellen van een verdeelsleutel voor toedeling van de extra opsporingscapaciteit aan het nieuwe opsporings-samenwerkingsverband;</li> <li>• intensivering van de samenwerking met opsporingsdiensten bij andere uitvoeringsorganisaties.</li> </ul>	<p><i>Kosten:</i></p> <table border="1"> <tr> <td></td> <td>2003</td> <td>2004</td> <td>2005</td> <td>2006</td> <td>struct.</td> </tr> <tr> <td>mIn. in €</td> <td>0,5</td> <td>1,0</td> <td>1,6</td> <td>2,0</td> <td>2,7</td> </tr> </table> <p><i>Opbrengsten:</i> Deze zijn meegenomen in de opbrengsten van de uitbreiding van fysieke controles.</p>		2003	2004	2005	2006	struct.	mIn. in €	0,5	1,0	1,6	2,0	2,7																								
	2003	2004	2005	2006	struct.																																		
mIn. in €	0,5	1,0	1,6	2,0	2,7																																		

Operationele doelstelling	Maatregel	Financiële consequenties
5. FIN: het versterken van de stopfunctie van de douane in het licht van de groeiende wereldhandel	In de komende planperiode wordt een extra mobiele containerscan in gebruik genomen.	De kosten van een containerscan bestaan uit de investering in een containerscan en de exploitatiekosten. In mln. Euro: 2003: invest. + exploit.kn.: 6,8 2004 en verder: expl. kn.: 1,4 De opbrengst bestaat uit een toename van het aantal gescande containers/ladingen. Vermoedelijk zullen met de mobiele scans jaarlijks 25 000 controles kunnen worden uitgevoerd
6. SZW: Verbetering terug- en invorderingsmogelijkheden in het buitenland	Onderzoek laten instellen naar internationale incassomogelijkheden in alle voor Nederland relevante buitenland (Wet BEU)	<i>Kosten:</i> 2003 mln. in € 0,5
7. FIN: Versterking van de internationale uitwisseling van gegevens, bijstand en samenwerking, zowel in bi- en multilateraal verband tussen staten, als in EU-verband. Aldus zullen overheden toezicht kunnen blijven houden op het internationaal opererend bedrijfsleven.	Het aantal multilaterale controles wordt sterk uitgebreid.	Ter indicatie: <i>Kosten extra controles:</i> 2003 en verder mln. in € 1,4 (per jaar) <i>Opbrengsten:</i> 2003 2004 2005 2006 struct. mln. in € 1,4 1,8 2,3 2,3 2,3
8. SZW: Uitbreiding van de werkingsfeer van het Internationaal Bureau Fraude-informatie (IBF) te Arnhem	Het IBF gaat structureel meer doen t.b.v. de GSD'en en de SVB. Hiertoe moet de capaciteit van het IBF met 5-10 FTE worden uitgebreid. Het gaat hier om een verdubbeling van de capaciteit omdat het IBF nu ook meer werkzaamheden tbv de gemeenten en de SVB gaat verrichten. Voorheen werd er voornamelijk t.b.v. de UVI's gewerkt.	<i>Kosten:</i> 2003 2004 2005 2006 struct. mln. in € 0,2 0,5 0,5 0,5 0,5 <i>Opbrengsten:</i> 2003 2004 2005 2006 struct. mln. in € 0,3 0,8 0,8 0,8 0,8

### Hoofdstuk 3.3 Horizontale fraude

Operationele doelstelling	Maatregel	Financiële consequenties
1. OM: Versterking (strafrechtelijke) handhaving m.b.t. fraude in transport- en logistieke sector	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inventarisatie/monitoring van de branche (meer inzicht verkrijgen in aard en omvang van fraude)</li> <li>• Onderzoeken van mogelijkheden van het inrichten van een fraudeloket voor deze sector (dan wel een breder criminaliteitsloket)</li> <li>• OM neemt jaarlijks 2 zware en 5 middelzware zaken extra in behandeling</li> </ul>	Betreffende transport- en logistieke sector (1) en telecomsector (2): <i>Kosten (mln. in €):</i> 2003 2004 2005 2006 struct. BZK 1.26 1.26 1.26 1.26 1.26 Justitie 0.6 0.6 0.6 0.6 0.6 (BZK t.b.v. 21 bve's politie per jaar) (Justitie t.b.v. 7,5 fte OM) per jaar <i>Opbrengsten:</i> extra inzet m.b.t. opsporing en vervolging levert geen directe opbrengsten op voor de Rijksbegroting. Wel zijn maatschappelijke opbrengsten te verwachten (zie ook paragraaf 2.4), maar deze zijn vooraf niet in te schatten Kosten/opbrengsten 2003 ev: zie onder 1.
2. OM: Versterking (strafrechtelijke) handhaving m.b.t. fraude in telecomsector	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ontwikkelen criminaliteitsbeeldanalyse</li> <li>• Monitoren van de overige telecommarkt, met name vaste telefonie en internetproviders</li> <li>• Kennisoverdracht aan markt en politie (vergroten fraudebewustzijn d.m.v. cursussen, opstellen van handboek «Wegwijzer in telecomland»)</li> <li>• OM neemt jaarlijks 2 zware en 7 middelzware zaken in behandeling</li> </ul>	
3. OM: Versterking aanpak «Midden Afrika criminaliteit»	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ontwikkelen nadere criminaliteitsbeeldanalyse</li> <li>• Onderzoek naar mogelijkheden van informatiegericht opsporen</li> <li>• Inrichting van een (inter)nationaal coördinatiepunt</li> </ul>	

