

Vergaderjaar 1994–1995

17 050

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

Nr. 192

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 maart 1995

In de media is recent specifiek aandacht besteed aan **fraude met Sofi-nummers**. Aangezien de belastingdienst het beheer van het Sofi-nummer uitvoert, heb ik een onderzoek laten instellen naar de mogelijkheden tot misbruik van het Sofi-nummer en de maatregelen die daartegen genomen zijn en nog kunnen worden. In deze brief informeer ik u over de resultaten van dit onderzoek.

1. Gebruik Sofi-nummer

1.1 Wettelijke basis

Het Sofi-nummer is een uniek identificerend nummer voor natuurlijke personen. De Algemene Wet inzake Rijksbelastingen is de wettelijke basis van het nummer (artikel 47b, lid 3).

Het gebruik van het Sofi-nummer door een instantie is vastgelegd in specifieke wetgeving of is door middel van ontheffing van de fiscale geheimhoudingsplicht geregeld. In artikel 6a van de Wet persoonsregistraties (WPR) is vastgelegd dat gebruik van het Sofi-nummer een wettelijke basis vereist. Dit artikel zal waarschijnlijk met ingang van 1996 van kracht worden.

1.2. Verstrekking van het nummer

Na toekenning bij geboorte of vestiging in Nederland gaat het nummer «levenslang» mee, m.a.w. het wordt niet gewijzigd. Het nummer heeft geen inhoudelijke betekenis en zegt dus niets over de betreffende persoon en is niet bedoeld om een recht van de persoon op een dienst, verblijfstitel, o.i.d. af te leiden. Het Sofi-nummer is bedoeld om efficiënt gegevens uit te wisselen tussen geautomatiseerde administraties.

1.3. Doelgroep

De doelgroep (populatie) van het Sofi-nummer zijn personen die voor

de belastingheffing of voor de sociale zekerheid van belang zijn. Concreet zijn dit alle personen die volgens de gemeentelijke basisadministratie (GBA) in Nederland verblijven en alle personen, die onder de belasting- en/of sociale zekerheidswetgeving vallen, ongeacht of ze tijdelijk in Nederland of in het buitenland verblijven. In totaal zijn er ca. 17 mln personen met een Sofi-nummer opgenomen in het bestand van de belastingdienst.

Verstrekking van het Sofi-nummer vindt plaats na identificatie met een geldig identiteitsbewijs. Voor personen die niet de nationaliteit van een EU- of EER-land (Europese Economische Ruimte) bezitten, moet de Vreemdelingendienst aangeven of de aanvrager van een Sofi-nummer over een verblijfstitel beschikt. Pas na een positief bericht van deze dienst verstrekt de belastingdienst een Sofi-nummer. Met deze procedure wordt voorkomen dat een Sofi-nummer aan een persoon zonder verblijfstitel wordt verstrekt.

1.4. Gebruikers Sofi-nummer

Het Sofi-nummer wordt nu gebruikt voor de gegevensuitwisseling tussen werkgevers met de belastingdienst en uitvoeringsorganen van de sociale zekerheid en tussen instanties met een publiekrechtelijke taak in het kader van fraudebestrijding (bijvoorbeeld VROM voor controle verstrekking huursubsidies, OC&W voor controle verstrekking studiefinanciering, gemeenten voor controle verstrekking bijstand). Het betreft met name de controle van inkomensafhankelijke regelingen met onder meer gegevens van de belastingdienst.

De belastingdienst controleert het Sofi-nummer, voordat inkomensgegevens worden verstrekt.

2. Wet op de Identificatieplicht

Op 1 juni 1994 is de Wet op de Identificatieplicht van kracht geworden. Doelstelling van deze wet is om fraude en criminaliteit tegen te gaan. Deze wet verplicht de burger om in een beperkt aantal situaties met een geldig identiteitsbewijs aan te tonen dat de persoonsgegevens, die hij over zichzelf opgeeft, overeenstemmen met de werkelijkheid en correct zijn geschreven.

De identificatieplicht geldt voor iedereen in Nederland vanaf 12 jaar bij:

- het openen van een rekening bij een bank of financiële instelling;
- het opmaken van een akte bij de notaris;
- de aanvraag van een Sofi-nummer bij de belastingdienst; de belastingdienst neemt de aard en het nummer van het id-bewijs in de administratie op;
- de inschrijving als werkzoekende bij het arbeidsbureau;
- de indiensttreding; de werkgever is verplicht om een kopie van het identiteitsbewijs in zijn administratie op te nemen; er is een overgangstermijn van een jaar afgesproken om de werkgevers in staat te stellen om te voldoen aan de id-plicht voor het zittende personeel;
- controles op de werkplek door ambtenaren van de belastingdienst en andere daarvoor bevoegde diensten;
- de aanvraag van een uitkering bij de gemeentelijke sociale dienst, sociale verzekeringsbank, etc.
- controle door de politie en marechaussee op illegaal verblijf;
- zwartrijden in het openbaar vervoer;
- controle door de politie bij een voetbalwedstrijd.

