

Vergaderjaar 1994–1995

**17 050**

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

**Nr. 194**

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 22 augustus 1995

Hierbij bied ik U mede namens de Minister en Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretaris van Financiën de Voortgangsrapportage fraudebestrijding 1995 aan. In deze rapportage wordt verslag gedaan van de vorderingen inzake het beleid ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik op het terrein van de belastingen en de sociale zekerheid. De rapportage bestaat uit een hoofdtekst en twee bijlagen. In de hoofdtekst wordt een beschouwing gegeven over de resultaten van de inspanningen van de afgelopen jaren en bezien op welke wijze de inspanningen dienen te worden gecontinueerd. In bijlage 1 wordt ingegaan op de afzonderlijke beleidsonderdelen; in bijlage 2 wordt een kwantitatief overzicht van de handavingsinspanningen gepresenteerd.

De rapportage is – evenals de twee voorgaande jaren – opgesteld onder verantwoordelijkheid van de Stuurgroep fraudebestrijding.

Wij zullen gaarne met U over deze rapportage van gedachten wisselen.

De Minister van Justitie,  
W. Sorgdrager

## 1. Inleiding en opbouw rapportage

Met bijlage 22 van de Miljoenennota 1993 heeft het vorige kabinet een impuls gegeven aan het beleid ter bestrijding van fraude met belastingen, premies en uitkeringen.<sup>1</sup> Dit was een voortzetting en intensivering van het beleid dat in 1985 was ingezet naar aanleiding van het rapport van de Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk Gebruik.<sup>2</sup> Leidraad voor het beleid ter bestrijding van fraude is steeds geweest de handhavingsketen. Gekeken is naar de aanwezige knelpunten in de diverse schakels van de keten. Vervolgens zijn er maatregelen getroffen om deze knelpunten weg te nemen dan wel te verkleinen, met als uiteindelijk doel de handhavingsinspanningen structureel op een hoger niveau te brengen. Hierbij zijn van alle actoren in de keten extra inspanningen gevraagd.

Het kabinet is van oordeel dat na drie jaren intensivering fraudebestrijding de tijd is gekomen om de balans op te maken en te bezien hoe de fraudebestrijding gecontinueerd moet worden. Het afgelopen jaar is nog veel tijd besteed aan de verdere implementatie van het beleid.

De indeling van deze rapportage is als volgt. In paragraaf 2 worden per schakel van de handhavingsketen in grote lijnen de resultaten van de afgelopen jaren verwoord. In paragraaf 3 wordt op basis hiervan een aantal conclusies getrokken en bezien hoe het beleid moet worden gecontinueerd.

De laatste keer dat het parlement een uitgebreid overzicht heeft ontvangen van de stand van zaken bij de diverse actiepunten is geweest bij de voortgangsrapportage fraudebestrijding 1994.<sup>3</sup> In deze rapportage wordt opnieuw in een bijlage een – zij het minder gedetailleerd dan in vorige jaren – overzicht gegeven van de stand van zaken van de diverse maatregelen ter bestrijding van fraude op het gebied van belastingen, premies en uitkeringen (bijlage 1). Deze bijlage is net als voorgaande jaren opgebouwd aan de hand van de schakels in de handhavingsketen. Daarnaast wordt in bijlage 2 een aantal kwantitatieve gegevens gepresenteerd.

Tenslotte wordt hier gewezen op het onlangs in EG-verband gemaakte «nationaal verslag EG-fraudebestrijding» dat op 2 mei jl. via de Permanente Vertegenwoordiger aan de Raad van de EG is aangeboden.<sup>4</sup>

## 2. Resultaten

### 2.1. Wet- en regelgeving

De eerste schakel betreft wet- en regelgeving. Eenvoudige en eenduidige regelgeving vergemakkelijkt de uitvoering en de handhaving en kan zo een aanzienlijke bijdrage in preventieve zin aan fraudebestrijding leveren. Toch is het uit maatschappelijke, politieke en budgettaire motieven vaak noodzakelijk dat in regelgeving met vergaande gedifferentieerde criteria gewerkt wordt. Deze complexiteit komt de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid niet ten goede.

In het heroverwegingsonderzoek naar de fraudegevoeligheid van de sociale zekerheidsregelgeving<sup>5</sup> is de bestaande sociale zekerheids-wetgeving op systematische wijze op fraudegevoeligheid onderzocht. Zo is naar aanleiding van dit heroverwegingsonderzoek een voorstel in de maak om de kring der verzekerden ingevolge de volksverzekeringen in voorkomende gevallen te beperken dan wel uit te breiden.

Daarnaast is in de vorige voortgangsrapportage opnieuw de aandacht gevraagd voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regel-

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 1992/1993, 22 800, nr. 1.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 1984/1985, 17 050, nr. 39.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 1993/1994, 17 050, nr. 188.

<sup>4</sup> Het verslag is op 10 mei 1995 door de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer aangeboden.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 1992–1993, 17 050, nr. 176.

geving. Door bij nieuwe wet- of regelgeving dan wel bij verandering van bestaande regels kenbaar te maken welke afwegingen in het kader van een toets op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid een rol hebben gespeeld, wordt de hiervoor geschetste spanning tussen de wens om te komen tot eenvoudige regelgeving enerzijds en de noodzakelijke geachte differentiaties in wetgeving anderzijds, zichtbaar gemaakt. Hierdoor kunnen de gevolgen van bepaalde regelgeving uit een oogpunt van handhaafbaarheid beter onder ogen worden gezien.

In de vorige rapportage werd aangegeven dat binnen het Directoraat-Generaal Sociale Zekerheid van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid sinds 1 april 1994 een werkinstructie geldt die onder meer inhoudt dat bij een voornemen tot het maken dan wel wijzigen van een financiële regeling steeds onder ogen dient te worden gezien of er sprake is van mogelijkheden tot misbruik en oneigenlijk gebruik. De werkinstructie heeft als resultaat dat meer dan voorheen wordt gekozen voor oplossingen die zo min mogelijk m & o-gevoelig zijn. Waar dit niet haalbaar is wordt uiteengezet ten aanzien van welke onderdelen m & o-risico's bestaan. Zo is in de nieuwe Algemene Bijstandswet<sup>1</sup> bij het partnerbegrip uitdrukkelijk gekeken naar de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid. De criteria ten aanzien van de begrippen echtpaar en gezamenlijke huishouding zijn eenduidiger geformuleerd, terwijl de bijstandsnorm voor een alleenstaande als basis de helft is van de norm voor een echtpaar. Het belang om zich ten aanzien van de leefvorm anders te presenteren, wordt hierdoor verkleind. De Wet invoering franchise Zfw-premie<sup>2</sup> is ook een voorbeeld waarbij duidelijk aandacht is besteed aan de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Bij deze wet is ingegaan op de misbruikgevoeligheid van franchiseregelingen in het algemeen en voor onderhavige regeling in het bijzonder. Zo is gewezen op het risico dat dienstbetrekkingen worden gesplitst teneinde maximaal voordeel te behalen. Aangegeven is daarbij dat een volledige afdichting van deze mogelijkheid niet regelbaar wordt geacht en dat de positieve (werkgelegenheids-)gevolgen van deze wet zwaarder wegen dan de mogelijke, uit een oogpunt van fraudebestrijding, negatieve consequenties ervan.

Ook bij het ontwerpen van nieuwe fiscale wet- en regelgeving wordt getoetst op aspecten die bij de uitvoering aan de orde kunnen komen, zoals handhaafbaarheid, controleerbaarheid en eenvoud.

Steeds wordt een afweging gemaakt tussen de wens om de regelgeving tot stand te brengen en de noodzaak om de belastingwetgeving uitvoerbaar en fraudebestendig te houden. Dit is een voortzetting van een beleid dat reeds een aantal jaren geleden in gang is gezet. Het afgelopen jaar zijn geen nieuwe lijnen met betrekking tot de implementatie uitgezet. Wel vermeldenswaard is dat in de Bouwstenennotitie, die op 4 juli 1994 aan de Tweede Kamer is aangeboden, in het hoofdstuk fraude en fiscale regelgeving, en wel ondermeer in de paragraaf «aspecten van toetsing van fiscale regelgeving op fraudegevoeligheid», de huidige praktijk met betrekking tot voor de uitvoering geldende brede uitvoerbaarheidstoets nog eens expliciet is verwoord. In die paragraaf is onder meer een beperkte fraudetoets voor de loon- en inkomstenbelasting schematisch weergegeven. Aspecten van toetsing zijn daarbij bijvoorbeeld handhaafbaarheid, controleerbaarheid en eenvoud. Meer concreet wordt daarbij onder andere gekeken naar de gevolgen voor de personele inzet, opleidingen, voorlichting, automatiseringssystemen en administratieve lasten voor het bedrijfsleven. De toetsingsaspecten worden niet star toegepast. Van geval tot geval is steeds een afweging noodzakelijk.

## *2.2. Uitvoering en controle*

De tweede schakel heeft betrekking op het handhavingsbeleid bij de

---

<sup>1</sup> Staatsblad 1995, nr. 199.

<sup>2</sup> Staatsblad 1994, nr. 910.

uitvoeringsorganen. De voorgenomen maatregelen ter versterking van deze schakel in de keten stonden niet alleen in het teken van een kwantitatieve versterking van de Belastingdienst en de uitvoeringsorganen sociale zekerheid, maar hadden ook betrekking op een versterking en sturing van het uitvoerings- en controleproces in kwalitatieve zin. Aparte aandacht hierbij verdient de gegevensuitwisseling en de samenwerking tussen de diverse uitvoeringsorganisaties.

#### 2.2.1. Belastingdienst

Bij de Belastingdienst is het handhavingsbeleid ingebed in het Bedrijfsplan. De actiepunten uit bijlage 22 van de Miljoenennota 1993 die betrekking hadden op een versterking van het handhavingsbeleid van de Belastingdienst waren reeds verleden jaar geïmplementeerd. Zo zijn het aantal controle-ambtenaren en de controle-inspanningen uitgebreid, en is er een convenant gesloten met de bedrijfsverenigingen ter afstemming van de controle-activiteiten en ter uitwisseling van gegevens. Daarnaast heeft de Belastingdienst het afgelopen jaar aan multidisciplinaire onderzoeken deelgenomen. Met dergelijke vormen van samenwerking worden vaak goede resultaten geboekt; daarop wordt hieronder terug gekomen.

#### 2.2.2. Uitvoeringsorganen sociale zekerheid

De uitvoeringsorganen in de sociale zekerheid (bedrijfsverenigingen, SVB en gemeentelijke sociale diensten) hebben in bestuurlijk opzicht een andere positie dan de Belastingdienst: de verhouding tussen beleid, toezicht en uitvoering is in de sociale zekerheid veel complexer dan bij de Belastingdienst, die een gedeconcentreerde rijksdienst is. In vorige rapportages is uitvoerig aan dit verschil aandacht besteed. Geconstateerd is toen dat dit verschil mede oorzaak was van het verschil in stand van zaken ten aanzien van de fraudebestrijding.

De uitvoeringsorganen dienen binnen de door de wetgever gegeven kaders (regelgeving en een wettelijk instrumentarium om die regelgeving uit te voeren, waarbij de verantwoordelijkheid van de wetgever is om te komen tot uitvoerbare regelgeving en een adequaat instrumentarium) een handhavingsbeleid te formuleren. Binnen dat handhavingsbeleid dienen de uitkeringsregelingen zo adequaat mogelijk te worden uitgevoerd, waarbij rekening moet worden gehouden met de capaciteit van de uitvoeringsorganen. Dit beleid moet gericht zijn op het zo veel mogelijk voorkomen van fraude, dan wel op het in een zo vroeg mogelijk stadium opsporen van die fraude, waardoor de omvang wordt beperkt. Handhavingsbeleidsplannen zijn een middel om te komen tot dit handhavingsbeleid.

De *bedrijfsverenigingen en de SVS* hebben nu voor het derde jaar handhavingsbeleidsplannen opgesteld. Hierbij worden aan de hand van de geïnventariseerde m & o-risico's de verificatie- en controle-instrumenten bepaald. Deze plannen vinden hun concretisering in werkinstructies voor de ambtenaren die de aanvragen om een uitkering in eerste instantie beoordelen, zodat zij weten aan welke punten zij expliciet aandacht moeten besteden. Op basis van de opgedane ervaringen en de verdere inzichten worden de plannen en de daarop gebaseerde werkinstructies aangepast, hetgeen de kwaliteit van het uitvoerings- en controleproces ten goede komt. De handhavingsbeleidsplannen bevatten daarnaast ook andere elementen die van belang zijn voor een zo effectief mogelijk handhavingsbeleid. Zo komen ook de meer algemene handhavingsdoelen van de organisatie aan de orde en wordt onder meer aandacht besteed aan de knelpunten in de regelgeving die tot fraude kunnen leiden. De desbetreffende regeling kan dan zo mogelijk worden

aangepast. Niet alleen wordt door het hiervoor geschrevene de kwaliteit van het handhavingsbeleid verder verbeterd, maar tevens is bewerkstelligd dat er zich langzamerhand ook een cultuurverandering voordoet. Dit laatste is met name van belang om het draagvlak voor de uitvoering van de werkinstructies verder te verstevigen. Zo'n cultuurverandering blijkt onder meer uit de activiteiten die bedrijfsverenigingen ontplooiën op het gebied van de interne voorlichting en de bevordering van de fraude-alertheid bij de eigen medewerkers. Een cultuurverandering blijkt eveneens uit het feit dat er vanuit de bedrijfsverenigingen zelf steeds meer acties worden ondernomen inzake handhaving zoals op het gebied van samenwerking met anderen.