Operationele doelstelling	Maatregel	Financiële consequenties																			
	<ul style="list-style-type: none"> <li>OM stelt jaarlijks 6 grote onderzoeken in, gericht op zware, georganiseerde criminaliteit in deze sector</li> </ul>	<i>Kosten (mln. in €):</i> <table> <thead> <tr> <th></th> <th>2003</th> <th>2004</th> <th>2005</th> <th>2006</th> <th>struct.</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>BZK</td> <td>1.26</td> <td>1.26</td> <td>1.26</td> <td>1.26</td> <td>1.26</td> </tr> <tr> <td>Justitie</td> <td>0.56</td> <td>0.56</td> <td>0.56</td> <td>0.56</td> <td>0.56</td> </tr> </tbody> </table> (BZK t.b.v. 21 bve's politie per jaar) (Justitie t.b.v. 7 fte OM per jaar) <i>Opbrengsten:</i> extra inzet m.b.t. opsporing en vervolging levert geen directe opbrengsten op voor de Rijksbegroting. Wel zijn maatschappelijke opbrengsten te verwachten (zie ook paragraaf 2.4), maar deze zijn vooraf niet in te schatten		2003	2004	2005	2006	struct.	BZK	1.26	1.26	1.26	1.26	1.26	Justitie	0.56	0.56	0.56	0.56	0.56	
	2003	2004	2005	2006	struct.																
BZK	1.26	1.26	1.26	1.26	1.26																
Justitie	0.56	0.56	0.56	0.56	0.56																
4.	FIN: Het inrichten van een kenniscentrum over faillissementsfraude.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verzamelen van informatie, specialiseren op het gebied van de anti-misbruikwetgeving met experts, inrichten databases en beschrijven opsporingsmethodes (2003).</li> <li>Adequate selectie van zaken, samenwerken met regiopolitie, IFT's en curatoren, het instellen van onderzoeken en op basis van deze onderzoeken verfijnen van de Hit and Run methode en het uitbreiden van het aantal zware onderzoeken met een georganiseerd karakter van criminaliteit (2003–2006).</li> <li>Jaarlijks 40 (2003: 20; 2004: 28; 2005 e.v.: 40) extra opsporingsonderzoeken, waaronder tien zwaardere. Totaal strafrechtelijk nadeel vanaf 2005 van ten minste 22 mln Euro (2003–2006).</li> </ul>	<i>Kosten:</i> <table> <thead> <tr> <th></th> <th>2003</th> <th>2004</th> <th>2005</th> <th>2006</th> <th>struct.</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>FTE</td> <td>18</td> <td>25</td> <td>31</td> <td>31</td> <td>31</td> </tr> <tr> <td>mln. in €</td> <td>1,5</td> <td>2,0</td> <td>2,4</td> <td>2,4</td> <td>2,4</td> </tr> </tbody> </table>		2003	2004	2005	2006	struct.	FTE	18	25	31	31	31	mln. in €	1,5	2,0	2,4	2,4	2,4
	2003	2004	2005	2006	struct.																
FTE	18	25	31	31	31																
mln. in €	1,5	2,0	2,4	2,4	2,4																
5.	FIN: Het uitvoeren van een scan en het ontwikkelen van een pro-actieve onderzoeksmethode voor het tijdig detecteren en stoppen van ondernemers die opzettelijk grote schade berokkenen aan consumenten.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aanvang overleg met consumentenorganisaties, branche-organisaties en de Vereniging van Kamers van koophandel en het vervaardigen van een protocol voor melding (2003).</li> <li>Veredelen van de meldingen en het instellen van onderzoeken (2003–2006). Jaarlijks 10 (2003: 5; 2004: 8; 2005 e.v.: 10) strafrechtelijke onderzoeken met een nadeel voor de consument van minimaal Euro 2,2 miljoen (2003–2006).</li> </ul>	<i>Kosten:</i> <table> <thead> <tr> <th></th> <th>2003</th> <th>2004</th> <th>2005</th> <th>2006</th> <th>struct.</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>FTE</td> <td>6</td> <td>9</td> <td>11</td> <td>11</td> <td>11</td> </tr> <tr> <td>mln. in €</td> <td>0,5</td> <td>0,7</td> <td>0,9</td> <td>0,9</td> <td>0,9</td> </tr> </tbody> </table>		2003	2004	2005	2006	struct.	FTE	6	9	11	11	11	mln. in €	0,5	0,7	0,9	0,9	0,9
	2003	2004	2005	2006	struct.																
FTE	6	9	11	11	11																
mln. in €	0,5	0,7	0,9	0,9	0,9																
6.	FIN: Het ontvangen van signalen vanuit het fraudeprotocol van Zorgverzekeraars Nederland gericht op het instellen van strafrechtelijke onderzoeken. De onderzoeken worden ad hoc opgepakt en in de vorm van een jaarlijkse actie. Het resultaat wordt preventief uitgedragen en dient als ultimatum remedium voor de sector.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Intensiveren van het fraude-overleg met de werkgroep Declaraties van Zorgverzekeraars Nederland (2003).</li> <li>Jaarlijks instellen van een actie binnen een onderdeel van de sector en het jaarlijks instellen van 16 (2003: 9; 2004: 14; 2005 e.v.: 16) strafrechtelijke onderzoeken op basis van de aangiften van de zorgverzekeraars met vanaf 2005 een strafrechtelijk nadeel van in totaal 4,5 mln. Euro (2003–2006).</li> </ul>	<i>Kosten:</i> <table> <thead> <tr> <th></th> <th>2003</th> <th>2004</th> <th>2005</th> <th>2006</th> <th>struct.</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>FTE</td> <td>8</td> <td>13</td> <td>15</td> <td>15</td> <td>15</td> </tr> <tr> <td>mln. in €</td> <td>0,6</td> <td>1,0</td> <td>1,1</td> <td>1,1</td> <td>1,1</td> </tr> </tbody> </table>		2003	2004	2005	2006	struct.	FTE	8	13	15	15	15	mln. in €	0,6	1,0	1,1	1,1	1,1
	2003	2004	2005	2006	struct.																
FTE	8	13	15	15	15																
mln. in €	0,6	1,0	1,1	1,1	1,1																

