

Vergaderjaar 1999–2000

17 050

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

Nr. 209

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 31 maart 2000

¹ Samenstelling:

Leden: Swildens-Rozendaal (PvdA), Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Zijlstra (PvdA), Kalsbeek (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Van Heemst (PvdA), voorzitter, Rouvoet (RPF/GPV), Rabbae (GroenLinks), Van Oven (PvdA), Dittrich (D66), ondervoorzitter, O. P. G. Vos (VVD), Van Wijmen (CDA), De Wit (SP), Weekers (VVD), Wijn (CDA), Van der Staaij (SGP), Ross-van Dorp (CDA), Patijn (VVD), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Halsema (GroenLinks), Brood (VVD).

Plv. leden: Wagenaar (PvdA), Balkenende (CDA), Verhagen (CDA), Van Vliet (D66), Duijkers (PvdA), Arib (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak (PvdA), Barth (PvdA), Schutte (RPF/GPV), Karimi (GroenLinks), Santi (PvdA), Hoekema (D66), Van den Doel (VVD), Rietkerk (CDA), Marijnissen (SP), De Vries (VVD), Eurlings (CDA), Van Walsem (D66), Buijs (CDA), Rijpstra (VVD), Van Baalen (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Kamp (VVD).

² Samenstelling:

Leden: Schutte (RPF/GPV), Reitsma (CDA), Witteveen-Hevinga (PvdA), Rosenmüller (GroenLinks), Van Zijl (PvdA), Van Gijzel (PvdA), voorzitter, Voûte-Droste (VVD), De Vries (VVD), Noorman-den Uyl (PvdA), Marijnissen (SP), Kamp (VVD), Giskes (D66), Crone (PvdA), Van Dijke (RPF/GPV), Bakker (D66), Hofstra (VVD), De Haan (CDA), ondervoorzitter, Vendrik (GroenLinks), Wijn (CDA), Stroeken (CDA), Remak (VVD), Van Beek (VVD), Balkenende (CDA), Kuijper (PvdA).

Plv. leden: Van der Vlies (SGP), Verburg (CDA), Koenders (PvdA), Harrewijn (GroenLinks), Smits (PvdA), Duijkers (PvdA), Balemans (VVD), Wilders (VVD), Van Oven (PvdA), De Wit (SP), Patijn (VVD); Schimmel (D66), Kalsbeek (PvdA), Hoekema (D66), Van Walsem (D66), Blok (VVD), Dankers (CDA), Rabbae (GroenLinks), Van den Akker (CDA), Hillen (CDA), Hessing (VVD), Weekers (VVD),

De vaste commissie voor Justitie¹, de vaste commissie voor Financiën², de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid³ en de commissie voor de Rijksuitgaven⁴ hebben op 16 maart 2000 overleg gevoerd met minister Korthals van Justitie, minister Zalm van Financiën, staatssecretaris Vermeend van Financiën en staatssecretaris Hoogervorst van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over:

- **de brief van de minister van Justitie d.d. 17 juni 1999 ter geleiding van de voortgangsrapportage «Bestrijding financieel-economische criminaliteit over de periode 1997–1998» (17 050, nr. 207);**
- **de brief d.d. 27 december 1999 met antwoorden op vragen van de commissie over de voortgangsrapportage «Bestrijding financieel-economische criminaliteit over de periode 1997–1998» (17 050, nr. 208);**

Bijleveld-Schouten (CDA), Timmermans (PvdA), Hindriks (PvdA).

³ Samenstelling:

Leden: Terpstra (VVD), voorzitter, Biesheuvel (CDA), Schimmel (D66), Van Zijl (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Kalsbeek (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), ondervoorzitter, Kamp (VVD), Essers (VVD), Van Dijke (RPF/GPV), Bakker (D66), Visser-van Doorn (CDA), De Wit (SP), Verburg (CDA), Smits (PvdA), Spoelman (PvdA), Van der Staaij (SGP), Örgü (VVD), Harrewijn (GroenLinks), Van Gent (GroenLinks), Bussemaker (PvdA), Balkenende (CDA), Wilders (VVD), Santi (PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD).