Aparte aandacht verdienen de activiteiten die de SVB heeft ontwikkeld bij de aanpak van fraude met kinderbijslag als voorbeeld van een verdere vergroting van de fraude-alertheid en het meer oog krijgen voor de internationale aspecten van fraudebestrijding. Zo heeft de SVB voor bij voorbeeld Turkije en Marokko een afzonderlijk handhavingsplan opgezet. Redenen hiervoor zijn de beperkte controle- en verificatiemogelijkheden in deze landen en het relatief groot aantal kinderbijslaggerechtigden. Onderdeel van dit handhavingsbeleidsplan is de inzet van lokale medewerkers. Ten behoeve van de verbetering van de controle van andere buitenlands gerechtigden waarvan de kinderen in het buitenland verblijven is in Pakistan een pilot opgezet. Voor nader onderzoek is een aantal dossiers overgedragen aan een vertrouwensadvocaat verbonden aan de ambassade. Aan de hand van de resultaten van dit onderzoek zal worden bekeken of deze werkwijze wordt uitgebreid naar andere landen. In Nederland zelf worden door de SVB buitenlandse gerechtigden opgeroepen ten einde vast te stellen dat deze zich nog in Nederland bevinden. Ook hiervoor is door de SVB een pilotonderzoek opgezet.

Ook de *gemeenten* zijn vooruitlopend op de verplichtstelling die is geregeld in het wet herinrichting ABW reeds begonnen met het opstellen van uitvoeringsplannen. De VNG heeft een handreiking voor een dergelijk plan opgesteld. In de grootste gemeenten is een m & o-beleidsplan al vrijwel gemeengoed. De helft van de middelgrote gemeenten beschikte in 1994 al over een dergelijk plan.

Wel blijven de kleine gemeenten nog achter. Hetgeen hiervoor is gezegd ten aanzien van de handhavingsplannen en de daarop gebaseerde werkinstructies geldt evenzo voor de gemeentelijke plannen. In de plannen van de gemeenten wordt eveneens aandacht besteed aan de m & o-risico's bij de toekenning van een uitkering, de verificatie en controle-instrumenten die daarbij ingezet worden en aan de wijze waarop gesanctioneerd en teruggevorderd wordt.

### 2.2.3. Gegevensuitwisseling

Een belangrijk instrument bij de versteviging van de uitvoering en controle is de gegevensuitwisseling. De laatste jaren zijn veel initiatieven genomen om tot een betere gegevensuitwisseling te komen tussen de Belastingdienst, de uitvoeringsorganisaties van de sociale zekerheid (bedrijfsverenigingen en gemeenten) en derde instanties zoals de Informatie Beheer Groep. Door steeds meer gebruik te maken van gegevensuitwisseling is ook een aantal problemen zichtbaar geworden die daarmee samenhangen. In de eerste plaats blijkt dat het verwerken van gegevens van andere instanties voor de fraudebestrijding een zeer arbeidsintensief proces is terwijl maar in een beperkt aantal gevallen daadwerkelijk sprake is van fraude. Voorbeeld hiervan is de levering van de zogenaamde belastingsignalen aan de sociale diensten. Het uitzoeken van de geleverde signalen kost veel tijd. In de tweede plaats komen bij grootschalige gegevensuitwisseling tussen verschillende instanties met

een geheel eigen wijze van gegevensopslag en gegevensverwerking technisch-organisatorische problemen aan de orde die zich niet altijd gemakkelijk laten oplossen. Een voorbeeld hiervan is de gegevensuitwisseling tussen bedrijfsverenigingen en sociale diensten. Uit een in 1994 gehouden experiment is gebleken dat er voor volledige implementatie van deze vorm van gegevensuitwisseling nog een aantal problemen moet worden opgelost. Aan de oplossing daarvan wordt op dit moment met kracht gewerkt. Naast de problemen die zijn verbonden aan het gegevensverkeer zelf, is voor een goede uitwisseling van primair belang dat er sprake is van betrouwbare gegevens. Betrouwbaar betekent in deze context dat de gegevens niet alleen betrouwbaar moeten zijn voor het doel van de administraties, waarin zij zijn opgeslagen, maar ook dat ze van waarde kunnen zijn voor de andere administraties waaraan deze gegevens worden verstrekt.

Om deze betrouwbaarheid te bereiken is het in ieder geval nodig dat in zogenaamde basisadministraties sprake is van gegevens die voor iedereen bruikbaar en betrouwbaar zijn, zogenaamde authentieke gegevens. Het duidelijkste voorbeeld daarvan is de GBA. Het kabinet streeft er niet alleen naar de betrouwbaarheid van de GBA verder te vergroten, maar ook om in de verschillende uitkeringsregelingen waar het GBA van belang is nadere waarborgen te scheppen dat de uitkering alleen dan wordt verstrekt als het feitelijk adres en het GBA-adres overeenkomen.

Naast de GBA als registratie voor persoons- en adresgegevens worden de Belastingdienst en de bedrijfsverenigingen beschouwd als basisadministraties voor inkomen en vermogen. Zoals hiervoor al is aangegeven is het voor het gebruik van deze gegevens als authentieke gegevens ten behoeve van andere sectoren nodig nog een aantal verdere aanpassingen in die administraties door te voeren.

#### 2.2.4. Interdisciplinaire samenwerking

Een ander belangrijk instrument bij de aanpak van fraude is de interdisciplinaire samenwerking tussen de diverse uitvoerings-, controle- en opsporingsdiensten. Het gaat hierbij dan om vormen van fraude die met het «gewoon» naast elkaar leggen van gegevens niet zo gauw ontdekt worden, maar om meer georganiseerde vormen van fraude en zwart werk. Door structurele samenwerking kunnen informatie en kennis van de diverse controle- en opsporingsdiensten beter worden gebundeld en geanalyseerd, hetgeen de ontdekking van die vormen van fraude vergemakkelijkt.

Zo zijn in de vier grote steden de regionale interdisciplinaire fraude-teams van start gegaan. Aan deze teams nemen de gemeentelijke sociale diensten, de Belastingdienst, de Inspectiedienst SZW, een of meer bedrijfsverenigingen (afhankelijk van welke «branche» doorgelicht wordt) en de politie deel. Hoewel een eerste evaluatie van het project pas aan het eind van 1995 wordt verwacht, kan nu al gezegd worden dat door de projectmatige samenwerking tussen de diverse opsporingsdiensten – waarbij niet alleen aandacht is voor de repressieve kant, maar ook voor de preventieve kant – goede resultaten worden geboekt. Bij gelegenheid van de evaluatie zal dan ook gezien worden of de opgedane ervaringen kunnen bijdragen tot een meer structurele methode bij de aanpak van zwart werk en andere vormen van meer georganiseerde fraude.

#### 2.3. Administratiefrechtelijke en strafrechtelijke handhaving

De derde schakel is de administratiefrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. Uitgangspunt was en is nog steeds dat fraude niet mag lonen. Dit houdt in dat hetgeen – in de sociale zekerheidssector – ten onrechte is uitgekeerd, wordt teruggevorderd en een adequate sanctie

volgt (administratiefrechtelijk dan wel strafrechtelijk). Op het terrein van de belastingen betekent dit dat wanneer er te weinig aan belasting is geheven, altijd een navorderings- of naheffingsaanslag volgt met daarbovenop een boete dan wel een strafrechtelijke reactie. De uitvoeringsorganisaties in de sociale zekerheid ontbeerden de mogelijkheid om in alle gevallen adequaat te kunnen optreden. Het wetsvoorstel dat hierin verbetering moet aanbrengen is inmiddels aanhangig bij de Tweede Kamer.<sup>1</sup>

De capaciteit van de rechterlijke macht is de afgelopen jaren ten behoeve van de fraudebestrijding verruimd.

Over de afdoening van *fiscale zaken* kan het volgende worden gemeld. Op 1 juni 1993 werd een convenant gesloten tussen de vergadering van Procureurs-Generaal, in dezen vertegenwoordigd door de Procureur-Generaal portefeuillehouder fraude en de Directeur-Generaal der Belastingen.

Hierbij werd afgesproken dat in 1994 de FIOD 452 zaken aan het Openbaar Ministerie (OM) ter afhandeling zou aanbieden. Dit aantal is niet geheel gehaald (er zijn 411 zaken aan het OM aangeboden), doordat de FIOD meer capaciteit dan oorspronkelijk de bedoeling was, heeft ingezet voor enkele grote fiscale zaken alsmede een grotere bijdrage heeft geleverd aan andere strafrechtelijke onderzoeken. In het Centraal Tripartite Overleg, waarin de Belastingdienst, de FIOD – als onderdeel van de Belastingdienst – en het OM participeren en dat ieder kwartaal plaats vindt, worden afspraken gemaakt over de aanpak van zaken en wordt de instroom en doorstroom in het strafrechtelijk traject bewaakt. In dit overleg zijn eveneens afspraken gemaakt over de evaluatie van de in 1993 herziene opsporings- en vervolgingsrichtlijnen voor fiscale delicten en douane delicten.

Deze evaluatie krijgt in 1995 zijn beslag. De Belastingdienst, de FIOD – als onderdeel van de Belastingdienst – en het OM beraden zich thans over de vraag of en hoe dit overleg veel sturender en dwingender dan thans met name de instroom en doorstroom in het strafrechtelijk traject kan coördineren. De uitkomsten van dit beraad zijn ten nauwste verbonden met het antwoord op de vraag hoe in het reorganisatieproces van het OM de centrale aansturing door het college van procureurs-generaal gestalte kan krijgen.

Het OM heeft de in bijlage 22 van de Miljoenennota 1993 afgesproken aantallen extra *sociale zekerheidszaken* in behandeling genomen en grotendeels afgedaan. Daarnaast is veel tijd gestoken in de netwerkvorming met de uitvoeringsorganisaties ter afstemming van het administratiefrechtelijk en strafrechtelijk beleid. Hoewel nog niet in alle arrondissementen op adequate wijze invulling wordt gegeven aan de diverse vormen van overleg is hier wel voortgang geboekt. Steun in de rug hierbij vormen de herziene opsporings- en vervolgingsrichtlijnen sociale zekerheidsfraude. De evaluatie van deze richtlijnen is in gang gezet.

Het OM heeft voor het jaar 1996 fraude niet langer meer als prioriteit aangemerkt, omdat de extra inzet volledig is geïntegreerd in de normale bedrijfsvoering. Wel zal in de managementafspraken die tussen het OM en het departement van Justitie worden gemaakt ook in 1996 expliciet aandacht worden besteed aan de fraudebestrijding. Ten aanzien van het aantal zaken dat het OM zal afdoen zal het verplichte minimum daarbij zijn – gelet op de eerdergenoemde afspraken in bijlage 22 – het niveau van het jaar 1994/1995.

#### 2.4. Terug-, invordering en executie

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 1994/1995, 23 909, nrs. 1–9.

De laatste schakel is terug-, invordering en executie. Indien het hiervoor

genoemde wetsvoorstel in werking treedt, hoeven de uitvoeringsorganen in de sociale zekerheid niet langer meer naar de rechter voor een executoriale titel: zowel het besluit waarbij een boete wordt opgelegd als het besluit tot terugvordering levert een executoriale titel op in de zin van het Tweede Boek van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Daarnaast geeft de wet de uitvoeringsorganen de mogelijkheid in een aantal gevallen de boete of het terug te vorderen bedrag te verrekenen met een lopende uitkering. Dit vergemakkelijkt de invordering van ten onrechte genoten uitkeringen dan wel opgelegde boeten. Hiermee hebben deze organisaties een zelfde instrument in handen als de Belastingdienst. Voor wat betreft de incassoproblematiek zelf zijn in de vorige voortgangsrapportage een aantal verbeteringsvoorstellen gedaan. Deze aanbevelingen zijn opgenomen in een brief van de staatssecretaris van SZW aan het Ctsv over de invulling van de handhavingsbeleidsplannen. Voor de gemeenten wordt daarover informatie verschaft via de rijksconsulent-schappen.

De bedrijfsverenigingen en de SVB zijn momenteel in gesprek met de Belastingdienst over de vraag of het wenselijk is de fase van de dwanginvordering over te dragen aan de Belastingdienst. Inzake de incassowerkzaamheden die de Belastingdienst voor de diverse uitvoeringsorganen zou kunnen uitvoeren, vindt overleg plaats met deze organen. Gebleken is dat de uitvoeringsorganen zich wat de onderhavige problematiek betreft in uiteenlopende situaties bevinden. Geïventariseerd is welke de behoeften zijn bij de uitvoeringsorganen waar het de inschakeling van de Belastingdienst betreft, om welke en hoeveel vorderingen het gaat, en wat de mogelijkheden van de Belastingdienst zijn.

Besluitvorming valt nog dit jaar te verwachten. Hierna dient te worden bezien welke wetswijzigingen noodzakelijk zijn.

Voor wat betreft de ten uitvoerlegging van vonnissen werd verleden jaar gewezen op de te verwachten aantallen vonnissen onbetaalde arbeid door de rechter op te leggen.

Het aantal vonnissen nam in 1994 ten opzichte van 1993 nog nauwelijks toe (3101 respectievelijk 3000). Dat is ook logisch. Immers gemiddeld negen tot twaalf maanden na binnenkomst van een zaak op het parket spreekt de rechter het vonnis uit en pas aan het einde van het jaar 1993 bleken er veel meer zaken dan voorheen naar het OM te worden gezonden. Voor 1995 blijkt nu al dat de stijging van het aantal vonnissen fors is. Vermoedelijk worden dit jaar 5000 à 5500 vonnissen uitgesproken. De reclassering ontvangt jaarlijks ruim 1 miljoen gulden extra als bijdrage in de kosten om deze vonnissen te kunnen verwerken. Bovendien heeft de VNG haar medewerking toegezegd om de gemeenten te bewegen meer dan tot dusver projectplaatsen en faciliteiten ter beschikking te stellen. Met name de verdere ontwikkeling van groepsprojecten wordt ter hand genomen.

### **3. Conclusie en vooruitblik**

In de vorige rapportage werd reeds gesteld dat zeer veel op de rails is gezet en tot stand is gebracht, maar dat nog veel aandacht zou moeten worden besteed aan de verdere implementatie van de maatregelen. Het afgelopen jaar is daar dan ook door alle actoren in het veld met kracht aan gewerkt.