3. Andere ontwikkelingen

Met ingang van 1996 is het Sofi-nummer in de GBA opgenomen. Hierdoor zullen gemeenten de verificatie van het Sofi-nummer zelf uitvoeren, voordat een uitkering wordt verstrekt.

Tevens heeft het kabinet besloten dat met ingang van 1996 het Sofi-nummer wordt vermeld op paspoorten, Europese reiskaarten en rijbewijzen.

4. Misbruik en onjuist gebruik van het Sofi-nummer

4.1. Onjuist gebruik

Onopzettelijke onjuistheden bij het gebruik van het Sofi-nummer kunnen plaatsvinden door een persoon die zijn persoonsgegevens inclusief Sofi-nummer opgeeft aan een overheidsinstantie om bijvoorbeeld in aanmerking te komen voor een subsidie. Ook een overheidsinstantie kan echter een fout maken waardoor een onjuiste combinatie van Sofi-nummer en persoonsgegevens in de administratie wordt opgenomen.

De kans op dit onjuiste gebruik neemt af door:

- de genoemde identificatieplicht;
- de mogelijkheid om het Sofi-nummer te verifiëren bij de belastingdienst en vanaf 1996 bij de gemeentelijke basisadministratie (GBA);
- de vermelding van het Sofi-nummer op Nederlandse id-bewijzen.

In de publikaties in de media is geen melding gemaakt van dergelijk onjuist gebruik van het Sofi-nummer.

4.2. Misbruik van het Sofi-nummer

Uit onderzoek van de fraudegevallen uit de media is gebleken dat veel soorten fraude zijn vertegenwoordigd. Tevens kwam naar voren dat het bij het misbruik primair gaat om een id-bewijs (verblijfstitel, arbeidsvergunning) en in de tweede plaats om een bijbehorend Sofi-nummer.

Het misbruik van het Sofi-nummer is gericht op de volgende doelstellingen:

- 1) het verkrijgen van toegang tot de legale arbeidsmarkt voor personen zonder verblijfstitel en arbeidsvergunning;
- 2) het (ten onrechte) ontvangen van uitkeringen en subsidies. Dit betreft personen die willen voorkomen dat door gegevensuitwisseling tussen overheidsinstanties fraude wordt ontdekt. Door bijvoorbeeld met het Sofi-nummer van een ander bij een uitzendbureau te gaan werken kan worden voorkomen dat de Informatiebeheergroep de studiebeurs vermindert.

Vanzelfsprekend kunnen deze doelstellingen ook in combinatie voorkomen. Het gaat dus niet om het ontduiken van belastingen en premies voor sociale verzekeringen.

In de artikelen in de media zijn de volgende soorten misbruik van het Sofi-nummer geconstateerd:

- a) verzinnen van een Sofi-nummer;
- b) gebruik van het Sofi-nummer van een ander (al dan niet met diens medeweten);
- c) gebruik van het Sofi-nummer en identiteitsbewijs van een ander (met diens medeweten);
- d) vervalsen van het document waarop de belastingdienst het Sofi-nummer heeft vermeld;
- e) vervalsen van het Sofi-nummer (zie d) in combinatie met een identiteitsbewijs, verblijfsvergunning en arbeidsvergunning.

Deze vormen van misbruik kunnen als volgt worden tegengegaan:

Ad a) Verzinnen van een Sofi-nummer

Het verzinnen van een Sofi-nummer kan worden tegengegaan als werkgevers en uitkeringsinstanties van de potentiële werknemer of aanvrager van een uitkering een document verlangen, waarop het Sofi-nummer door de belastingdienst is aangegeven. Door de verificatie van het Sofi-nummer door bedrijfsverenigingen, belastingdienst en straks door gemeenten wordt deze vorm van misbruik geconstateerd en vindt nader onderzoek plaats. Er zijn reeds experimenten gestart om deze verificatie van het Sofi-nummer door Bedrijfsverenigingen te versnellen.

Door de vermelding van het Sofi-nummer op identiteitsbewijzen wordt deze wijze van misbruik tegengegaan. Onderzocht zal worden of het Sofi-nummer ook op in Nederland uitgegeven identiteitsbewijzen van vreemdelingen kan worden vermeld.

Ad b) Gebruik van het Sofi-nummer van een ander

Als iemand wel het Sofi-nummer maar niet de persoonsgegevens van een ander gebruikt gelden dezelfde maatregelen als bij a) genoemd.

Het gebruik van het Sofi-nummer in combinatie met de persoonsgegevens van de ander, wordt in feite niet meer mogelijk door de Wet op de Identificatieplicht.

Ad c) Gebruik van het Sofi-nummer en identiteitsbewijs van een ander (met diens medeweten)

Om dit soort misbruik tegen te gaan is de reeds genoemde identificatieplicht van belang: de werkgever moet zich van de identiteit van de werknemer vergewissen en een kopie van het id-bewijs in de administratie opnemen. Na 1 juni 1995 moeten de werkgevers dit ook voor het zittende personeel hebben uitgevoerd. Controle vindt plaats door onder meer de belastingdienst en de bedrijfsverenigingen.