Plv. leden: E. Meijer (VVD), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Giskes (D66), Van der Hoek (PvdA), Dankers (CDA), Hamer (PvdA), Kortram (PvdA), Blok (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Van Middelkoop (RPF/GPV), Van Vliet (D66), Stroeken (CDA), Marijnissen (SP), Eisses-Timmerman (CDA), Schoenmakers (PvdA), Middel (PvdA), Van Walsem (D66), Weekers (VVD), Vendrik (GroenLinks), Rosenmüller (GroenLinks), Wagenaar (PvdA),

Mosterd (CDA), De Vries (VVD), Oudkerk (PvdA), Klein Molekamp (VVD).

⁴ Samenstelling:

Leden: Witteveen-Hevinga (PvdA), ondervoorzitter, Rosenmüller (GroenLinks), Van Zijl (PvdA), Hillen (CDA), Van Heemst (PvdA), Marijnissen (SP), Hessing (VVD), Giskes (D66), Crone (PvdA), Van Dijke (RPF/GPV), Bakker (D66), Van Walsem (D66), voorzitter, Th. A. M. Meijer (CDA), De Haan (CDA), Wagenaar (PvdA), Verburg (CDA), Vendrik (GroenLinks), Weekers (VVD), Remak (VVD), Duijkers (PvdA), Van Beek (VVD), Van den Akker (CDA), Udo (VVD), Blok (VVD), Kuijper (PvdA).

Plv. leden: Koenders (PvdA), Harrewijn (GroenLinks), Van Zuijlen (PvdA), Ross-van Dorp (CDA), Kant (SP), Voûte-Droste (VVD), Lambrechts (D66), Feenstra (PvdA), Schutte (RPF/GPV), Van der Vlies (SGP), Schimmel (D66), Stroeken (CDA), Wijn (CDA), Hindriks (PvdA), Reitsma (CDA), Rabbae (GroenLinks), Geluk (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Hamer (PvdA), O. P. G. Vos (VVD), Rietkerk (CDA), De Vries (VVD), Balemans (VVD), Smits (PvdA).

- **het rapport «Voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik» (26 625, nrs. 1-2);**
- **het rapport «M en O-beleid particulieren» (26 710, nrs. 1-2);**
- **het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement houdende wijziging van richtlijn 91/308/EEG van 10 juni 1991 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld (22 112, nr. 140, fiche 1).**

Hierbij konden tevens betrokken worden:

- de brief van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 14 februari 2000 inzake het rapport «Inpoldering van het fraudelandschap» (BZK 00-206);
- de brief van de minister van Financiën d.d. 24 februari 2000 inzake Financial Action Task Force on money laundering (Fin 00-171).

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Niederer** (VVD) merkte op dat uit het recent verschenen rapport «Juridische infrastructuur in internationaal perspectief» onder meer blijkt dat er sprake is van een zeer omvangrijke financieel-economische criminaliteit. Het was ongetwijfeld nodig om voor een effectieve en efficiënte fraudebestrijding organisaties en structuren op te zetten als een multidisciplinair financieel expertisecentrum, regionale fraudeteams, jaarlijks te houden megafraudeonderzoeken, uitbreiding en versterking van de bijzondere opsporingsdiensten en opleiding en training van opsporingsambtenaren in het financieel en digitaal rechercheren. Kan de minister van Justitie aangeven of de in de voortgangsrapportage Bestrijding financieel-economische criminaliteit over de jaren 1997 en 1998 aangekondigde activiteiten inmiddels concrete resultaten hebben opgeleverd? De Algemene Rekenkamer concludeert in haar rapport dat de rijksoverheid zich in het algemeen voldoende bewust is van een gedegen beleid in het kader van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen, maar dat zich in de uitvoeringspraktijk hier en daar knelpunten voordoen. Bij het ontwerpen van voor misbruik en oneigenlijk gebruik gevoelige regelingen zou de overheid te weinig gebruik maken van risicoanalyses en/of kostenbatenanalyses. Verder zou zij eenmaal vastgestelde regelingen niet periodiek toetsen en zou zij redelijk coulant zijn bij het daadwerkelijk toepassen van het controle- en sanctiebeleid. Waar het gaat om fiscale fraude, legt de Rekenkamer het primaat bij rechtshandhaving, terwijl de regering het accent zou leggen op uitbreiding van dienstverlening aan de burger. Hoe zien de bewindslieden van Financiën dit?