De balans opmakend is het kabinet van mening dat de afgelopen drie jaren op het terrein van de fraudebestrijding goede voortgang is geboekt. De extra inspanningen die ontplooid zijn hebben resultaat gehad. Dit betekent niet dat «we er zijn». De in gang gezette activiteiten zullen voortgezet en waar nodig verder verdiept moeten worden. Zo is in het wetgevingsproces blijvende aandacht nodig voor de totstandkoming van goede uitvoerbare en handhaafbare wet- en regelgeving. Zowel de



Belastingdienst als de uitvoeringsorganisaties in de sociale zekerheid dienen hun inspanningen ten aanzien van verificatie en controle te continueren en waar nodig aan nieuwe inzichten aan te passen. Indien noodzakelijk zullen nieuwe wegen moeten worden ingeslagen. Het kabinet zal met name aandacht vragen voor, en een bijdrage leveren aan het ontwikkelen van verdere samenwerkingsvormen tussen de diverse controle- en opsporingsdiensten.

In de sfeer van de administratiefrechtelijke handhaving zullen na de inwerkingtreding van de nieuwe wet administratieve boeten en maatregelen de uitvoeringsorganen meer ervaring moeten gaan opdoen met het opleggen van administratieve sancties. Het kabinet zal deze ontwikkeling nauwgezet volgen. Van het OM mag een blijvende inspanning worden verwacht (op het huidige verhoogde niveau) op het gebied van de fraudebestrijding. De contacten tussen de uitvoeringsorganisaties en het OM zijn nu gelegd. Het is zaak deze overlegvormen een blijvende zinvolle invulling te geven teneinde het administratiefrechtelijke en strafrechtelijke traject goed op elkaar te laten aansluiten.

Tenslotte blijft de laatste schakel in de keten punt van aandacht. Als de wet administratieve boeten en maatregelen in werking is getreden krijgen de uitvoeringsorganen in de sociale zekerheid een beter instrument in handen de invordering beter gestalte te geven. Het kabinet zal ook deze ontwikkeling blijven volgen.

Over de voortgang van de reeds in gang gezette activiteiten zoals hierboven beschreven, zal aan de Tweede Kamer in het vervolg via de reguliere rapportages van de verantwoordelijke departementen worden gerapporteerd.

Deze bijlage geeft een overzicht van de vooruitgang die is geboekt ten aanzien van de actiepunten sedert de Voortgangsrapportage fraudebestrijding 1994 (Kamerstukken II, 1993–1994, 17 050, nr. 188).

Niet meer zijn opgenomen de volgende actiepunten:

- 4 (financiële prikkels gemeenten)
- 8 (intensivering bijdrageregeling bijzondere controle)
- 10 (uitbreiding controle apparaat Belastingdienst)
- 20 (gegevensuitwisseling GSD-VROM)
- 24 (gegevensuitwisseling GSD-rijksdienst voor het wegverkeer)
- 26 (gegevensuitwisseling t.b.v. toezicht op N.V.'s en B.V.'s)
- 30 (herziening richtlijnen sociale zekerheidsfraude en fiscale fraude)
- 37 (onderzoek grote fraudezaken)
- 39 (voorlichting)
- 41 (ontbinding rechtspersonen door de kamers van koophandel)
- 44 (voor wat betreft het wetsvoorstel administratieve verplichtingen)

Deze actiepunten waren ten tijde van de vorige voortgangsrapportage reeds voltooid dan wel in een afrondend stadium.

## I. WETGEVING

### 1. Herziening kring der verzekerden werknemersverzekeringen (voortgangsrapportage 1994, actiepunten 1)

Het kabinet streeft ernaar de regelgeving met betrekking tot de kring der verzekerden te vereenvoudigen door een nieuwe, heldere omschrijving van het kringbegrip, waarbij zoveel mogelijk typen arbeidsverhoudingen als verzekeringsplichtig worden aangemerkt.

De adviesaanvraag aan de SVr is 18 februari 1994 verzonden. De materie is dermate complex dat de SVr nog niet over het gehele onderwerp heeft kunnen adviseren. Wel is in september 1994 advies uitgebracht over de ontheffingsregeling marginale arbeid. Voorgesteld werd om geen algehele premievrijstelling voor marginale arbeid te verlenen. Het Tica zal in het najaar van 1995 het totaaladvies uitbrengen over de herziening van de kring der verzekerden.

## II. UITVOERING EN CONTROLE

### 2. Rechtmatigheidsverklaringen en controle-protocollen (voortgangsrapportage 1994, actiepunten 2 en 3)

Goede en uniforme uitvoerings- en controlevoorschriften, uitgewerkt in termen van administratieve organisatie en daarmee verbonden maatregelen van interne controle en de kwaliteitsbeheersing van het uitvoeringsorgaan, zijn een voorwaarde voor het afgeven van een rechtmatigheidsverklaring.

Een dergelijke verklaring geeft met andere woorden aan dat de verstrekking van de uitkeringen met voldoende waarborgen is omkleed. Voor de sociale verzekeringswetten dient het Ctsv dergelijke rechtmatigheidsverklaringen af te geven.

Ten aanzien van de volksverzekeringen worden de rechtmatigheidsverklaringen over 1994 mogelijk geacht. Deze verklaringen moeten voor 1 november dit jaar worden afgegeven. Voor wat betreft de werknemersverzekeringen is de verwachting dat goedkeurende verklaringen over 1995 afgegeven kunnen worden.

In de staatscourant van 21 maart 1995 is de regeling rechtmatigheidsverklaring uitvoering sociale verzekeringen gepubliceerd. Deze regeling

strekt ertoe de reikwijdte en strekking aan te geven van de rechtmatigheidsverklaring door het Ctsv. Zij betreft hoofdzakelijk de verklaring van de registeraccountant. Deze zal onder andere in het kader van het rechtmatigheidsonderzoek moeten controleren of er sprake is van voldoende maatregelen gericht op voorkoming van misbruik. De in de regeling bedoelde accountantsverklaring maakt onderdeel uit van de rechtmatigheidsverklaring van het College van toezicht sv.

Met de invoering van controleprotocollen wordt de afstemming van de controlewerkzaamheden van de interne accountants van de uitvoeringsorganen (inclusief Tica) en de accountant van het Ctsv beoogd.

Het Ctsv heeft de controleprotocollen nog niet officieel vastgesteld. De verwachting is dat dit niet lang meer op zich zal laten wachten.

### **3. Handhavingsbeleid uitvoeringsorganen sociale zekerheid: verbetering van de sturing (voortgangsrapportage 1994 actiepunt 48)**

In de handhavingsketen op het terrein van de sociale zekerheid zijn het de uitvoeringsorganen die de handhavingsbeleidsplannen moeten formuleren. Om te bevorderen dat die plannen op het vereiste niveau komen, is het noodzakelijk dat de toezichthouder een normeringskader ontwikkelt om ze te kunnen beoordelen. Voor gemeenten betekent dit dat de minister het plan en verslag beoordeelt op de mogelijkheid zich bij de uitoefening van het toezicht mede op dat plan en verslag te baseren. Voor de uitvoeringsorganen sociale verzekeringen betekent dit dat het Ctsv dergelijke normen stelt. Voorts is van belang dat de plannen worden geïmplementeerd en dat zichtbaar wordt gemaakt dat de plannen ook werken.

Bij dit laatste is met name de rol van de accountant van belang, al zal een oordeel over het handhavingsbeleid niet alleen een zaak van de accountant zijn. De accountant zal een oordeel moeten uitspreken over de toereikendheid van de handhavingsbeleidsplannen. Tevens zal hij in het kader van de rechtmatigheidscontrole de werking van het controleproces moeten beoordelen.

De hier omschreven precisering van de werkzaamheden van de accountant moet in samenspraak van de uitvoeringsorganen (die immers de opdrachtgevers van de accountants zijn), de toezichthouder (het Ctsv) en het ministerie van SZW gestalte krijgen. Een en ander moet zichtbaar worden in de diverse produkten: het uitschrijven van het beoordelingskader, afspraken met accountants, accountantsrapporten, reacties op die rapporten van de toezichthouder en het ministerie.

### **4. Herziening declaraties bij sociale fondsen bij onvoldoende aanpak van fraude (voortgangsrapportage 1994, actiepunt 5)**

In de Organisatiewet sociale verzekeringen, die op 1 januari 1995 in werking is getreden, heeft het Ctsv de bevoegdheid gekregen bij wijze van sanctie declaraties van de bedrijfsverenigingen bij de centrale fondsen niet te vergoeden. Hierdoor ontstaat voor de bedrijfsverenigingen een extra stimulans om een adequaat fraudebeleid te voeren.

### **5. Opstellen handhavingsbeleidsplannen (voortgangsrapportage 1993, actiepunt 6)**

Door het opstellen van handhavingsbeleidsplannen wordt het handhavingsbeleid van de uitvoeringsorganen geëxpliciteerd en toetsbaar gemaakt.

De bedrijfsverenigingen en de SVB brengen vanaf 1993 jaarlijks een handhavingsplan uit. De staatssecretaris van SZW heeft in zijn brief van 15 augustus 1994 aan de SVr laten weten dat verschillende plannen op

een aantal punten het door het kabinet gewenste niveau hebben. Op andere punten kan echter nog verbetering worden bereikt. In de brief is aangegeven hoe dit tot stand kan worden gebracht.

De verplichting om een beleidsplan en verslag te maken, is voor de gemeenten neergelegd in de nieuwe Algemene bijstandswet.

De nAbw zal op 1 januari 1996 in werking treden. De gemeente dient derhalve vanaf 1-1-1996 te voldoen aan de verplichtingen op grond van de nAbw. Daarmee is ook gezegd dat de gemeenten verplicht zijn om reeds in 1995 of uiterlijk begin 1996 tot vaststelling van een plan te komen.

De gemeente zal dan aan het eind van het kalenderjaar 1996/begin 1997 voor het eerst verslag doen van de uitvoering over 1996. De VNG heeft een handreiking «fraudebeleidsplan» verzorgd, bestemd voor de sociale diensten. In de grootste gemeenten is een m&o-beleidsplan ook zonder de verplichtstelling in de wet al gemeengoed. De helft van de middelgrote gemeenten beschikte in 1994 eveneens over een plan. De kleine gemeenten blijven in dit opzicht achter.

## **6. Normering opsporingsfunctie bij de bedrijfsverenigingen en de SVB (voortgangsrapportage 1994, actiepoint 7)**

Het gestelde doel van 1 opsporingsambtenaar op 25 000 uitkeringsgerechtigden is in 1994 bereikt.

Er is voorzien in een extra uitbreiding van 200 opsporingsfunctionarissen. Deze zal in 1996 bereikt moeten zijn. Hiermee wordt een dichtheid van 1:15 000 bereikt. De realisatie van de verhoging van de opsporingscapaciteit zal in de handhavingssystemen duidelijk moeten worden aangegeven.

## **7. Uitbreiding van de Dienst Inspectie Arbeidsverhoudingen (voortgangsrapportage 1994, actiepoint 9)**

Bij brief van 7 april 1993 heeft de toenmalige minister van SZW de Tweede Kamer medegedeeld dat de capaciteit van de Dienst Inspectie Arbeidsverhoudingen zou worden uitgebreid van 40 naar 90 arbeidsplaatsen. Met ingang van 1 mei 1994 is de DIA opgehouden te bestaan als zelfstandige organisatie en opgegaan in de nieuwe buitendienst van SZW, genaamd Inspectiedienst SZW. Op het moment van overgang waren van de beoogde uitbreiding van 50 fte's er 11 gerealiseerd. Daar zijn per 1 juni 1994 nog 5 medewerkers specifiek met ex-DIA taken belast, bijgekomen. Teneinde de opgelopen achterstand in 1993 en 1994 voor een deel in te lopen is er thans een nieuwe wervingscampagne gaande voor nieuwe medewerkers. Indien noodzakelijk vindt er in 1995 nog een wervingsronde plaats.

Een deel van de uitbreiding van de DIA binnen de Inspectiedienst wordt gevonden in een verschuiving van het takenpakket van de gehele buitendienst. Zo wordt bij de reguliere inspectieprojecten een extra inspectiemodule meegenomen die tot doel heeft de inspanningen in het kader van de toezichthoudende taak op het gebied van de bestrijding illegale tewerkstelling te doen toenemen. Dit heeft tot resultaat dat naast de gerealiseerde uitbreiding, in 1995 circa 15 fte's worden ingezet op dit taakgebied. Deze inzet heeft tot gevolg dat in bedrijfstakken waar illegale tewerkstelling een zeker risico betekent, de handavingsdruk toeneemt. Zonder de uitbreiding bleven deze sectoren nagenoeg buiten beeld aangezien de DiA vanwege capaciteitsgebrek zich beperkte tot sectoren waar illegale tewerkstelling een vast fenomeen was geworden. De via de werving gerealiseerde capaciteitsuitbreiding wordt volledig ingezet op het taakveld van de voormalige DiA. Tot de hoofdtaken van de nieuwe medewerkers behoren opsporingsonderzoeken, deelname aan multidisciplinaire fraudeteams en samenwerking met de bedrijfsverenigingen en de Belastingdienst. Ten aanzien van de taakstelling op het gebied van

fraudesignalen aan de bedrijfsverenigingen en de Belastingdienst zijn de resultaten van de Inspectiedienst op het niveau van wat bij de start van de uitbreiding is voorzien.

### **8. Samenwerking Belastingdienst/bedrijfsverenigingen (voortgangsrapportage 1994, actiepoint 11)**

Op 21 december 1993 is een samenwerkingsovereenkomst tussen de Belastingdienst en de Federatie van Bedrijfsverenigingen gesloten. Door deze overeenkomst is de bestaande samenwerking geïntensiveerd. De overeenkomst is in eerste instantie specifiek gericht op de samenwerking bij de controle voor de Loon- en premieheffing bij inhoudingsplichtigen. De plannings van de Belastingdienst en de bedrijfsverenigingen zijn in 1994 zoveel mogelijk op elkaar afgestemd. Doordat de bestanden van beide instanties nog niet geheel op elkaar zijn afgestemd, worden hierbij nog problemen ondervonden. Voor een betere afstemming is in 1994 begonnen met het toevoegen van de (so)fi-nummers van de Belastingdienst aan de werkgeversbestanden van de bedrijfsverenigingen.

Doordat deze activiteit niet (volledig) geautomatiseerd kan plaatsvinden, zal dit eerst in 1995 kunnen worden afgerond. De controlerapporten worden door de Belastingdienst en bedrijfsverenigingen integraal uitgewisseld. Bij de grote ondernemingen worden de controles gezamenlijk ingezet dan wel in nauw onderling overleg. In het landelijk overleg Belastingdienst/bedrijfsverenigingen worden de gemaakte afspraken nader uitgewerkt en wordt op de naleving ervan toegezien.