Hetzelfde geldt ook voor uitkeringsinstanties.

Als deze vaststelling van de identiteit onvoldoende plaatsvindt, worden de belasting en premies op naam van een ander ingehouden. De belastingdienst kan op basis van de gegevens van de werkgevers na afloop van het kalenderjaar constateren dat iemand door dit soort misbruik van het Sofi-nummer en identiteitsbewijs opmerkelijk veel dienstbetrekkingen heeft gehad. Vervolgens verzendt de belastingdienst een aangiftebiljet, waarop een aanslag volgt. Er is dan ook geen sprake van belasting- of premiefraude.

Onderzocht zal worden of de Bedrijfsverenigingen deze signalering van teveel dienstbetrekkingen meer actueel uit kunnen voeren dan de belastingdienst; een werkgever moet namelijk binnen een maand een indiensttreding aan de bedrijfsvereniging melden.

Ad d) Vervalsen van het document waarop de Belastingdienst het Sofi-nummer heeft vermeld

Dit document is eenvoudig te vervalsen. Fraudebestendigheid was bij de ontwikkeling geen criterium, omdat misbruik toen niet aan de orde was. Voor een werkgever of uitkeringsinstantie is dit soort misbruik moeilijk te ontdekken. De maatregelen genoemd bij a) gelden ook voor het tegengaan van dit soort misbruik.

Ad e) Vervalsen van het Sofi-nummer (zie d) in combinatie met een vervalst identiteitsbewijs, verblijfsvergunning en arbeidsvergunning.

Het constateren van vervalsingen van id-bewijzen en Sofi-nummers is afhankelijk van de kwaliteit van de vervalsing en de oplettendheid van de ambtenaar. Hoe meer (financiële) belangen samenhangen met deze documenten, hoe aantrekkelijker het vervalsen wordt. De huidige id-bewijzen voldoen aan de gestelde criteria voor fraudebestendigheid, zodat vervalsen specialistische kennis en vaardigheden vereist.

5. Fraudebeleid

De fraudebestrijding is de afgelopen jaren verder geïntensiveerd. De basisfilosofie van het fraudebeleid is verwoord in de nota «Intensivering en bestrijding misbruik en oneigenlijk gebruik, maatregelen op fiscaal terrein» (bijlage 14 bij hoofdstuk IXB van de Rijksbegroting 1993 (TK 22 800)). In deze zogeheten Fraudenota 1992 zijn maatregelen aangekondigd ten aanzien van:

- het uitbreiden en intensiveren van de gegevensverstrekking;
- het intensiveren van controle aangifte- en administratieve verplichtingen;
- het introduceren van aanvullingen op de meer traditionele controlemethoden (waarnemingen ter plaatse, landelijk acties, meer branche- en bedrijfskolomgerichte aanpak).
- het aanscherpen van het boete- en vervolgingsbeleid.

De Tweede Kamer wordt regelmatig over de voortgang van de projecten geïnformeerd. Het in de media genoemde onderzoek naar illegale confectie-ateliers is één van deze projecten.

Omdat misbruik met het Sofi-nummer tot doel heeft om toegang te krijgen tot de arbeidsmarkt of tot uitkeringen en subsidies, is het tegengaan van misbruik van het Sofi-nummer onderdeel van de projecten, gericht op bestrijding van fraude met uitkeringen, etc.

Mede naar aanleiding van de discussie over de regeling met betrekking tot langdurig illegalen (brief van de staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer van 31 januari 1995) is een werkgroep onder leiding van mijn departement gestart om het gehele traject met betrekking tot het verlenen en gebruik van het Sofi-nummer in kaart te brengen. In dat kader zullen onder andere ook de verificatiemogelijkheden van de bedrijfsverenigingen worden betrokken. Deze werkgroep zal voorstellen doen knelpunten op te lossen en zonodig procedures bij de belastingdienst, vreemdelingendiensten en andere betrokken instanties te verbeteren of aan te scherpen. Hierdoor zal de kans op frauduleus of onjuist gebruik van het Sofi-nummer nog meer worden verminderd. Over de resultaten van deze werkgroep zal ik u, na behandeling in de Interdepartementale Stuurgroep Immigratie, in juni op de hoogte stellen.

6. Samenvatting

Het aantal fraudegevallen dat in de media is genoemd maakt een actief optreden noodzakelijk. Een aantal wettelijke maatregelen is reeds in gang gezet, die naar verwachting het onjuist en frauduleus gebruik van het Sofi-nummer zullen beperken. Tevens is fraude met Sofi-nummers een impliciet onderdeel van de bestrijding van fraude met uitkeringen en illegale arbeid.

De Staatssecretaris van Financiën,
W. A. F. G. Vermeend