In het licht van de aangekondigde maatregelen ter bestrijding van fraude in EU-verband is het vreemd dat in de voortgangsrapportage niet wordt ingegaan op de uitbreiding van de EU en wat dit betekent voor de aanpak van fraude in de toe te treden staten. Het is dan ook de vraag aan de minister van Justitie of aan een plan van aanpak terzake wordt gewerkt. In het kader van het beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (M en O-beleid) moet duidelijk gemaakt worden wat misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen de gemeenschap kost en hoe deze schadepost in diverse sectoren, bijvoorbeeld de verzekeringsbranche wordt verdisconteerd. Wanneer er een gevoel van collectief slachtofferschap gecreëerd kan worden, zullen misbruik en oneigenlijk gebruik veel nadrukkelijker dan nu als sociaal onacceptabel en zelfs asociaal worden ervaren. Willen de bewindslieden overwegen om ieder op hun terrein een indringende voorlichtingscampagne op te zetten om te bereiken dat het niet meer als stoer en slim wordt ervaren om een uitvoeringsinstelling op te lichten?

De Rekenkamer suggereert als middel voor controle op misbruik en oneigenlijk gebruik het vergelijken van de diverse bestanden. Kunnen hier tegen praktische en wettelijke belemmeringen worden opgeworpen,

bijvoorbeeld op het punt van de privacy en zo ja, hoe kunnen die worden weggenomen om bestandsvergelijking toch als controlemiddel te kunnen hanteren?

Ter actualisering en uitbreiding van de Europese witwasrichtlijn zijn voorstellen gedaan betreffende de identificatie van cliënten bij transacties op afstand (het elektronisch bankieren) en het onderling uitwisselen van informatie over witwasactiviteiten die de financiële belangen van de Gemeenschap raken. Voorts wordt voorgesteld om onder meer accountants, financiële controleurs, makelaars in onroerend goed, handelaren in goederen van grote waarde, geldtransporteurs, notarissen en advocaten te verplichten om verdachte transacties te melden. Hoe verhouden die voorstellen zich tot de Nederlandse geheimhoudingsplicht voor met name notarissen en advocaten? Hoe is het overigens gesteld met het aangekondigde wetsvoorstel voor een aparte strafbaarstelling van witwassen?

Mevrouw **Giskes** (D66) wilde weten hoe ieder van de bewindslieden de voortgang van het beleid ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen beoordeelt. Zijn hier al resultaten mee geboekt en, zo ja, kunnen die zichtbaar gemaakt worden? Het plegen van fraude lijkt nu eenmaal anders beleefd te worden dan het plegen van andere vormen van criminaliteit, terwijl de samenleving hier wel degelijk ook nadeel van ondervindt. Wellicht kan er in het kader van het VBTB-proces (de nieuw voorgenomen wijze van verantwoorden voor de uitvoering van de begroting) een onderdeel misbruik en oneigenlijk gebruik in de begrotingen worden opgenomen.