### **9. Betrouwbaarheid gegevens in de GBA (voortgangsrapportage 1994, actiepoint 12)**

Bij de verbetering van de betrouwbaarheid van de gegevens die zijn opgenomen in de gemeentelijke basisadministratie (GBA), worden twee sporen gevolgd: de verbetering van de betrouwbaarheid van de gegevens in de GBA en het stimuleren van het gebruik van de GBA-gegevens als basisgegevens.

De GBA fungeert als een basisadministratie waar diverse bestuursorganen algemene persoonsgegevens kunnen verifiëren.

Op basis van een tweetal onderzoeken naar de kwaliteit en de kwaliteitsrisico's van de GBA heeft het kabinet in nauw overleg met de VNG een plan van aanpak met kwaliteitsbevorderende maatregelen opgesteld. De in het plan opgenomen maatregelen worden thans geïmplementeerd.

Daarnaast is onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om een geregistreerde burger belang te geven bij een juiste registratie in de GBA. Dit zou kunnen door daar waar de burger een prestatie van de overheid verlangt, het adresgegeven relevant is voor de prestatie, en een van de GBA afwijkende presentatie de burger voordeel oplevert, het recht op die prestatie, danwel de effectuering daarvan mede afhankelijk te stellen van de vraag of het adresgegeven dat de burger overlegt, overeenstemt met het GBA-adresgegeven. Door de aanvrager in die gevallen dat het opgegeven adres niet overeenstemt met het GBA-adres terug te verwijzen naar de GBA onder opschorting van behandeling van de aanvraag, wordt de vereiste «koppeling» tot stand gebracht. Hiervoor is aanpassing van regelgeving noodzakelijk. De ministerraad heeft in oktober 1994 besloten dat de desbetreffende departementen uitwerking dienen te geven aan die koppellingsgedachte. Bij brief van 18 november 1994 heeft de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, J. Kohnstamm, de Tweede Kamer over de besluitvorming in de ministerraad geïnformeerd.

Inmiddels is een interdepartementale projectgroep onder voorzitterschap van Justitie begonnen met een inventarisatie van de voor een koppeling in aanmerking komende regelingen.

## **10. Vergroten betrouwbaarheid VZA door vergroten belang verzekerde bij registratie (voortgangsrapportage 1994, actiepoint 13)**

De kwaliteit, betrouwbaarheid en de actualiteit van de in de VZA geregistreerde gegevens dienen te worden verhoogd door zowel werkgevers als werknemers een directer belang bij een juiste registratie in de VZA te geven. Uitgangspunt hierbij is, dat het belang toeneemt, indien de bedrijfsverenigingen beslissingen omtrent uitkeringsrechten en premiebetaling baseren op gegevens die in de registratie zijn opgenomen.

In het verlengde hiervan is door de bedrijfsverenigingen een sterk vereenvoudigde jaaropgaveprocedure ingevoerd waarbij alleen voordeel te behalen is voor die werkgevers die voor een juiste en tijdige registratie van gegevens in de VZA hebben zorg gedragen.

De verzekerde die weliswaar verplicht is om de juistheid van de geregistreerde gegevens te controleren heeft thans geen direct belang bij de wijze waarop hij in de VZA geregistreerd is.

Het terzake door de SVr in november 1993 uitgebrachte advies gaat meer in op de wettelijke maatregelen om het uitkeringsrecht te koppelen aan de (juiste) registratie dan op de plannen die het kabinet voor ogen staan (invoering sociale verzekeringskaart).

Bij de nadere uitwerking van het advies zal het kabinet tevens de uitkomsten betrekken van een experiment dat in de regio Leiden in enkele branches met snel wisselende dienstverbanden wordt uitgevoerd met het gebruik van een SV-kaart.

## **11. Verwijsindex VZA (voortgangsrapportage 1994, actiepoint 14)**

De Gemeenschappelijke Verwijsindex (GVI) is op 1 januari 1994 operationeel geworden. Hierdoor wordt snel toegang verkregen tot de informatie van de bedrijfsverenigingen over geregistreerde werknemers en uitkeringsgerechtigden. Gegevensuitwisseling vindt zowel bij aanvraag van de uitkering als tussentijds plaats en is vooral gericht op het voorkomen van witte fraude.

De SVr heeft eind 1994 een onderzoek gedaan naar de wijze waarop de GVI in de reguliere werkprocessen van de uitvoeringsorganen is ingevlochten. Het college komt tot de conclusie dat inmiddels veel is bereikt, maar dat er ook nog punten zijn die verbeterd moeten worden. Hiervoor wordt een aantal aanbevelingen gedaan. Voor 1995 heeft de beheerder van de GVI, de Informatie Diensten Sociale Verzekeringen (iDSV) een aantal kwaliteitverbeterende maatregelen opgesteld.

Om de GVI optimaal te laten functioneren is het in ieder geval van groot belang dat de verzekerdenadministratie (VZA) van de bedrijfsverenigingen betrouwbaar en actueel is.

## **12. Betrokkenheid SVB bij de GVI (voortgangsrapportage 1994, actiepoint 49)**

De GVI biedt informatie die behalve voor de bedrijfsverenigingen onderling ook van belang is voor gegevensuitwisseling met andere instanties. Gekeken wordt in hoeverre de SVB betrokken kan worden bij de GVI. In 1995 is de SVB een pilot-onderzoek gestart. Het gaat hierbij om het verifiëren van gegevens over personen, werkgevers, dienstverbanden en uitkeringen bij het GAK. Op 3 districtskantoren van de SVB is een terminal geplaatst waarmee de basisregistraties van het GAK geraadpleegd kunnen worden. Op basis van deze pilot zal besloten worden of de SVB gaat participeren en op welke wijze dit eventueel moet plaatsvinden.

### **13. Invoering sofi-nummer bij arbeidsbureaus en ABP (voortgangsrapportage 1994, actiepoint 15)**

Het sofi-nummer wordt bij alle nieuw ingeschrevenen en woonachtig in Nederland ingevoerd in de administratie van de arbeidsbureaus. Geleidelijk worden ook de bestaande bestanden aangevuld met dit nummer.

Het gebruik van het sofi-nummer door het ABP, waarvoor toestemming door de minister van Financiën is gegeven, zal nader geregeld worden in de amvb op grond van artikel 6a WPR. Deze amvb wordt uiterlijk op 1 januari 1996 verwacht, zodat op dat tijdstip artikel 6a WPR in werking kan treden.

### **14. Gegevensuitwisseling met de ziekenfondsen (voortgangsrapportage 1994, actiepoint 16)**

Naar aanleiding van de adviesaanvraag van het kabinet inzake de gegevensuitwisseling tussen gemeenten en ziekenfondsen heeft de Ziekenfondsraad geadviseerd de ziekenfondsen niet te verplichten om gegevens van verzekerden aan gemeenten over te leggen, aangezien deze gegevens ook via andere registraties voorhanden zijn. Het ontwikkelen van een verwijzindex van ziekenfondscliënten met als enig doel de sociale diensten ter wille te zijn wordt daarom door de Ziekenfondsraad afgeraden. Naar aanleiding van het advies heeft het kabinet besloten de Ziekenfondsen niet te beschouwen als primaire registratie voor de gegevensuitwisseling. In de praktijk blijkt echter dat in toenemende mate convenanten worden gesloten tussen gemeenten en ziekenfondsen.

De minister van VWS heeft inmiddels een wetsvoorstel sociaal-fiscaal nummer Ziekenfondsen ingediend bij de Tweede Kamer op grond waarvan het sofi-nummer in de administratie van de ziekenfondsen kan worden ingevoerd.

### **15. Gegevensuitwisseling GSD – bedrijfsverenigingen (voortgangsrapportage 1994, actiepoint 17)**

Eind 1994 is een experiment tussen bedrijfsverenigingen en gemeenten afgesloten. Het experiment was in opdracht van de SVr opgezet en uitgevoerd naar aanleiding van een adviesaanvraag over een mogelijke koppeling. Belangrijkste aspect uit het SVr-advies is dat de bevraging door gemeenten van bedrijfsverenigingen door moet gaan.

Daarnaast worden tussen gemeenten en bedrijfsverenigingen onderling – in veel gevallen ongestructureerd – gegevens op cliëntniveau uitgewisseld. Dit vindt vooral plaats als de door de cliënt overgelegde gegevens en bewijsstukken hiertoe aanleiding geven. Inmiddels wordt in nauw overleg met alle betrokken instanties door de Regiegroep Rijk/VNG gegevensuitwisseling fraudebestrijding gewerkt aan een concreet plan van aanpak om deze gegevensuitwisseling te implementeren. Daarbij komen zowel de op korte termijn te realiseren oplossingen aan de orde als de structurele aanpak.

### **16. Gegevensuitwisseling GSD'en onderling (voortgangsrapportage 1994, actiepoint 18)**

In het kader van de algehele ontwikkeling van gegevensverkeer tussen gemeenten en derden zal worden bezien of een gemeentelijke verwijzindex moet worden ontwikkeld. Naast een betere bereikbaarheid van gemeenten door derden zal daardoor ook de gegevensuitwisseling tussen gemeenten onderling worden bevorderd.

### **17. Gegevensuitwisseling GSD – O&W (Informatiebeheergroep) (voortgangsrapportage 1994, actiepunt 19)**

Vanaf 1 april 1994 zijn de gemeenten in de gelegenheid gesteld de studiefinancieringsbestanden bij de Informatie Beheer Groep in Groningen te raadplegen. Voorafgaande aan elke toekenning van een aanvraag kan een gemeente navraag doen bij de iB Groep over het bestaan en effectuering van rechten op studiefinanciering. Vrijwel alle gemeenten nemen hieraan deel.

Inmiddels wordt geëxperimenteerd met een geautomatiseerde vorm van deze gegevensuitwisseling.

Nadat een uitkering is toegekend zouden gemeenten op die manier periodiek hun bestanden kunnen valideren bij de IB Groep.

In dit experiment wordt ook de gegevensuitwisseling met het CRI-HO bestand (inschrijvingen in het hoger onderwijs) onderzocht. Rapportage en besluitvorming zal in het najaar van 1995 plaatsvinden.

### **18. Gegevensuitwisseling GSD – overige gemeentelijke diensten (voortgangsrapportage 1994, actiepunt 21)**

In gesprekken met de Nationale Woningraad en koepelorganisaties van woningbouwcorporaties bleek een grote behoefte aan een wettelijke regeling voordat tot experimenten met gegevensuitwisseling zou worden overgegaan. In de nAbw is daartoe in artikel 122 opgenomen dat instanties en personen die woonruimte verhuren of in het kader van de openbare nutsvoorziening energie en water leveren desgevraagd informatie verschuldigd zijn aan gemeenten. Gezien het advies van de Registratiekamer van 26 oktober 1994 zal per circulaire aan de gemeenten een nadere uitleg worden gegeven van het terzake door woningbouwcorporaties en nutsbedrijven te hanteren begrip proportionaliteit. De inhoud hiervan zal mede worden bepaald door de uitkomst van een pilotstudie die in het najaar van 1995 zal worden afgerond.

### **19. Gegevensuitwisseling Belastingdienst – GSD: belastingsignalen (voortgangsrapportage 1994, actiepunt 22)**

De Belastingdienst verstrekt jaarlijks aan alle gemeenten in Nederland op papier, tape of diskette de samenloopgevallen. Dat zijn gegevens over personen die over eenzelfde tijdvak zowel een uitkering van een GSD als inkomsten – onderworpen aan de loonbelasting – uit andere bron hebben ontvangen. Het betreft hier een vergelijking achteraf. Rijk en gemeenten streven er naar zo spoedig mogelijk deze signalering te vervangen door de gegevensuitwisseling met de bedrijfsverenigingen (zie ook actiepunt 15). Daardoor kan in een veel eerdere fase fraude worden opgespoord, zodat ook de terugvordering van de ten onrechte genoten uitkering tot een minimum kan worden beperkt.

In de vorige voortgangsrapportage is de verwachting vermeld dat het merendeel van de gemeenten eind 1994 de belastingsignalen over oude fiscale jaren zou hebben verwerkt. In de praktijk blijkt evenwel dat met name de grote gemeenten eind 1994 nog steeds een achterstand in de verwerking van de signalen hebben. Verwezen zij verder naar bijlage 2.

### **20. Gegevensuitwisseling Belastingdienst – GSD: overig (voortgangsrapportage 1994, actiepunt 23)**

Er is een experiment opgezet waarin wordt bezien of levering van gegevens over de rente-rendementen en over de winst uit onderneming bij kan dragen tot een betere vaststelling van het recht op uitkering. De rente-rendementen geven hierbij een indicatie voor het aanwezige vermogen.



Uit het experiment is gebleken dat de gegevensuitwisseling een effectief middel is om fraude op te sporen, maar dat de GSD'en naast rente-rendementen ook behoefte hebben aan de rekeningnummers en bankcodes. Na overleg met de banken is besloten deze rente-gegevens structureel aan de GSD'en aan te reiken. Thans worden de uitvoeringsaspecten van deze levering aan de GSD'en van de bankrekeningnummers en -codes van personen die bijstand aanvragen, nader onderzocht. De Belastingdienst beschikt reeds over deze gegevens. Uit efficiency-overwegingen is er voor gekozen dat de Belastingdienst deze rente-gegevens doorlevert. De banken hebben hiermee ingestemd.

De wettelijke grondslag, als voorwaarde om bedoelde informatie van met name banken en verzekeringsinstellingen aan te wenden bij de beoordeling door de GSD'en van een bijstandsaanvraag, is opgenomen in de nAbw.

Het onderzoek naar de uitvoeringsaspecten van de verstrekking van bankrekeningnummers en -codes zal in 1995 worden uitgevoerd, zodat zo mogelijk invoering per 1 januari 1996 gerealiseerd kan worden.