## Hoofdstuk 4.2 Identiteitsfraude

In aanvulling op de algemene doelstelling die werd geformuleerd in § 4.2.3, kunnen een aantal operationele doelstellingen en indicatoren worden geformuleerd.

Het beleid rond de bestrijding van identiteitsfraude is toegesneden op de gedifferentieerde doelgroep waar verschillende overheidsinstanties mee te maken hebben. Dit is een conglomeraat van o.a. bevolkingsadministraties, fiscaliteit, sociale zekerheidsinstellingen en de asielketen. Van de sociale zekerheid kan opgemerkt worden dat daar een (onevenredig) groot risico op feitelijke fraude zal liggen vanwege het te behalen financieel gewin (toetreding tot arbeid in relatie tot zwart werk). Doordat identiteitsfraude zich afspeelt binnen verschillende beleidsterreinen van de overheid zal de nadruk moeten liggen op samenwerking, efficiency,

facilitering, het delen van opgebouwde expertise en uitbouw hiervan door onderzoek.

Voor een aantal maatregelen van het Ministerie van SZW konden in de onderstaande tabel alleen de kosten per maatregel worden geraamd, de bijbehorende opbrengsten voor het totaal van maatregelen bedragen:

	2003	2004	2005	2006
SZW	23	45	68	91

Operationele doelstelling	Maatregel	Financiële consequenties																														
Kennis en communicatie																																
a. Verhoging kennisniveau baliepersoneel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FIN: Opleiden baliemedewerkers en ter beschikking stellen van hulpmiddelen</li> <li>• SZW: Het verhogen van het kennisniveau in de sociale zekerheid met betrekking tot (internationale) reis- en brondocumenten. Het opleiden van personeel dat veelvuldig in aanraking komt met (EU-)identiteitsbewijzen maar ook brondocumenten, m.n. baliepersoneel (CWI's, gemeenten) en verzekeringssartsen. Als verdiepingmodule zal de nadruk komen te liggen op brondocumenten. De meest specialistische module is bestemd voor opsporingsdiensten en looninspectie en o.a. gericht op het onderkennen van vervalsingen o.b.v. kopieën. Het gaat hier om een extra kwalitatieve impuls die niet met bestaande middelen te bekostigen valt. Een prestatie-indicator is het aantal opgeleide medewerkers per jaar.</li> <li>• VROM: in het kader van de totstandkoming van de lokale klantcontactpunten voor de huursubsidie wordt uitdrukkelijk aandacht besteed aan het kwalificeren van het baliepersoneel. Daarvoor wordt een aparte opleidingsmodule ontwikkeld. Vanaf medio 2003 kunnen gaandeweg elektronische handelingen (invoer gegevens t.b.v. subsidieaanvraag; mutaties in gegevens) aan de balie worden verricht.</li> <li>• BZK: Facilitering verbetering documentcontrole. Opbouw kennissysteem brondocumenten: doel is te zorgen voor een instrument (kennissysteem) waarmee functionarissen uit de eerste (frontoffice) en tweede lijn (backoffice) in staat zijn om informatie rond de echtheidskenmerken van brondocumenten te raadplegen onafhankelijk van tijd en situatie. Het kennissysteem dient de verificatie van de uiterlijke kenmerken i.c. de verschijningsvorm te ondersteunen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FIN: Aanschaf apparatuur heeft in 2001 reeds plaatsgehad. Opleidingstraject wordt in 2002 afgerond. Geen kosten en alleen indirecte opbrengsten.</li> <li>• SZW: <i>Kosten:</i></li> <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <thead> <tr> <th></th> <th>2003</th> <th>2004</th> <th>2005</th> <th>2006</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>mIn. in € 9</td> <td></td> <td>3</td> <td>-</td> <td>-</td> </tr> </tbody> </table> <li>• VROM: <i>Kosten:</i></li> <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <thead> <tr> <th></th> <th>2003</th> <th>2004</th> <th>2005</th> <th>2006</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>mIn. in € 0.2</td> <td></td> <td>0.1</td> <td>-</td> <td>-</td> </tr> </tbody> </table> <li>• BZK <i>Kosten:</i></li> <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <thead> <tr> <th></th> <th>2003</th> <th>2004</th> <th>2005</th> <th>2006</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>mIn. in € 0.6</td> <td></td> <td>-</td> <td>-</td> <td>-</td> </tr> </tbody> </table> </ul>		2003	2004	2005	2006	mIn. in € 9		3	-	-		2003	2004	2005	2006	mIn. in € 0.2		0.1	-	-		2003	2004	2005	2006	mIn. in € 0.6		-	-	-
	2003	2004	2005	2006																												
mIn. in € 9		3	-	-																												
	2003	2004	2005	2006																												
mIn. in € 0.2		0.1	-	-																												
	2003	2004	2005	2006																												
mIn. in € 0.6		-	-	-																												

Operationele doelstelling	Maatregel	Financiële consequenties										
b. Regionale samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FIN: zie i.</li> <li>• SZW: Verbetering gegevensuitwisseling ID fraude. Terugmelding en infrastructuur doorgeven signaleringen. Op dit moment worden slechts meldingen van gestolen/vermiste paspoorten geregistreerd. Hierdoor is er sprake van een forse onderregistratie van deze problematiek. Feitelijk zouden ook alle ID-documenten waarvan door instanties bij controles misbruik wordt geconstateerd centraal moeten worden gemeld opdat de omvang van het probleem in zijn totaliteit zichtbaar wordt en gericht onderzoek kan worden ingesteld.</li> <li>• VROM: zie SZW</li> <li>• BZK: De investeringen in apparatuur en personele capaciteit die nodig zijn voor het opnemen van templates met biometrische kenmerken op de reisdocumenten blijven in het bestek van deze nota buiten beschouwing, evenals de ontwikkelkosten t.b.v. het bepalen van het biometrische kenmerken en de wijze van opslag. Indien in de toekomst besloten wordt de toepassing van biometrie verder uit te breiden, dan zullen investeringen moeten worden gedaan in verificatie-apparatuur bij de loketten van de overheidsdiensten waar mensen zich moeten identificeren t.b.v. overheidsvoorzieningen. Daarbij zijn niet meegerekend politiediensten en grensoverschrijdende controles (waar identificatie immers niet in eerste aanleg is gerelateerd aan financieel-economische fraude). De kosten van de biometrische meetapparatuur (afhankelijk van internationale afspraken worden dat waarschijnlijk irisscanners, gelaatsscanners, vingerdrukscanners of zelfs combinaties van deze scanners) worden voorzichtig geschat op € 5 000 per stuk, te installeren bij ca. 1 500 loketten waaronder gemeentelijke diensten, CWI-vestigingen, regiokantoren UWV en IBG etc. Daarbij wordt gerekend met ca. 10% aan opslagkosten voor installatie en instructie van bedienend personeel. De totale kosten bedragen daarmee naar schatting € 8,25 mln, ongeveer € 4,1 miljoen in 2005 en € 4,2 miljoen in 2006. Bij de integrale kostenafweging betreffende de besluitvorming over biometrie zal dit aspect worden meegenomen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FIN: zie i.</li> <li>• SZW:</li> </ul> <p><i>Kosten:</i></p> <table> <thead> <tr> <th></th> <th>2003</th> <th>2004</th> <th>2005</th> <th>2006</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>mln. in</td> <td>€ 2</td> <td>1,5</td> <td>1</td> <td>–</td> </tr> </tbody> </table> <p>Registratie vindt thans plaats bij een private instantie (de BKR te Tiel). Of er moeten middelen worden vrijgemaakt om deze instantie meer werkzaamheden ten behoeve van overheidsinstanties te laten verrichten, of er moet een nieuwe beheerder worden aangewezen/ingericht.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• VROM: Geen kosten en alleen indirecte opbrengsten.</li> </ul>		2003	2004	2005	2006	mln. in	€ 2	1,5	1	–
	2003	2004	2005	2006								
mln. in	€ 2	1,5	1	–								
d. Toepassing biometrie												