### **21. Betrouwbaarheid registraties Kamers van Koophandel (voortgangsrapportage 1993, actiepoint 25)**

In 1993 en begin 1994 is uitvoering gegeven aan een proefonderzoek, waarin inschrijvingsgegevens van de KvK's zijn vergeleken met klantgegevens van de Belastingdienst. De conclusies en aanbevelingen uit dit proefonderzoek zijn mede betrokken in de discussie over de voorziene aanpassing van de Handelsregisterwet.

Medio 1994 heeft het kabinet besloten tot de invoering van een uniek landelijk vast-nummer voor niet-natuurlijke personen uit de administratie van de Belastingdienst en van het sofi-nummer voor de natuurlijke personen in de registers van de KvK. Een werkgroep met vertegenwoordigers van de Vereniging van Kamers van Koophandel (VVK), het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Financiën/Belastingdienst heeft over de uitwerking hiervan onlangs een rapport uitgebracht. In het rapport wordt onder meer voorgesteld om de wederzijdse unieke nummers in beide bestanden op te nemen. Dit impliceert dat de gegevensuitwisseling tussen de KvK en de Belastingdienst naar verwachting medio 1996 geautomatiseerd kan plaatsvinden. Nader zal worden bezien of de ontwikkeling van een geïntegreerde procedure voor de signalering en de feitelijke inschrijving van (nieuwe) ondernemingen/ondernemers bij de KvK, de Belastingdienst, de bedrijfsverenigingen en de afdeling Rechtspersonen van het ministerie van Justitie (bestand Vennoot) mogelijk is. In dit verband wordt verder opgemerkt dat thans feitelijk wordt gewerkt aan de invoering van het sofi-nummer voor niet-natuurlijke personen en het sofi-nummer voor natuurlijke personen in de registraties van de bedrijfsverenigingen en het genoemde bestand Vennoot van het ministerie van Justitie.

## **III. ADMINISTRATIEFRECHTELIJKE EN STRAFRECHTELIJKE HANDHAVING**

### **22. Verplichte terugvordering sociale verzekeringen en de invoering van een administratieve boetemogelijkheid in de sociale zekerheidswetten (voortgangsrapportage 1994, actiepoint 27)**

Het wetsvoorstel boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid is in september 1994 bij de Tweede Kamer ingediend. In januari 1995 is een nota van wijziging op dit wetsvoorstel ter advisering aan de Raad van State gezonden. Het belangrijkste onderdeel van deze nota

betreft de aanscherping van het sanctiebeleid WW. Deze aanscherping werkt tevens door in de IOAW en IOAZ.

Op 30 juni 1995 is de nota naar aanleiding van het nader verslag aangeboden aan de Tweede Kamer. Na aanvaarding door het parlement kan het wetsvoorstel na de gebruikelijke invoeringstermijn in werking treden.

In dit wetsvoorstel worden de invorderingsmogelijkheden voor de uitvoeringsorganen verbeterd. Zo worden de verrekeningsmogelijkheden verruimd en krijgt de beslissing tot terugvordering directe executoriale werking.

### **23. Handleiding administratieve sancties bij fraude (voortgangsrapportage 1994, actiepunten 28)**

Rijk en VNG hebben in het bestuursakkoord afgesproken dat zij de implementatie van het wetsvoorstel administratieve maatregelen en boetes ter hand zullen nemen. Bij amvb zal een nadere uitwerking van het boetesysteem worden vormgegeven. De AMvB is thans in voorbereiding. De bedoeling is dat de AMvB tegelijk met het hiervoor genoemde wetsvoorstel in werking zal treden.

### **24. Verhoging bij primitieve aanslag (voortgangsrapportage 1994, actiepunten 29)**

Het wetsvoorstel tot herziening van het administratief boetestelsel en van het fiscale strafrecht is op 2 november 1993 bij de Tweede Kamer ingediend (TK 23 470). De Tweede Kamer heeft op 27 januari 1994 het voorlopig verslag vastgesteld.

De memorie van antwoord en een nota van wijziging zijn op 18 juli 1995 bij de Tweede Kamer ingediend.

### **25. Opstellen richtlijn premie fraude (voortgangsrapportage 1994, actiepunten 31)**

Ook op het terrein van de premieheffing en -inning bestond er behoefte aan een afzonderlijke richtlijn die is afgestemd op de problematiek in de sociale verzekeringen. In het verleden is steeds de richtlijn voor belastingfraude naar analogie toegepast.

Een richtlijn die specifiek bestemd is voor de heffing en inning van sociale verzekeringspremies is inmiddels vastgesteld in de vergadering van procureurs-generaal van 26 oktober 1994 en op 1 januari 1995 in werking getreden.

### **26. Overleg tussen het OM en de uitvoeringsorganen sociale zekerheid (voortgangsrapportage 1994, actiepunten 32)**

#### a. centraal niveau

Periodiek vindt er overleg plaats tussen de uitvoeringsorganen en het Openbaar Ministerie.

Er zijn twee vaste overlegplatforms, één van het OM met de uitvoeringsorganen van de sociale verzekeringen (het overleg OM – SV-sector) en één van het OM met VNG, Divosa en de Rijksconsulenten (het centraal bijstandsoverleg). In beide overleggen participeren tevens de ministeries van SZW en Justitie. Deze overlegvorm hebben ten doel informatie uit te wisselen tussen de verschillende sectoren en afstemming te bereiken over de handhavingsactiviteiten en de daarbij optredende knelpunten in de betreffende sector en samen oplossingen te bedenken.

#### b. decentraal niveau

In de vorige rapportages is reeds uiteengezet hoe het projectteam intensivering fraudebestrijding, dat ten behoeve van de rechterlijke macht ondersteunend en faciliterend werkzaam is, de ontwikkeling van netwerken tussen OM en de vele uitvoeringsorganen op centraal niveau (zie hiervoor) en vooral decentraal niveau stimuleert. Door de netwerkvorming en overlegstructuren kan afstemming en inzicht worden bereikt over zaken en beleid (toepassing van de richtlijnen), prioriteitskeuzes, kijk op geprognostiseerd zaaksaanbod, wederzijdse (organisatorische) probleemvelden, gegevensuitwisseling en terugkoppeling etc.

De in de vorige rapportages genoemde experimenten rechtshandhaving sociale zekerheid in de arrondissementen Dordrecht, Leeuwarden en Breda zijn 1 april 1995 afgerond. Het evaluatierapport van Regioplan is bij brief van 11 juli 1995 door de minister van Justitie mede namens de bewindslieden van SZW aan de Tweede Kamer aangeboden. Uit het rapport blijkt dat de experimenten in ieder geval hebben bijgedragen aan een beter inzicht in de werkwijze van de betrokken uitvoeringsorganen en het OM. Daarnaast hebben de experimenten bijgedragen aan een vergroting van de handhavingsdruk. In alle drie de arrondissementen wordt het overleg, zij het in andere vormen, voortgezet.

Het experiment in de vier Oostelijke arrondissementen (Almelo, Arnhem, Zutphen, en Zwolle) kende een tussentijdse evaluatie, uitgevoerd door ITS te Nijmegen. Door de bank genomen lijken de positieve ervaringen te overheersen, al wordt wel overlap geconstateerd tussen het ingestelde beleids- en uitvoeringsoverleg en is de continuïteit van het project nog niet gewaarborgd. In januari 1996 zal de eindevaluatie worden gepresenteerd.

Het beeld in de andere 12 arrondissementen is divers. In sommige arrondissementen is er een goed en structureel overleg, in andere arrondissementen zijn er niet meer dan incidentele contacten of vindt ad-hoc-overleg plaats. Bij de evaluatie van het totale fraudeproject zal ook aandacht worden besteed aan de resultaten van de netwerkvorming in deze arrondissementen. De uitkomsten van deze evaluatie worden begin volgend jaar verwacht. Op basis van de genoemde rapporten zal het kabinet in nauw overleg met de uitvoeringsorganisaties en het OM bezien welke koers ten aanzien van het overleg als middel om de afstemming tussen deze organisaties te verbeteren, moet worden gevaren.

### **27. Uitbreiding van OM en zittende magistratuur (voortgangsrapportage 1994, actiepunten 33)**

De verwerkingscapaciteit van het OM en de zittende magistratuur in de sfeer van de sociale en fiscale fraude is structureel uitgebreid met 20,7 miljoen gulden c.q. 205 fte's teneinde in 1994 (naast de netwerkvorming) 4500 sociale zekerheidsfraudezaken en 100 «grote» fiscale strafzaken extra af te doen ten opzichte van 1990.

Met alle negentien arrondissementen zijn ook voor 1995 managementafspraken gemaakt over de verwerking van de te verwachten extra instroom van zaken, intensiveringsinspanningen in het kader van het fraude-overleg, en registratie-verplichtingen. In 1994 wist vrijwel ieder arrondissement zijn verplichtingen na te komen. Dit betekent onder meer dat:

- in totaal 12 600 sz-fraudezaken in 1994 werden ingeschreven op de parketten (hiermee is de taakstelling van 4500 extra zaken ruimschoots gehaald);
  - die zaken snel en efficiënt verwerkt konden en kunnen worden.
- Slechts de arrondissementen Rotterdam en Amsterdam kennen op dit

vlak regelmatig hun problemen. Gezien de algehele personeelsproblematiek van deze arrondissementen is dit verklaarbaar;

- het justitiële cijfermateriaal op het fraudegebied in de meeste opzichten betrouwbaar is;
- er ook nagenoeg geen problemen zijn ten aanzien van de justitiële verwerkingscapaciteit van fiscale zaken (ook hier is de taakstelling van 100 extra zaken gehaald);
- de kantongerechten in 1994 het fors aantal toegenomen terugvorderingszaken zonder grote problemen blijken te hebben verwerkt.

#### **IV. INVORDERING EN EXECUTIE**

##### **28. Wijziging beslagrecht (voortgangsrapportage 1994, actiepunten 47)**

Uitgangspunt is dat de ten onrechte ontvangen uitkering volledig moet worden terugbetaald. In het Bijstandsakkoord is tussen rijk en VNG afgesproken om de mogelijkheden na te gaan om de beslagvrije voet (= 90% van het sociaal minimum, eventueel te verhogen op grond van woonlasten / premie ziektekostenverzekering) bij fraudegevallen te verlagen, dit om de mogelijkheden van terug- en invordering te vergroten. De verkenning van de mogelijkheden om te komen tot een extra verlaging van de beslagvrije voet bij fraude geeft aan dat dit geen eenvoudige zaak is. Van dit voornemen wordt daarom afgezien.

##### **29. Verbeteren invorderingstraject uitvoeringsorganen sociale verzekeringen en gemeentelijke sociale diensten (voortgangsrapportage 1994, actiepunten 50 en 51)**

###### *Bedrijfsverenigingen en SVB*

Gebleken is dat in het invorderingsproces bij de bedrijfsverenigingen en de SVB een aantal knelpunten bestaat. Om tot verbeteringen te komen is in de vorige voortgangsrapportage in hoofdstuk 5 een aantal aanbevelingen gedaan. De aanbevelingen hebben zowel betrekking op de administratieve organisatie van het invorderingstraject als op beleidsaspecten. In zijn brief van 15 augustus 1994 heeft de staatssecretaris van SZW deze punten onder de aandacht van de SVr gebracht.

Daarnaast zijn de bedrijfsverenigingen en de SVB in overleg met het ministerie van Financiën om te bezien of het wenselijk is de fase van dwanginvordering over te dragen aan de Belastingdienst.

Besluitvorming valt nog dit jaar te verwachten. Hierna dient te worden bezien welke wetswijzigingen noodzakelijk zijn.

###### *Gemeenten*

Het invorderingstraject bij gemeentelijke sociale diensten moet worden versterkt. In overleg met het ministerie van Financiën, SZW en de uitvoeringsorganen sociale zekerheid wordt bekeken in hoeverre het wenselijk en mogelijk is om de fase van de dwanginvordering van ten onrechte betaalde uitkeringen over te dragen aan de Belastingdienst. De werkwijze komt dan overeen met de wijze waarop de Belastingdienst nu al de dwanginvordering van de premies voor de bedrijfsverenigingen doet. Besluitvorming valt nog dit jaar te verwachten. Hierna dient te worden bezien welke wetswijzigingen noodzakelijk zijn.

Daarnaast wordt op basis van de bevindingen van de werkgroep executie die in de vorige voortgangsrapportage verslag van haar bevindingen heeft gedaan, een onderzoek gestart om de uitvoeringsproblematiek bij verhaal en invordering in kaart te brengen. In overleg

met alle betrokken instanties, waaronder ook de landelijke veranderorganisatie (LVO) wordt thans verder gewerkt aan een doeltreffende invordering bij gemeenten.

## **V. BIJZONDERE ONDERWERPEN**

### **30. Frauderegistratie fiscaliteit (voortgangsrapportage 1994, actiepoint 34)**

Doel is het operationaliseren van een nieuw registratiesysteem waarin meer mogelijkheden zijn opgenomen ten behoeve van fraudestatistiek en fraudeanalyse op basis van het FIOD-registratiesysteem. Andere ontwikkelingen (bestrijding georganiseerde criminaliteit, nieuwe aanmeldings-, transactie- en vervolgingsrichtlijnen) hebben er inmiddels toe geleid dat ook andere gegevens dan die waarover de FJOD beschikt, van belang zijn geworden. Zo zijn per 1 juli 1993 de nieuwe ATV-richtlijnen voor fiscale delicten en douanedelicten tot stand gekomen. De daarop betrekking hebbende bestuurlijke informatie wordt geregistreerd in de zogenaamde AMF-applicatie.

Een overleggroep, waarin verschillende geledingen van de Belastingdienst zijn vertegenwoordigd, beziet thans de onderlinge samenhang tussen de diverse werkprocessen teneinde te komen tot een opzet van een structuur voor de beleidsinformatie op dit deel terrein. Inmiddels is een tweesporenbeleid in gang gezet. Spoor 1 ziet op de ontwikkeling van bestuurlijke informatie voor de korte termijn door de integratie van bestaande registraties, de AMF-applicatie en enkele Douanebronnen. Naar verwachting zal dit in 1996 resulteren in het zogenaamde Geïntegreerd Fraude Informatiesysteem (GEFIS). Spoor 2 is gericht op de ontwikkeling van een breder en meer geïntegreerd informatiesysteem inzake fraude, criminaliteit en sancties. Bezien wordt hoe en op welke termijn benodigde gegevens deels kunnen worden afgetapt uit de reguliere geautomatiseerde produktiesystemen binnen de Belastingdienst. Deze ingrijpende benadering is gericht op de middellange termijn.