Operationele doelstelling	Maatregel	Financiële consequenties											
e.	Intensivering voorlichting	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FIN: Inhoudingsplichtigen voor de Loonheffing actief ondersteunen bij het uitvoeren van identificatie-verplichtingen</li> <li>• SZW: Verhoging bekendheid met toon-, verificatie-, bewaar- en administratieplichten. Intensivering van de (publieks) voorlichting en facilitering aan werkgevers. Ook deze maatregel ondersteunt het complex van maatregelen gericht op optimalisering van de controles. De identificatieverplichting op de werkplek is in het slop geraakt. De te houden voorlichtingscampagne moet direct gevolgd worden door grootschalige verspreide controles, omgeven door publiciteit (controle op een ministerie/bij de IND/bij de KLPD op de werkplek?).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FIN: Geen kosten en alleen indirecte opbrengsten.</li> <li>• SZW:</li> </ul> <p><i>Kosten:</i></p> <table> <tr> <td></td> <td>2003</td> <td>2004</td> <td>2005</td> <td>2006</td> </tr> <tr> <td>mIn. in € 4</td> <td></td> <td>1</td> <td>-</td> <td>-</td> </tr> </table> <p>Het gaat vnl. om kosten voor een aparte, grote voorlichtingscampagne die extra aandacht moet genereren voor de WID-verplichtingen. Hiermee is in de budgettoekenning van het UWV geen rekening gehouden.</p>		2003	2004	2005	2006	mIn. in € 4		1	-	-
	2003	2004	2005	2006									
mIn. in € 4		1	-	-									
Bestandsbeheer													
f.	Bestandsopschoning	<p>Onderzoek naar bestands-vervuiling, gevolgd door acties om bestand op te schonen. Voorts invoering zelfreinigende technieken om nieuwe vervuiling tegen te gaan. Bestandsschoningsacties in de jaren 2003 tot en met 2005; invoering zelfreinigende technieken vanaf 2002.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• FIN: Onderzocht wordt op welke wijze de relevante informatie voor de bestrijding van ID-fraude toegankelijk kan worden gemaakt voor alle bij de bestrijding betrokken actoren.</li> <li>• FIN: verbeterde ondersteuning in het soft-domein aan inhoudingsplichtigen bij de verificatie van sofinummers. Op dit moment wordt onderzoek uitgevoerd naar een verificatiepunt, naar analogie naar het verificatiepunt dat al voor banken en verzekeraars bestaat.</li> <li>• SZW: <ul style="list-style-type: none"> <li>- versterking van de kwaliteitsbewaking en koppeling van persoonsadministraties inzake het gebruik van sofinummers</li> <li>- snellere constatering van identiteitsfraude en misbruik van het sofinummer in onder meer de sociale zekerheid, door middel van permanent en structureerd bestandsonderzoek en -vergelijking en het uitwisselen van gegevens tussen de relevante uitvoeringsorganisaties die gebruik maken van het sofinummer</li> <li>- onderdeel van deze trajecten zijn in 2003 uit te voeren haalbaarheidsstudies naar de meest succesvolle opzet hiervan.</li> </ul> </li> </ul>	<p>Geen kosten en alleen indirecte opbrengsten.</p>										
g.	Optimalisering beheer soft-nummers	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FIN: Onderzocht wordt op welke wijze de relevante informatie voor de bestrijding van ID-fraude toegankelijk kan worden gemaakt voor alle bij de bestrijding betrokken actoren.</li> <li>• FIN: verbeterde ondersteuning in het soft-domein aan inhoudingsplichtigen bij de verificatie van sofinummers. Op dit moment wordt onderzoek uitgevoerd naar een verificatiepunt, naar analogie naar het verificatiepunt dat al voor banken en verzekeraars bestaat.</li> <li>• SZW: <ul style="list-style-type: none"> <li>- versterking van de kwaliteitsbewaking en koppeling van persoonsadministraties inzake het gebruik van sofinummers</li> <li>- snellere constatering van identiteitsfraude en misbruik van het sofinummer in onder meer de sociale zekerheid, door middel van permanent en structureerd bestandsonderzoek en -vergelijking en het uitwisselen van gegevens tussen de relevante uitvoeringsorganisaties die gebruik maken van het sofinummer</li> <li>- onderdeel van deze trajecten zijn in 2003 uit te voeren haalbaarheidsstudies naar de meest succesvolle opzet hiervan.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FIN: Geen kosten en alleen indirecte opbrengsten.</li> <li>• SZW:</li> </ul> <p><i>Kosten:</i></p> <table> <tr> <td></td> <td>2003</td> <td>2004</td> <td>2005</td> <td>2006</td> </tr> <tr> <td>mIn. in € 6</td> <td></td> <td>9,5</td> <td>11,5</td> <td>5,5</td> </tr> </table>		2003	2004	2005	2006	mIn. in € 6		9,5	11,5	5,5
	2003	2004	2005	2006									
mIn. in € 6		9,5	11,5	5,5									

Operationele doelstelling	Maatregel	Financiële consequenties
Handhaving i. Intensivering controle en opsporing	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FIN: Instellen onderzoeken met andere toezichhouders</li> <li>• SZW: Optimaliseren van controle-methodiek en afstemming fysieke en administratieve werkelijkheid. Op basis van haalbaarheidsonderzoeken, de invoering van een beperkte eerstedagsmelding van dienstverbanden (Wetsvoorstel WALVIS); direct opleggen van meldingsplicht tijdens controle; premievaststelling o.b.v. niet-loongerelateerde gegevens; omkering van bewijslast bij geconstateerde aanwezigheid op de werkvloer. Het gaat hier om een complex van voorstellen waarmee in zijn totaliteit wordt beoogd de effectiviteit van werkplekcontroles te vergroten. Hiermee hangt ook de introductie van nieuwe administratieve sancties (m.b.t. WID, WAV, MSV) samen. De prestatie-indicator is het doorvoeren van de maatregelen.</li> <li>• BuZa: <ul style="list-style-type: none"> <li>– intensivering van het gebruikmaken van de expertise van BuZa</li> <li>– signaleren van risicolanden/risicogroepen</li> <li>– efficiënt inrichten van de hiermee gepaard gaande verificatieonderzoeken</li> </ul> </li> </ul> <p>BuZa gaat het huidige aantal risicolanden uitbreiden met vijf risicolanden. Hiertoe wordt de capaciteit op de posten uitgebreid met 12 uitgezonden en 15 lokale medewerkers. De capaciteit op het departement wordt uitgebreid met 9 fte uitgebreid.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FIN: <i>Opbrengsten</i> 2003 2004 2005 2006 mln. in € 27.2 18.1 18.1 18.1</li> <li>• SZW: <i>Kosten:</i> 2003 2004 2005 2006 mln. in € 5 13 7 3</li> <li>• BuZa: <i>Kosten:</i> 2003 2004 2005 2006 mln. in € 4 4 4 4</li> <li><i>Opbrengsten:</i> 2003 2004 2005 2006 mln. in € 0.8 0.8 0.8 0.8</li> </ul>
k. OM: Strafrechtelijk sluitstuk	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Doel is om de beleidsintensiveringen in eerdere schakels van de «identiteitsketen» van een adequaat strafrechtelijk sluitstuk te voorzien</li> <li>• Op basis van de ervaringen in 3 pilots tot nu toe wordt uitgegaan van een groei van het aantal door het OM in behandeling te nemen aangiften tot 5000 in 2003, en tot 8 000 in 2004 ev. In beginsel volgt in alle gevallen een strafrechtelijke reactie (dagvaarding, berechting, detentie). Premisse is daarbij landelijke implementatie van de «lik-op-stuk» werkwijze uit de pilots, en versterking van de diverse betrokken schakels in de strafrechtelijke keten. Daarbij wordt uitgegaan van de in hoofdstuk 4.2 beschreven volumegroei, maar niet van verzwaring van de strafeis van het OM.</li> </ul>	<p><i>Kosten versterking strafrechtelijke keten:</i> 2003 2004 2005 2006 mln. in € 9 27 27 27</p> <p><i>Opbrengsten:</i> De opbrengsten zullen preventief van aard zijn (voorkómen van verdere schade voor overheid en private sector), dan wel als maatschappelijke baten moeten worden gedefinieerd (indien het financieel nadeel door bedrijf of instelling kan worden teruggevorderd bij de dader). Opbrengsten die (verdere) schade voor de overheid voorkómen, zullen ten goede komen aan diverse betrokken departementen (SZW, Financiën, VROM, OC&amp;W). Waar mogelijk zijn deze opbrengsten eerder in deze tabel opgenomen.</p>