### **31. Fraudeinformatiesysteem OM – politie en bijzondere opsporingsdiensten («LUFIS») (voortgangsrapportage 1994, actiepoint 35)**

Op basis van een experiment in het arrondissement Rotterdam is geconcludeerd dat het openbaar ministerie op landelijke schaal behoefte heeft aan een informatiesysteem dat het in staat stelt meer dan tot dusver zicht te krijgen op wat zich afspeelt in het voorveld van het justitiële optreden: welke zaken zijn in behandeling bij de diverse opsporingsdiensten (maar nog niet bij het openbaar ministerie), aan welke zaken dient prioriteit te worden gegeven. Alleen toegerust met die informatie kan het openbaar ministerie adequaat sturing geven aan de opsporing. Daarnaast is een dergelijk informatiesysteem nuttig voor de afstemming van onderzoeken tussen de opsporingsdiensten zelf, voor zover door zo'n voorziening ook die diensten onderling meer zicht krijgen op de zaken waar anderen mee bezig zijn.

Het bureau Bakkenist heeft een analyse gemaakt van de concrete informatiebehoefte op de «werkvloer». Geconcludeerd wordt dat er duidelijk behoefte is aan een dergelijk informatiesysteem en dat zo'n systeem ook tot de mogelijkheden behoort. Het rapport is aangeboden aan de PG portefeuillehouder fraude. Deze beziet thans in overleg met de betrokken b.o.d.-en de mogelijkheden van de ontwikkeling en implementatie van het systeem.

### **32. Empirisch onderzoek (voortgangsrapportage 1994, actiepoint 36)**

#### *a. 1% onderzoek*

In de vorige Voortgangsrapportage is gemeld dat de bereidheid tot medewerking aan dit onderzoek bij de VNG en gemeenten zeer gering bleek te zijn. Daarop is ervoor gekozen om mede langs de weg van het beleidsplan kennis te vergaren over het voorkomen van fraude. Gemeenten wordt geadviseerd voor het opstellen van een uitvoeringsbeleidsplan voorafgaand aan de invulling van het uitvoeringsbeleidsplan de eigen lokale situatie goed in beeld te brengen en de uitkomsten daarvan aan te wenden voor de vormgeving en uitwerking van het plan.

#### *b. Inventarisatie gegevens omvang fraude*

In het verleden is herhaaldelijk geprobeerd een schatting te maken van de totale omvang van de fraude in Nederland. Empirische gegevens op basis waarvan dat met enige betrouwbaarheid kan geschieden, ontbreken echter veelal. Tegelijkertijd is, zeker de laatste jaren, door allerlei instanties getracht op deelterreinen tot een precieze schatting van de omvang te komen. Soms gebeurde dat in het kader van wetenschappelijk onderzoek, soms ook in het kader van controle op de uitvoering van regelingen. Een deel van de bevindingen is gepubliceerd, of in elk geval vastgelegd in openbare stukken.

Het WODC van het Ministerie van Justitie heeft op basis hiervan een literatuuronderzoek verricht met als doel een overzicht te geven van de bevindingen van deze onderzoeken en deze te relateren aan de wijze waarop ze tot stand zijn gekomen om langs deze weg tot een meer gefundeerde schatting van de omvang van althans een deel van de fraudevormen te komen. Het literatuuroverzicht toont aan dat tot op dit moment geen, op empirisch onderzoek gebaseerde, betrouwbare omvangsschatting gerealiseerd is.

### **33. Compliance/Non compliance-onderzoek (voortgangsrapportage 1994, actiepoint 38)**

De Belastingdienst heeft een onderzoeksproject opgezet waarbij niet alleen de financiële effecten, maar vooral ook de effecten van het beleid op het gedrag van de belastingplichtigen, gemeten worden. Uitgangspunt vormt daarbij het huidige Bedrijfsplan van de Belastingdienst en een aantal wettelijke maatregelen. Doel is op basis van de geconstateerde effecten te komen tot een samenstel van maatregelen om de hoofddoelstelling, het bevorderen van de compliance, te bereiken. Onder compliance wordt verstaan de bereidheid van de belastingplichtige, zoveel mogelijk, vrijwillig aan zijn fiscale verplichtingen te voldoen.

Het project bestaat uit elf deelprojecten. Eind 1994 is de samenvattende eindrapportage afgerond.

Hierin is een aantal beleidsaanbevelingen verwoord, en een aantal vervolgonderzoeken aangekondigd.

### **34. Confectiefraude (voortgangsrapportage 1994, actiepoint 40)**

Bij brief van 5 februari 1993 is het plan van aanpak tot bestrijding van de confectiefraude door de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II, 1992-1993, 22 958, nr. 4).

Doel is het terugdringen van het aantal «zwarte» en «grijze» confectieateliers. In het plan van aanpak is gekozen voor een brede, geïntegreerde aanpak. Enerzijds moet het onaantrekkelijk zijn om gebruik te maken van illegale ateliers en/of zo'n atelier te exploiteren, anderzijds moeten de

mogelijkheden voor de zogenaamde legale produktie worden versterkt. De voorgestelde maatregelen zijn zowel preventief als repressief van aard.

Bij brief van 8 februari 1995 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de laatste stand van zaken (Kamerstukken II, 1994–1995, 17 050 nr. 191).

### **35. Regeling aandeelhoudersregister (voortgangsrapportage 1994, actiepoint 42)**

Met het oog op de verhoging van de rechtszekerheid van de notariële overdracht is een toezegging gedaan om te bezien hoe de regeling van het aandeelhoudersregister kan worden verbeterd.

Omdat het aandeelhoudersregister ook een belangrijke rol kan spelen bij de bestrijding van misbruik met en door rechtspersonen, wordt thans nader onderzocht of het ministerie van Justitie een centraal aandeelhoudersregister zou kunnen bijhouden met behulp van het geautomatiseerde systeem Nieuw Vennoot. Het streven is in het najaar hierover meer duidelijkheid te verkrijgen.

### **36. Deponeren balans bij inbreng going concern (voortgangsrapportage 1994, actiepoint 43)**

Het betreft hier een mogelijke wijziging van het kapitaalbeschermingsrecht voor de BV. Aanleiding hiervoor is een daartoe strekkende motie (17 050, nr. 127).

In de motie is erop aangedrongen dat de beschrijving die bij de inbreng in natura bij de oprichting van een n.v. of b.v. moet worden opgesteld, slechts betrekking mag hebben op de waarde van het ingebrachte op een dag die minder dan drie maanden voor de datum van oprichting ligt. Nu is die termijn vijf maanden. In de lijn van de gedachte van de motie dat de crediteuren een indruk moeten kunnen krijgen van de waarde van het ingebrachte op het moment van of kort voor de oprichting, is overwogen om aan het gebruik van een minder recente verklaring in samenhang met een na oprichting plaatsvindend faillissement, het rechtsvermoeden te verbinden dat een tweede verklaring had moeten worden opgesteld. Een zelfde regel is overwogen in het geval van onttrekkingen die door het bestuur zijn bekrachtigd; indien binnen een jaar na oprichting faillissement volgt, zou dat een vermoeden van onbehoorlijke taakvervulling opleveren.

Het onderwerp is aan de orde gesteld in het overleg met het bedrijfsleven en het notariaat. Meer in den brede moet daarbij bekeken worden in hoeverre het niet naleven van bepaalde voorschriften gecompenseerd kan worden door persoonlijke aansprakelijkheid.

### **37. Herinrichting strafbepalingen (uitkerings)fraude (voortgangsrapportage 1994, actiepoint 44)**

Het wetsvoorstel strekkende tot herinrichting van de strafbepalingen inzake (uitkerings)fraude is in november 1994 bij de Tweede Kamer ingediend (Kamerstukken II, 1994–1995, 23 993, nrs. 1–3). Doel is, met schoning van onder meer de sociale zekerheidswetten, fraude (anders dan door middel van valsheid in geschrift) algemeen strafbaar te stellen.

### **38. Betrokkenheid Nivra bij fraudebestrijding (voortgangsrapportage 1994, actiepoint 45)**

In 1994 hebben de beide beroepsorganisaties van accountants, de NIVRA en de NOVAA, de Verordening Fraudemelding goedgekeurd. Indien de accountant bij het uitvoeren van een wettelijke controle stuit op materiële fraude en de bedrijfsleiding weigert deze fraude ongedaan te maken, zal de accountant zijn controle-opdracht teruggeven. De teruggave

meldt hij aan het CRI. Indien fiscale fraude aan de orde is, vindt doormelding plaats aan de Belastingdienst. In dit verband wordt verder opgemerkt dat op 6 december 1994 de gedragscode Openbare Accountants – Belastingdienst officieel in werking is getreden.

### **39. Multidisciplinaire fraudeteams (voortgangsrapportage 1994, actiepunten 46)**

Op initiatief van de vier grote steden is in het Bestuursakkoord bijstand de gedachte van de vorming van regionaal interdisciplinaire fraudeteams (Rif's) ingebracht. In de vier steden is thans een RIF werkzaam. Hierin nemen functionarissen van zowel GSD-en, Belastingdienst, politie, Inspectiedienst-SZW als bedrijfsverenigingen deel. Er wordt projectmatig gewerkt waarbij niet alleen de repressieve, maar ook de preventieve kant in ogenschouw wordt genomen.

In overleg met Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht, is door SZW een ambtelijk overlegplatform RIF geïnitieerd bestaande uit de vier gemeentelijke projectleiders, de VNG en de ministeries van SZW, Justitie en Financiën om de voortgang te bespreken c.q. af te stemmen aan de hand van een periodieke rapportage. Op dit moment wordt een evaluatieonderzoek verricht. Mede aan de hand van de uitkomsten van dit onderzoek zal worden bezien in hoeverre het wenselijk en mogelijk is de Rif's verder uit te breiden.



**Kwantitatieve gegevens**

## Woord vooraf

In deze bijlage wordt een beeld gegeven van de omvang van de geconstateerde fraude op het gebied van de sociale zekerheid en de belastingen in het jaar 1994.

De bijlage bestaat uit vijf paragrafen. In de eerste paragraaf wordt ingegaan op de geconstateerde fiscale fraude, in de tweede paragraaf op de geconstateerde fraude met de bijstandsuitkeringen, in de derde paragraaf op de geconstateerde fraude met de werknemersverzekeringen (uitkeringen), in de vierde paragraaf op fraude met de volksverzekeringen; de vijfde paragraaf tenslotte geeft de premiefraude door de werkgevers weer. In alle vijf de paragrafen worden zoveel mogelijk op gelijke wijze de beschikbare gegevens gepresenteerd. De cijfers van de Belastingdienst over fiscale fraude zijn evenwel niet zonder meer vergelijkbaar met de cijfers van de uitvoeringsorganen in de sociale zekerheid. Dit hangt onder meer samen met de wijze waarop het uitvoeringsproces is georganiseerd en het daarmee samenhangende verschil in benadering tussen de Belastingdienst t.o.v. de belastingplichtige enerzijds en de uitvoeringsorganen sociale zekerheid t.o.v. de uitkeringsgerechtigde anderzijds. De uitvoeringsorganen en de Belastingdienst hanteren verschillende definities van het begrip fraude.

Bij de lezing van de cijfers moet bedacht worden dat de in een bepaald jaar verrichte inspanningen veelal betrekking hebben op uitkeringen die in voorgaande jaren zijn verstrekt. Evenzo hebben de inspanningen ten aanzien van de fiscale fraude betrekking op opgaven van belastingplichtigen over voorgaande kalenderjaren. De in 1994 door het OM behandelde fraudezaken zijn voor een belangrijk deel in 1993 ingeschreven, terwijl de fraude reeds in 1991 of 1992 kan zijn gepleegd. De inning in 1994 van teruggevorderde bedragen kan betrekking hebben op fraude die bij voorbeeld vijf jaar geleden is gepleegd.

**1. Fiscale fraude. Totaal aantal belastingaanslagen en aangiften**

De Belastingdienst voert verschillende belastingwetten uit. Hierbij worden aangifteformulieren beoordeeld en belastingaanslagen geproduceerd. Het aantal definitieve aanslagen inkomstenbelasting met inbegrip van de premieheffing volksverzekeringen is 6,3 miljoen. Daarnaast zijn nog eens 745 duizend aanslagen vermogensbelasting opgelegd. Voor de vennootschapsbelasting zijn 275 duizend definitieve aanslagen opgelegd en voor de successie 110 duizend.

Aan aangiften werden ontvangen voor de loonbelasting 2,7 miljoen en voor de omzetbelasting bijna 4,2 miljoen. Daarnaast zijn voor overige heffingen (dividendbelasting, rechtsverkeer) nog eens 110 duizend aangiften ontvangen.

In totaal 7,4 miljoen aanslagen en 7 miljoen aangiften.

De netto-opbrengsten beliepen in 1994:<sup>1</sup>

Inkomstenbelasting	7,1 mld.
Vermogensbelasting	1,6 mld.
Vennootschapsbelasting	20,3 mld.
Loonbelasting	47,3 mld.
Omzetbelasting	41,0 mld.
Overig	8,0 mld.
(o.a. Dividendbelasting, Belasting van Rechtsverkeer)	
Premies Volksverzekeringen	72,1 mld.

<sup>1</sup> Bron: Beheersverslag Belastingdienst 1994.

## Het aantal correcties en navorderingen of naheffingen in 1994

Indien de informatie waarover de Belastingdienst beschikt, afwijkt van de door de belastingplichtige aangegeven inkomens-/ winstgegevens worden correcties aangebracht. Deze correcties zijn begrepen in de definitieve aanslagen of worden afzonderlijk bij een navorderingsaanslag of naheffingsaanslag opgelegd. De reden om een correctie aan te brengen kan verschillend zijn (bijv. onwetendheid, fiscaaltechnisch, fraude, oneigenlijk gebruik). Een correctie kan na een boekenonderzoek of n.a.v. nadere informatie worden aangebracht. Ook kan om fiscaaltechnische redenen worden afgeweken van een aangifte. In de administratie van de Belastingdienst worden correcties en navorderingen/naheffingen, gelet op de genoemde correctiegronden, niet onderscheiden in fraude resp. geen fraude.

Voor bijna 1,1 miljoen belastingplichtigen in de inkomstenbelasting, vermogensbelasting en vennootschapsbelasting zijn correcties aangebracht en navorderingsaanslagen opgelegd. De correcties – in inkomen en winstbedragen – kwamen uit op 3,7 mld. bij de inkomstenbelasting (incl. premieheffing volksverzekeringen) en 9,9 mld. bij de vennootschapsbelasting. De opbrengst van de navorderingsaanslagen inkomstenbelasting (incl. premieheffing volksverzekeringen) kwam uit op 419 mln. Bij de vennootschapsbelasting is 453 mln. nagevorderd.

Voor de loonbelasting (incl. premieheffing volksverzekeringen), omzetbelasting en dividendbelasting zijn 973 duizend naheffingen opgelegd.

De naheffingen loonbelasting en omzetbelasting bedroegen 8,0 mld. resp. 7,7 mld.

## Aantal fraudevermoedens dat wordt aangemeld

De FIOD heeft 3 997 meldingen geregistreerd van zaken met fraudevermoedens, die worden besproken in het selectie- en tripartite overleg. Bij een vermoeden van fraude wordt de zaak door de behandelend ambtenaar aangemeld bij de fraudecoördinator van de eenheid en wordt vervolgens in overleg met vertegenwoordigers van de Belastingdienst, Douane, FIOD en Openbaar Ministerie besloten op welke wijze de fraude-aanmelding zal worden afgehandeld. Een fraudezaak kan betrekking hebben op meerdere belastingplichtigen, zowel natuurlijke als niet-natuurlijke personen.

## Geen onderzoek ingesteld en intern afgedaan

Van de 3 997 aangemelde fraudezaken is bij 2 630 zaken geen onderzoek ingesteld door de FIOD vanwege geen bewijs, geen strafbaar feit, te gering belang of onvoldoende opsporingscapaciteit. Deze zaken zijn administratiefrechtelijk afgedaan door de Belastingdienst.

234 fraudezaken moeten nog beoordeeld worden en vormen dus de voorraad.

## Onderzoek van fraudevermoedens<sup>1</sup>

Na overleg in het tripartite overleg zijn door de FIOD 1 133 meldingen geaccepteerd en in onderzoek genomen.

## Geconstateerde fraude na onderzoek

Bij 886 onderzoeken heeft de FIOD fraude geconstateerd. Hierbij zijn 475 onderzoeken afgewerkt met een proces-verbaal en 321 onderzoeken afgewerkt met een fiscaal rapport. Bij 90 onderzoeken is besloten om geen rapport of proces-verbaal op te maken.

<sup>1</sup> Deze cijfers en de hierna gepresenteerde cijfers wijken af van de cijfers in de onlangs gepubliceerde jaarrapportage 1994 Belastingdienst-FIOD-OM. Dit hangt samen met het feit dat in de laatstgenoemde rapportage slechts de zaken worden vermeld die door de Belastingdienst zelf worden aangedragen en niet de van overige bijzondere opsporingsdiensten afkomstige zaken. De hier opgenomen cijfers zijn derhalve hoger.

Het opgespoorde nadeel (zoals opgenomen in de processen-verbaal) bedraagt 1 727 mln.

### **Geen fraude na onderzoek van fraudevermoedens**

Van de ingestelde onderzoeken is bij 177 onderzoeken geen fraude geconstateerd of een bewijs voor een strafbaar feit aangetoond. Deze zaken zijn administratiefrechtelijk afgedaan door de Belastingdienst.

### **Administratiefrechtelijke afhandeling van fraudezaken door de Belastingdienst**

De Belastingdienst heeft in totaal 411 onderzoeken (nl. 321 met een fiscaal rapport en 90 zonder rapport) afgehandeld op administratiefrechtelijke wijze. De 321 onderzoeken met een fiscaal rapport hebben geleid tot correcties of navorderings/naheffingsaanslagen met verhoging/boeten. Bij de 90 onderzoeken zonder fiscaal rapport zijn zonodig correcties aangebracht of navorderings/naheffingsaanslagen opgelegd.

### **Aangifte van fraudezaken bij het Openbaar Ministerie**

Van de 475 onderzoeken die zijn afgerond met een proces-verbaal zijn er door de FIOD 411 aangemeld bij het Openbaar Ministerie als fraudezaak. Volgens de administratie van het OM zijn er 728 verdachten<sup>1</sup> ingeschreven wegens fiscale fraude.

### **Afhandeling door het Openbaar Ministerie<sup>2</sup>**

In 1994 eindigden 94 zaken in een transactie, dat wij zeggen dat het transactieaanbod werd geaccepteerd en het transactiebedrag betaald. In totaal werden er 236 zaken geseponneerd, waarvan 142 middels een beleidssepot en 94 om technische redenen. In 30 zaken besloot het OM om de zaak op een andere wijze af te doen, bijvoorbeeld door deze te voegen bij een andere strafzaak tegen dezelfde verdachte. Daarnaast besliste het OM in 404 zaken tot dagvaarden. De meeste van deze zaken zullen pas in de loop van 1995 tot een beslissing van de rechter leiden.

### **Afdoening door de rechter**

Door de rechter werd in 1994 tegen 314 verdachten een uitspraak gedaan. In 283 zaken betrof dit een schuldigverklaring met oplegging van straf. In 20 gevallen volgde een vrijspraak en in 11 gevallen eindigde de zaak om een andere reden niet in een schuldigverklaring (het OM niet ontvankelijk, de dagvaarding nietig, etc).

Bij deze cijfers moet bedacht worden dat er mogelijk een registratie-effect meespeelt. Wanneer er in 1994 veel «oude» zaken (ingeschreven voor 1993) door de rechter zijn afgedaan, dan komen deze niet in dit overzicht voor. In de vorige versie van het geautomatiseerde systeem (Compas) werden zaken nog niet van een zogenaamde maatschappelijke classificatie voorzien, die het mogelijk maakt fiscale fraudezaken te onderscheiden van andere fraudezaken. Het gaat hierbij om maximaal 90 zaken.

## **2. Uitkeringsfraude: bijstandsregelingen**

### **Totaal aantal personen met een bijstandsuitkering**

In 1994 ontvingen gemiddeld 504 500 personen een uitkering krachtens de ABW (inclusief de RWW) of IAOW. De ontwikkeling van het aantal geconstateerde fraudegevallen wordt afgezet tegen het gemiddeld aantal

<sup>1</sup> Indien fraudezaken bij het OM worden aangemeld worden deze geregistreerd met een andere teleenheid. Gaat het bij de FIOD om zaken, bij de registratie door het OM gaat het om verdachten. In fiscale fraudezaken gaat het over het algemeen om meerdere verdachten per zaak. De cijfers van de FIOD sluiten daardoor niet aan op die van Justitie.

<sup>2</sup> Het aantal bij het OM ingeschreven zaken komt niet overeen met het aantal afgedane zaken. Dit komt door tijdsverloop. Zo worden in 1994 nog zaken afgedaan die in 1993 zijn ingeschreven en zijn in 1994 nog niet alle zaken afgedaan die in 1994 zijn ingeschreven.

personen met een bijstandsuitkering, omdat in verband met het ontbreken van adequate stroomcijfers het aantal personen dat in de loop van 1994 een uitkering heeft gehad onbekend is.

### **Onderzoek van fraudevermoedens**

De werkzaamheden van de sociale diensten die leiden tot de constatering van bijstandsfraude zijn globaal te verdelen naar twee soorten activiteiten. Ten eerste worden in het reguliere werkproces (controle, hercontrole, etc.) onregelmatigheden geconstateerd die kunnen leiden tot fraudevermoedens en komen er fraudetips binnen. Vervolgens worden de meeste fraudevermoedens onderzocht, waarvan een groot deel door het bijzonder onderzoeksapparaat.

Ten tweede wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van gegevensbestanden van derden die veelal integraal worden onderzocht (zoals de samenloopsignalen van de Belastingdienst). Het zou onjuist zijn deze samenloopsignalen als fraudevermoedens te beschouwen, omdat bij het merendeel van deze signalen geen sprake is van onterechte samenloop. Het gaat hierbij voornamelijk om reeds bij de sociale dienst gemelde dienstverbanden en inkomsten en om personen die als uitzend- of oproepkracht een deel van de periode waarin een uitkering is ontvangen, werk hebben verricht. Voorts is wat de samenloopsignalen betreft de wijze waarop de gemeenten deze signalen afhandelen zeer divers. In sommige gemeenten worden deze geheel of grotendeels afgehandeld via de reguliere controle, soms zijn hiervoor afzonderlijke units gecreëerd, soms worden signalen in belangrijke mate of geheel via de bijzondere controle afgehandeld.

Wat de kwantificering van de beschreven processen betreft wordt ten eerste een beeld gegeven van het aantal afgehandelde belastingsignalen in 1994 en het aantal hierbij geconstateerde fraudegevallen. Bij een instroom najaar 1993 van ca. 302 000 belastingsignalen over het fiscale jaar 1992, zijn in 1994 door de gemeenten in totaal ca. 312 000 signalen afgehandeld. Bij 16% van de in 1994 afgehandelde belastingsignalen is fraude geconstateerd. Hierbij past de kanttekening dat niet moet worden uitgesloten dat bij de grootste gemeenten de prioritering bij de afhandeling van de signalen het percentage in opwaartse zin heeft beïnvloed. Bij de gemeenten beneden de 250 000 inwoners is een gemiddelde trefkans van 10% geconstateerd. Omdat een deel van de aldus geconstateerde fraude zich uitstrekt over meerdere kalenderjaren, is het aantal fraudegevallen minder groot dan het aantal belastingsignalen waarbij fraude wordt geconstateerd. Immers, in geval iemand bijvoorbeeld in de periode oktober – maart fraude heeft gepleegd is dit één fraudegeval, maar worden over twee jaren belastingsignalen gegenereerd.

Ten tweede zijn via de M&O-monitoring van SZW van vrijwel alle Nederlandse gemeenten gegevens verkregen over de bijzonder onderzoek-formatie, het aantal verrichte onderzoeken naar aanleiding van fraudevermoedens en het aantal gevallen van geconstateerde fraude. De meest recente informatie heeft betrekking op het jaar 1993. In dat jaar bedroeg voornoemde formatie gemiddeld 670 f.t.e.'s (1992: 600 f.t.e.'s). In totaal zijn in 1993 ca. 39 000 fraude-onderzoeken verricht (1992: 26 000 onderzoeken). De stijging van het aantal verrichte onderzoeken is dus veel groter (50%) dan de ook al aanzienlijke groei van de formatie van het bijzonder opsporingsapparaat (bijna 12%). De verklaring kan worden gevonden in het grotere aandeel van de afhandeling van belastingsignalen: niet alleen kost de afwerking daarvan de bijzondere onderzoekers algemeen minder tijd dan het gemiddelde bijzonder onderzoek, bovendien wordt in een aantal gemeenten een niet te verwaarlozen deel van het (voor)werk verricht door «reguliere» (controle-)ambtenaren, die in

de berekening van de bijzonder onderzoek-formatie niet zijn meegenomen.

De invloed van de grotere aandacht voor de afhandeling van belasting-signalen op de effectiviteit van de bijzondere controle lijkt gering te zijn. Waar in 1992 op elke drie onderzoeken twee fraudegevallen werden geconstateerd, lag de trefkans in 1993 een fractie hoger.

Gelet op het ten opzichte van 1993 sterk toegenomen aantal geconstateerde fraudegevallen in 1994 mag worden aangenomen dat de opsporingscapaciteit in 1994 verder is geïntensiveerd.

### **Geconstateerde fraude**

Het aantal in 1994 door de gemeenten geconstateerde fraudegevallen bedraagt 32 961.<sup>1</sup> Dit is een stijging ten opzichte van 1993 met 29%. De stijging bij de Rww (+ 32%) is groter dan bij de ABW (+25%). Een deel van de grotere stijging bij de Rww is het gevolg van de groei van het aantal uitkeringen met 4%, terwijl daarentegen bij de ABW de stijging is afgezwakt vanwege een daling van het aantal uitkeringen met 2%.

Gerelateerd aan het jaargemiddelde aan uitkeringen is de geconstateerde fraude bij de Rww toegenomen van 6,0% in 1993 naar 7,5% in 1994 en bij de ABW van 3,6% in 1993 naar 4,7% in 1994. Het merendeel van de in 1994 geconstateerde fraude (72%) had betrekking op het verzwijgen van inkomsten, 10% van de zaken had betrekking op samenlevingsfraude, 17% op andere fraudevormen. De belangrijkste bron van kennisneming was de afhandeling van belastingsignalen (51%), terwijl in 13% de fraude door de behandelingsambtenaar/maatschappelijk werker aan het licht kwam.

Overigens is er richting CBS vermoedelijk nog steeds sprake van enige onderrapportage van het aantal fraudezaken. De confrontatie van CBS-gegevens met gegevens van het ministerie van SZW over de afhandeling van belastingsignalen indiceert volgens het CBS een onderrapportage van 25% bij de fraudezaken waarbij de Belastingdienst de bron van kennisgeving is.

### **Geen fraude na geconstateerd onderzoek**

Zoals hiervoor reeds geconstateerd is er sprake van twee soorten onderzoek. Naast de afhandeling van belastingsignalen met een hoog percentage gevallen waarbij geen fraude is geconstateerd (1994: 84%), is er het door de bijzondere controle verrichte onderzoek waarbij in 1993 in bijna 31% van de gevallen geen fraude is vastgesteld.

### **Afhandeling intern: terugvordering en administratieve sancties**

De CBS-cijfers geven aan dat in 1994 in 17 050 fraudegevallen een terugvordering is ingesteld. Tevens is er in 4 978 gevallen besloten tot een korting op de uitkering en is de uitkering in 3 016 gevallen beëindigd.