## Toelichting Project Regionale Samenwerking

### Algemeen

Het project is, onder leiding van het Openbaar Ministerie, gestart in 2000. In september 2001 zijn de opgedane bevindingen in de praktijk gebracht in de vorm van drie pilots, in de gemeenten Eindhoven, Utrecht en de regio Amsterdam. In 2002 zal op basis van de ervaringen in de pilots een voorstel worden opgesteld voor landelijke implementatie van de in het project toegepaste werkwijze. Daarbij hoort tevens een voorstel aan het College van Procureurs Generaal om een landelijke strafvorderingsrichtlijn te

doen uitgaan, om te waarborgen dat de in de pilots ingezette strafrechtelijke aanpak in het gehele land zal worden gevolgd.

### *Doelstelling*

Het project kent de volgende doelstellingen:

- a. Door middel van samenwerking voorkomen dat valse, vervalste of onjuiste gegevens in de GBA en andere basisadministraties worden opgenomen (preventie)
- b. Door middel van samenwerking onmiddellijk en adequaat optreden bij constatering van valse of vervalste documenten (repressie)

#### *ad a: Preventie*

Bij de preventieve aanpak is een groot aantal partners betrokken: gemeenten (GBA), de Belastingdienst, Centra voor Werk en Inkomen, de Sociale Verzekerings Bank, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, de Kamers van Koophandel, het Kadaster, banken, grenswisselkantoren, het verzekeringswezen en het notariaat.

Uitgangspunt is dat door een goede identiteitsvaststelling (GBA) mede aan de hand van een goede identiteitscontrole wordt voorkomen dat vele andere bestanden worden vervuild. Dit kan worden bereikt door deskundigheidsbevordering van baliepersoneel in het herkennen van valse of vervalste documenten. Bij constatering van valse of vervalste documenten dient stelselmatig aangifte te worden gedaan bij de politie, teneinde een adequaat strafrechtelijk vervolg te kunnen geven.

#### *ad b: Repressie*

Indien de op preventie gerichte activiteiten zijn verricht, is het van belang dat de politie onmiddellijk beschikbaar is indien een vals of vervalst document wordt geconstateerd. De verdachte dient te worden aangehouden, waarna aangifte wordt opgenomen en het opsporingsonderzoek kan worden afgerond. Daarbij blijft de verdacht zo veel mogelijk ter beschikking van Justitie (inverzekeringstelling, in bewaringstelling, gevangenhouding). Zo spoedig mogelijk dient een dagvaarding te worden uitgereikt, gevolgd door een berechting op korte termijn («snelrecht»). Is de verdachte een illegale vreemdeling dan dient aansluitend aan de strafrechtelijke detentie verwijdering uit Nederland plaats te vinden.

#### *Ontwikkeling aantal aangiften*

In 2000 bereikten 3 657 aangiften ter zake van artikel 231 Wetboek van Strafrecht (= vervalsing van een reis- of identiteitsdocument) het Openbaar Ministerie. Daarnaast zijn ook veel aangiften binnengekomen ter zake van overtreding van artikel 225 Wetboek van Strafrecht (= valsheid in geschrifte), waarin eveneens sprake is van vervalsing van documenten. Volgens een schatting van het Openbaar Ministerie kan zonder meer worden uitgegaan van een totaal van 4200 aangiften in 2000, die betrekking hebben op vervalsing van documenten.

De afgelopen jaren is het inzicht gegroeid dat een adequate identiteitsvaststelling van groot belang is; dit besef is versterkt na de gebeurtenissen op 11 september 2001 in de Verenigde Staten. Een aantal actoren, met name de Centra voor Werk en Inkomen, de Belastingdienst en de Kamers van Koophandel heeft hun beleid terzake aangepast en heeft extra geïnvesteerd in deskundigheidsbevordering en intensivering van documentcontrole. Deze verhoogde aandacht in het begin van de keten zal naar verwachting leiden tot een groei van het aantal aangiften in 2002

naar 4500. Dit aantal vormt de «bodem» van het fors groeiend aantal zaken dat het openbaar ministerie in 2003 en daarna zal bereiken.

Het kabinetsbeleid met betrekking tot de voorkóming en aanpak van identiteitsfraude, zoals beschreven in paragraaf 4.2, zal eind 2002 en zeker in de loop van 2003 nadrukkelijker vorm krijgen. Omdat eerst nog een inhaalslag gemaakt moet worden met betrekking tot deskundigheidsbevordering in de gemeenten wordt, mede op basis van de in de 3 pilots opgedane ervaringen, een relatief beperkte stijging van het aantal aangiften verwacht in 2003: van 4500 naar 5000. In de jaren daarna mag echter, op grond van de voorgenomen aanpak, een forse stijging worden verwacht naar 8000 aangiften op jaarbasis. Deze verwachte groei zal niet alleen het gevolg zijn van beleidsintensivering van alle actoren, inclusief de gemeenten, maar ook van de toetreding van nieuwe lidstaten tot de Europese Unie de komend jaren. In dit verband wordt erop gewezen dat in de periode 1996–2000 in totaal 435 000 paspoorten als «gestolen» of «vermist» zijn opgegeven en dat het aantal «hitmeldingen» (d.w.z. dat het Verificatie Informatie Systeem bevestigt dat het nummer van het te verifiëren document als ongeldig bekend is; bron: BKR) in het jaar 2000 32 711 bedroeg, waarvan 15 514 paspoorten.