Ook meldt het CBS dat in 7 819 gevallen geen maatregel zou zijn getroffen. Hierbij past evenwel de kanttekening dat in slechts 20 413 van de 32 961 fraudegevallen de omvang van de schade bekend is. Dit zou er op kunnen duiden dat het CBS in een aantal gevallen al wordt ingelicht over de fraude voordat het exacte fraudebedrag en het terug te vorderen bedrag zijn vast gesteld. Dit zou betekenen dat er in feite in veel grotere mate wordt teruggevorderd en gesanctioneerd. Deze veronderstellingen worden gestaafd door de cijfers van het CBS over geleden schade, waaruit blijkt dat in 1994 op een bedrag van 239 miljoen aan geconstateerde fraude slechts voor een bedrag van 5 miljoen gulden (ca 2 %) geen maatregel is getroffen.

---

<sup>1</sup> Bron van de onder deze en onder de volgende twee rubrieken opgenomen cijfers is het CBS.

### **Aangifte bij het Openbaar Ministerie**

Volgens de CBS-cijfers is in 8 803 gevallen aangifte gedaan bij het Openbaar Ministerie.

Uit gegevens van de parketten van het Openbaar Ministerie blijkt evenwel dat er 10 372 verdachten werden ingeschreven bij het OM. Dit zou betekenen dat het CBS in 15% van de ingeschreven fraudezaken geen bericht van de uitvoeringsinstanties heeft ontvangen.

### **Afhandeling door het Openbaar Ministerie<sup>1</sup>**

In 1994 eindigden 1509 zaken in een transactie, dat wil zeggen dat het transactieaanbod werd geaccepteerd en het transactiebedrag betaald. In totaal werden er 1241 zaken geseponneerd, waarvan 548 middels een beleidssepot en 693 om technische redenen. In 288 zaken besloot het OM om de zaak op een andere wijze af te doen, bijvoorbeeld door deze te voegen bij een andere strafzaak tegen dezelfde verdachte.

Daarnaast besliste het OM in 7086 zaken tot dagvaarden. Een deel van deze zaken zal pas in de loop van 1995 tot een beslissing van de rechter leiden.

### **Afdoening door de rechter**

Door de rechter werd in 1994 tegen 4907 verdachten een uitspraak gedaan. In 4627 zaken betrof dit een schuldigverklaring, waarvan 4614 met oplegging van straf. In 180 gevallen werd de verdachte vrijgesproken en 100 maal eindigde de zaak om een andere reden niet in een schuldigverklaring (het OM niet ontvankelijk, de dagvaarding nietig, etc).

Het relatief grote verschil tussen het aantal dagvaardingen (7086) en het aantal uitspraken door de rechter (4907) kan duiden op een voorraadvorming. Mogelijk speelt er hier ook een registratie-effect mee. Wanneer er in 1994 veel «oude» zaken (ingeschreven voor 1993) door de rechter zijn afgedaan, dan komen deze niet in dit overzicht voor. In de vorige versie van het geautomatiseerde systeem (Compas) werden zaken nog niet van een zogenaamde maatschappelijke classificatie voorzien, die het mogelijk maakt ABW-fraudezaken te onderscheiden van andere fraudezaken.

## **3. Uitkeringsfraude: werknemersverzekeringen**

### **Uitkeringsjaren**

In de sector van de werknemersverzekeringen wordt gerekend met uitkeringsjaren. Dit i.v.m. de onderling sterk wisselende duur van een uitkering.

Het gaat dan per wet om de volgende aantallen:

Ziektewet 171 000

WW 330 000

Toeslagenwet 108 000

WAO 713 000

### **Onderzoek van fraudevermoedens<sup>2</sup>**

Het aantal onderzoeken naar werknemersfraude is in 1994 ten opzichte van 1993 sterk gestegen: van 5 400 in 1993 tot 7 000 in 1994 (30%).

---

<sup>1</sup> Zie noot 2 van blz. 27.

<sup>2</sup> Deze cijfers en de cijfers van de volgende twee paragrafen zijn afkomstig van het College van toezicht sociale verzekeringen en verschillen in enige mate met de CBS-cijfers, omdat de CBS-cijfers van iets oudere datum zijn.

### **Geconstateerde fraude na onderzoek**

Het aantal geconstateerde werknemersfraudezaken steeg van 2 400 tot 3 300: in 47% van de ingestelde onderzoeken is sprake van fraude.

Het schadebedrag dat geconstateerd is, groeit fors: bij werknemersfraude met ongeveer 30%: van f 28 miljoen in 1993 tot f 34,9 miljoen in 1994. De gemiddelde schade per geval neemt af. De meeste fraude aan de uitkeringskant wordt opgespoord in de AAW/WAO (f 21,5 miljoen), gevolgd door de WW (f 10,4 miljoen), de wet onder de werknemersverzekeringen waar in 1994 de sterkste stijging is te constateren. De gesignaleerde fraude in de ZW en in sterkere mate het aandeel van de ZW in de totale schade neemt af. Als gevolg van de wet Terugdringing Ziekteverzuim worden de eerste weken van het ziekteverzuim niet meer vanuit de Ziektewet-kassen gefinancierd; de werkgever betaalt in deze periode loon door, wat ook een verlaging van de geconstateerde ZW-schade met zich mee brengt.

### **Geen fraude na onderzoek van fraudevermoedens**

In 3700 gevallen werd geen fraude geconstateerd. Dat is 53% van alle onderzoeken.

### **Afhandeling intern: sanctionering en terugvordering**

In 674 gevallen werd een sanctie opgelegd; in 1408 gevallen niet. Gelet op het aantal aangiften bij het OM (zie hierna) betekent dit dat in 43% van de gevallen geen bestuurlijke danwel strafrechtelijke reactie volgt.

Wanneer niet wordt gesanctioneerd, wordt vaak wel een waarschuwing gegeven. Ook wordt een werknemer, bij wie fraude is gesignaleerd, op de hoogte gesteld van het feit dat hij in een recidiveregistratie is opgenomen.

In 96% van de gevallen vindt een terugvordering plaats.

### **Aangifte bij het Openbaar Ministerie**

In 1205 gevallen werd door de bedrijfsverenigingen proces-verbaal opgemaakt. Het aantal processenverbaal in 1994 stijgt hiermee weer uit boven dat van 1992: de terugval als gevolg van de invoering van de nieuwe richtlijn in 1993, wordt in 1994 goedge maakt door het gestegen aantal fraudezaken.

Volgens de justitie-cijfers werden er 1318 verdachten ingeschreven bij het OM. Het verschil in cijfers kan terug te voeren zijn op enige onder-rapportage bij de bedrijfsverenigingen, tijdsverloop en het niet in alle gevallen geven van een juiste classificatie aan de zaak in de registratie van het OM.

### **Afhandeling door het Openbaar Ministerie<sup>1</sup>**

In 1994 eindigden 145 zaken in een transactie, dat wil zeggen dat het transactieaanbod werd geaccepteerd en het transactiebedrag betaald. In totaal werden er 198 zaken geseponneerd, waarvan 83 middels een beleidssepot en 115 om technische redenen. In 74 zaken besloot het OM om de zaak op een andere wijze af te doen, bijvoorbeeld door deze te voegen bij een andere strafzaak tegen dezelfde verdachte. Daarnaast besliste het OM in 734 zaken tot dagvaarden. Een deel van deze zaken zal pas in de loop van 1995 tot een beslissing van de rechter leiden.

---

<sup>1</sup> Zie noot 2 van blz. 27.

## **Afdoening door de rechter**

Door de rechter werd in 1994 tegen 430 verdachten een uitspraak gedaan. In 391 zaken betrof dit een schuldigverklaring, waarvan 387 met oplegging van straf. In 22 gevallen werd de verdachte vrijgesproken en 17 maal eindigde de zaak om een andere reden niet in een schuldigverklaring (het OM niet ontvankelijk, de dagvaarding nietig, etc). Mogelijk speelt bij deze cijfers ook een registratie-effect mee. Wanneer er in 1994 veel «oude» zaken (ingeschreven voor 1993) door de rechter zijn afgedaan, dan komen deze niet in dit overzicht voor. In de vorige versie van het geautomatiseerde systeem (Compas) werden zaken nog niet van een zogenaamde maatschappelijke classificatie voorzien, die het mogelijk maakt werknemers-fraudezaken te onderscheiden van andere fraudezaken. Het gaat hier maximaal om 110 zaken.

## **4. Fraude met volksverzekeringen**

### **Uitkeringsjaren**

In de sector van de werknemersverzekeringen wordt eveneens gerekend met uitkeringsjaren. Dit is de som van alle dagen waarover uitkering is verstrekt, teruggerekend naar het hele jaar.

Het gaat dan per wet om de volgende aantallen:

AKW 1,8 miljoen

AOW 2,2 miljoen

AWW 0,2 miljoen

### **Onderzoek van fraudevermoedens**

De Sociale Verzekeringsbank, waar over het jaar 1994 voor het eerst een integrale registratie heeft plaatsgevonden, heeft 366 onderzoeken afgerond.

### **Geconstateerde fraude na onderzoek**

Bij de Sociale Verzekeringsbank ging het in 192 gevallen om fraude (52%). De totale schade opgespoord door de SVB bedroeg in 1994 f 1,9 miljoen.

### **Geen fraude na onderzoek**

In 174 gevallen werd geen fraude na onderzoek geconstateerd.

### **Afhandeling intern: terugvordering en sanctionering**

Bij SVB-fraude is slechts in 1 geval administratiefrechtelijk gesanctioneerd.<sup>1</sup> Wanneer niet wordt gesanctioneerd, wordt vaak wel een waarschuwing gegeven. Gelet op het aantal aangiften bij het OM is in 129 gevallen geen reactie gevolgd.

In 96% van de gevallen werd een terugvordering ingesteld.

### **Aangifte bij het Openbaar Ministerie**

In 62 gevallen is door de SVB aangifte gedaan bij het OM. Volgens de gegevens van de parketten werden er 73 verdachten ingeschreven bij het OM.

Hoewel deze justitie-cijfers hoger zijn dan de aangiften door de SVB, zijn deze cijfers toch nog een onderschatting van het werkelijke aantal. Deze fraudezaken worden pas sinds kort correct geclassificeerd in het registratiesysteem van justitie, Compas. Oudere zaken kunnen geïdentifi-

---

<sup>1</sup> In de AWW en AOW bestaan nog geen wettelijke sanctie-mogelijkheden. Hierdoor is de SVB niet in staat administratiefrechtelijk te sanctioneren. Voor wat betreft de AKW geldt wel de mogelijkheid administratiefrechtelijk te sanctioneren. Er is evenwel pas sinds kort ter zake een sanctiebeleid ontwikkeld. Daarnaast heeft de SVB pas sinds eind 1994 opsporingsfunctionarissen in dienst. Aangifte moet worden gedaan bij de politie.



ceerd worden, voorzover deze door de Sociale Verzekeringsbank zijn aangeleverd. De via de politie aangeleverde zaken konden niet worden geteld. Het gaat hierbij niet om grote aantallen. Mogelijke verklaringen voor het verschil met de cijfers van de SVB zijn: een pv kan meerdere verdachten (teleenheid bij de parketten) omvatten, en tijdsverloop.

### **Afhandeling door het Openbaar Ministerie**

In 1994 eindigden 6 zaken in een transactie, dat wil zeggen dat het transactieaanbod werd geaccepteerd en het transactiebedrag betaald. In totaal werden er 20 zaken geseponneerd, waarvan 9 middels een beleidssepot en 11 om technische redenen. In 14 zaken besloot het OM om de zaak op een andere wijze af te doen, bijvoorbeeld door deze te voegen bij een andere strafzaak tegen dezelfde verdachte. Daarnaast besliste het OM in 28 zaken tot dagvaarden. Een deel van deze zaken zal pas in de loop van 1995 tot een beslissing van de rechter leiden.

### **Afdoening door de rechter**

Door de rechter werd in 1994 tegen 17 verdachten een uitspraak gedaan. In 15 zaken betrof dit een schuldigverklaring met oplegging van straf. Eén verdachte werd vrijgesproken en 1 maal eindigde de zaak om een andere reden niet in een schuldigverklaring (het OM niet ontvankelijk, de dagvaarding nietig, etc).

## **5. Premiefraude werknemersverzekeringen**

### **Onderzoek van fraudevermoedens**

Het aantal onderzoeken naar fraude door werkgevers in de premiesfeer is gestegen van 327 tot 392 (20%).

Door het geringe aantal zaken dat relatief veel capaciteit vergt, kan het aantal van jaar tot jaar sterk fluctueren.

### **Geconstateerde fraude na onderzoek**

Bij ingestelde onderzoeken naar werkgeversfraude werd in 40% van de gevallen fraude gesignaleerd: 155 fraudegevallen, een lichte stijging ten opzichte van de 134 fraudes in 1993.

De gesignaleerde schadebedragen groeien fors. Bij werkgeversfraude is de omvang van de gesignaleerde benadeling bijna verdubbeld t.o.v. 1993: f 43,2 miljoen tegenover f 22,1 miljoen.

Bij werkgeversfraude bestaat 71% van het schadebedrag uit niet-afgedragen werknemerspremies, 19% uit fraude met bedrijfstakregelingen en 10% uit G-rekeningsfraude.

### **Geen fraude na onderzoek**

In 237 gevallen werd geen fraude na onderzoek geconstateerd.

### **Afhandeling intern: naheffing en sanctionering**

In 35 gevallen volgt een administratiefrechtelijke sanctie (is 23% van het aantal geconstateerde fraudezaken); in 24 gevallen is geen sanctie opgelegd. Dit betekent, gelet op het aantal aangiften bij het OM dat in 15% van het aantal geconstateerde fraudegevallen geen reactie is gevolgd.

### **Aangifte bij het Openbaar Ministerie**

In 96 gevallen is aangifte bij het OM gedaan (is 62% van het aantal geconstateerde fraudegevallen).

Er zijn verder geen justitie-cijfers te leveren, omdat de premiefraude-zaken werknemersverzekeringen niet als zodanig worden geregistreerd. Zij kunnen onder diverse categorieën vallen: ondernemersfraude, EG-fraude, fiscale fraude etc. Met ingang van maart 1995 is dit gewijzigd en worden deze zaken uitsluitend als ondernemersfraude geregistreerd.