#### *Strafrechtelijke keten: onderbouwing van de geraamde kosten en baten*

De in het kader van het project «Identiteitsfraude; regionale samenwerking» gevolgde aanpak komt erop neer dat partners in het begin van de identiteitsketen een adequaat strafrechtelijk vervolg wordt gegarandeerd, indien zij zelf voldoende preventieve maatregelen hebben getroffen. Dat betekent dat alle aangiften snel en doeltreffend moeten worden afgedaan. Zoals hierboven aangegeven, wordt voor 2003 rekening gehouden met 5000 aangiften en voor de jaren 2004 en volgende met 8000 aangiften. In vrijwel alle gevallen zal daarbij sprake zijn van een heterdaadsituatie. Niet in alle gevallen zal het toepassen van voorlopige hechtenis nodig zijn. Met name indien het verdachten betreft met de Nederlandse nationaliteit of legaal in ons land verblijvende vreemdelingen zal worden volstaan met het uitreiken van een dagvaarding. Bij deze categorie zal na het rechterlijk vonnis wel gevangenisstraf worden opgelegd; de ervaringen in de piloot wijzen uit dat de rechter in de meeste gevallen inderdaad gevangenisstraf oplegt. Als het gaat om niet legaal in Nederland verblijvende vreemdelingen zal in beginsel steeds voorlopige hechtenis worden toegepast.

Om het gewenste strafrechtelijke sluitstuk mogelijk te maken zijn extra investeringen in de strafrechtelijke keten noodzakelijk: er zal, zeker vanaf 2004, een grotere druk komen op de beschikbare celcapaciteit (voorlopige hechtenis, in bewaringstelling, gevangenhouding, tenuitvoerlegging van vonnissen) en op de verwerkingscapaciteit van het Openbaar Ministerie (parketsecretarissen en officieren van justitie) en de Zittende Magistratuur (rechters).

In de jaren 2003 en volgende wordt een verdere, aanzienlijke stijging verwacht, vanaf 2004 uitlopend tot 8000 zaken per jaar.

Kosten in mln. €:

		2003	2004	2005	2006
1	jaar				
2	volume 2002	4500	4 500	4 500	4 500
3	beleidsintensivering I	500	3 500	3 500	3 500
4	beleidsintensivering II	1 013	1 013	1 013	1 013
5	ZM Rechter Com				
		inverzekeringst			
6	ZM raadkamer	0,1	0,3	0,3	0,3
		gevanghouding			
7	ZM Politierechter	0,2	0,5	0,5	0,5
		zitting			
8	OM behandeling zaken	0,4	1,2	1,2	1,2
9	OM gerechtskosten	0,6	1,8	1,8	1,8
10	rechtsbijstand	0,2	0,5	0,5	0,5
11	cellen	1,2	3,4	3,4	3,4
	<b>totaal</b>	6,7	19,2	19,2	19,2
		<b>9</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>27</b>

ad 3	Dit betreft de toename van het aantal strafzaken t.o.v. volume in 2002 Voor de keteneffecten is aangenomen dat het OM in 10 procent van de zaken seponeert.
ad 4	Het OM zal consequent zaken voor de rechter brengen en een vrijheidsstraf vorderen Dit betreft 25% van de zaken. Hierin wordt thans een transactie aangeboden. Voorts is aangenomen dat de rechter dit in 90% van de zaken volgt.
ad 5	De RC zal in alle zaken behalve bij sepots betrokken zijn.
ad 6	in 7/8 daarvan beslist de Raadkamer over gevangenhouding
ad 8	OM betrokken bij alle zaken. Gem kostprijs 398 euro
ad 9	100% van volume krijgt tolk, gem kostprijs bedraagt 114 euro
ad 10	100% van volume krijgt rechtsbijstand, gem vergoedingsbedrag 818 euro
ad 11	rechter legt in 90% van de zaken een straf van gemiddeld 6 weken op (hierin is duur inverzekeringstelling + gevangenhouding bedraagt gem. 25 dagen verrekend), gem kostprijs 114 euro per dag
Beleidsintensivering I:	volume groei (extra aantal zaken) ten opzichte van 2002
Beleidsintensivering II:	behoudens sepot in alle gevallen gevangenisstraf eisen. Nu wordt in ongeveer 25% van de gevallen (1013 zaken) nog een transactie aangeboden.

Aan de andere kant levert een sluitende aanpak van identiteitsfraude hoge baten op. In paragraaf 4.1 is reeds aangegeven dat per vals of vervalst document dat uit het «circuit» wordt gehaald een gemiddeld bedrag van f 80 000 op jaarbasis wordt «bespaard» (doordat met dat document niet langer ten onrechte een beroep kan worden gedaan op overheidsprestaties, dan wel anderszins financiële schade aan overheid en bedrijfsleven kan worden toegebracht). Het betreft hier baten die niet terugvloeien naar de Justitiebegroting, maar veelal indirecte baten (besparingen in de private sector c.q. het bedrijfsleven, besparingen en/of extra inkomsten in de vorm van in- of terugvordering in de sociale zekerheids- en de fiscale sector).

#### Hoofdstuk 4.3 Fraude als bedreiging van de voedselveiligheid en een gezonde leefomgeving

LNV-thema	Projecten	Kosten per jaar
Voedselveiligheid	1 Intensivering opsporing	0.70
	2 Intensivering controles destructiewetgeving (200 extra controles per jaar)	0.25
	3 Intensivering controles diergeneesmiddelenwetgeving (extra controles en kosten monsteranalyse)	1.25
	4 Intensivering controles bestrijdingsmiddelenwetgeving (900 controles extra en incl. kosten monsteranalyse)	1.00
Groene leefomgeving	5 Intensivering opsporing fraude mestafzet	0.45
	6 Project geautomatiseerde controle meststoffen	0.95
Verdere professionalisering opsporing	7 Extra inzet hoogwaardige opsporingstechnieken op het vlak van forensische accountancy, financiële recherche, digitale recherche c.q. inhuur van specifieke deskundigheid	0.50
	8 Diverse projecten op voormelde thema's	0.40
Handhavingscommunicatie		
<b>Totale kosten per jaar</b>		<b>5.50</b>
<b>Totale baten per jaar (zie toelichting hoofdstuk en voetnoot 47)</b>		<b>5.75</b>

## Hoofdstuk 4.4 Corruptie

De doelstellingen zoals vermeld in paragraaf 2 en uitgewerkt in paragraaf 3 bevatten de volgende actiepunten:

### 1. *Kennisopbouw integriteit en corruptie*

- Om tot goed beleid te kunnen komen zal daarom de komende jaren flink moeten worden geïnvesteerd in wetenschappelijk onderzoek naar de aard en omvang van corruptie. Daarvoor zal in 2002 een onderzoek worden gestart, in de jaren daarna zal een monitor moeten worden ontwikkeld om de ontwikkelingen op dit gebied te volgen en om hierop beleidsmatig te kunnen anticiperen.
- Het Openbaar Ministerie zal in 2002 een Handboek Vervolging Corruptie vervaardigen, waarin onder meer aandacht wordt besteed aan de bestaande regelgeving en jurisprudentie.
- De FIOD-ECD zal in 2002 een evaluatief onderzoek starten naar corruptie in het bedrijfsleven. Het onderzoek is gericht op het ontwikkelen van een strafrechtelijke aanpak gevolgd door het instellen van opsporingsonderzoeken. Aan de hand van het onderzoek moet worden bepaald welke (strafrechtelijke) aanpak van dit probleem moet worden geïnitieerd. Onder punt 3 wordt hierna aangegeven welk effect dit op de opsporing van corruptie zal moeten hebben.
- vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is een onderzoek geïnitieerd naar de mogelijke verbetering van registratie van integriteitsschendingen en ambtsmisbruik binnen het openbaar bestuur. Het onderzoek moet een toetsingskader opleveren dat in de toekomst kan bijdragen aan het beter structureren, registreren en beoordelen van integriteitsschendingen binnen het openbaar bestuur.
- In samenwerking met maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven zal een Centrum voor Integriteitsmanagement worden opgericht. Dit centrum zal zich naast het doen van onderzoek en research ook bezighouden met het geven van onderwijs op het gebied van integriteitsbewustwording.

### 3. *Intensiever toezicht en opsporen van corruptie*

- Voor 1 januari 2004 zal een evaluatie plaatsvinden van de opsporing van corruptie in het buitenland door de Rijksrecherche. Ten behoeve hiervan zal de Rijksrecherche een afzonderlijke registratie bijhouden van zaken in het buitenland en de capaciteit die hiermee gemoeid is.
- In het Plan van Aanpak corruptiebestrijding, dat in samenwerking tussen OM en het Ministerie van Justitie zal worden opgesteld, zal het beleid aangaande de corruptiebestrijding voor de komende jaren worden vastgelegd.
- Het OM zal een Richtlijn corruptiebestrijding maken, waarin met name de opsporing en vervolging van private en buitenlandse corruptie gestalte moeten krijgen.
- Opsporing van corruptie door de FIOD-ECD: Inkoopers en andere functionarissen laten zich door middel van kickbacks, contant of via rekeningen in het buitenland persoonlijk verrijken. Deze kosten worden met behulp van valse facturen in de administratie weggeboekt. Dergelijke corruptie veroorzaakt oneerlijke concurrentie en heeft een negatieve invloed op de normen en waarden van het Nederlandse bedrijfsleven. Ook worden de kostprijzen van producten hierdoor soms hoger dan noodzakelijk. Een bijkomend aspect is dat ook de Belastingdienst wordt benadeeld.



**Kosten en baten intensivering opsporing FIOD-ECD in mln. euro's:**

	2003	2004	2005	2006
Aantal pv's	10	20	20	20
Kosten	0,8	1,1	1,9	1,9
Baten (opgespoord strafrechtelijk nadeel)	1,8	9	18	18

De opbrengst van dit onderzoek kan gezien het innovatieve karakter slechts worden geschat. Gezien de signalen in de pers is er een nadeel van tientallen miljoenen. Afhankelijk van het resultaat van het toegepast wetenschappelijke onderzoek worden er gefaseerd vanaf 2003 jaarlijks respectievelijk 2, 10 en 20 strafrechtelijke onderzoeken ingesteld met een nadeel van minimaal Euro 0,9 miljoen per onderzoek. Dit nadeel betreft het economisch nadeel voor de onderneming die de kosten van de corruptie ten onrechte ten laste van zijn resultaat brengt.