Een instrument om misbruik en oneigenlijk gebruik aan te pakken is gelegen in financiële recherche. Het is echter moeilijk speciale opleidingen te ontwikkelen om mensen de benodigde deskundigheid bij te brengen en vervolgens die speciaal opgeleide mensen voor de overheid te behouden. In het rapport Inpoldering van het fraudelandschap staat verder dat de interviews en voortgangsrapportages in het kader van het project financieel rechercheren getuigen van een moeizaam verlopende samenwerking. Het lijkt er dus niet op dat de overheid op korte termijn in staat zal zijn om financiële fraude te bestrijden. In dit licht is het ook de vraag in hoeverre in Europees verband actie wordt ondernomen om het witwassen van geld tegen te gaan. Wat wordt er gedaan om landen als Liechtenstein, Monaco, Luxemburg en Oostenrijk ook die lijn te laten volgen?

Fraude met bijvoorbeeld ESF-gelden zou pas aan het licht komen na afronding van projecten. Wat wordt er op het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gedaan om te voorkomen dat dit soort fraude zich in de toekomst weer voordoet? Het gaat er uiteindelijk om hoe de overheid zichzelf qua regelgeving, verantwoording en instrumenten toerust om misbruik en oneigenlijk gebruik te bestrijden. Tot slot vroeg mevrouw Giskes de staatssecretaris van Financiën hoe het staat met de let's.

De heer **De Haan** (CDA) was van mening dat bestrijding en voorkoming van financieel-economische criminaliteit een ingewikkelde materie is. Wanneer dergelijke criminaliteit zich tussen particulieren voltrekt, wordt dat horizontale fraude genoemd. Zodra er een overheid aan te pas komt, heet het verticale fraude. In de voortgangsrapportage wordt niet alleen aandacht besteed aan de verticale fraude, maar ook aan de horizontale fraude. Er zou echter ook wat meer gekeken moeten worden naar de financiële fraude die tussen overheden onderling, nationaal en internationaal, kan worden gepleegd. De in de aanhangige stukken gebruikte begrippen zijn overigens ook niet altijd helder. Wanneer is er nu sprake van oneigenlijk gebruik of misbruik en wanneer is sprake van een strafbaar feit? Misschien kan de minister van Justitie dit verduidelijken en aangeven of dit consequenties heeft voor het opsporingsbeleid. Niemand kan ontkennen dat de regering in al haar geledingen de opsporing van financieel-economische criminaliteit serieus neemt. Het is een

speerpunt van beleid. De Kamer en de uitvoeringsinstellingen moeten echter beter inzicht krijgen in de doelmatigheid van het beleid. Wellicht kan dit in het kader van de VBTB-operatie gebeuren. Kan de minister van Financiën aangeven of de kosten-batenanalyse over 1999 positief uitvalt? Is er echt sprake van de door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid genoemde kwaliteitsimpuls en zo ja, waar blijkt dat dan uit?

Bij fraude in EU-verband zijn niet alleen overheden, maar ook particulieren betrokken. Waarom is de Nederlandse overheid niet in staat om de Kamer rechtstreeks te informeren over fraude met Europese geldstromen? Slechts op basis van UCLAF-rapportages kan worden bepaald of er bij de structuurfondsen sprake is van fraude. De Rekenkamer zou dat toch ook moeten kunnen bepalen. De heer De Haan zou graag zien dat de rapportage die eind juni naar de Europese Commissie gaat, aan de Kamer voorgelegd wordt. Aangezien er waarschijnlijk niet voldoende aanbod is van geschoold personeel voor de interregionale fraudeteams, wilde hij tot slot weten of de overheid kans ziet om met de diverse accountantsopleidingen af te spreken dat zij voornamelijk forensische accountants opleiden.

Mevrouw **Kalsbeek** (PvdA) merkte op dat het ondanks de uitgebreide voortgangsrapportage moeilijk was om zicht te krijgen op de hoofdlijnen van de fraudebestrijding, de vormen waarin dat gebeurt, en de stand van zaken daarbij. Het verdient aanbeveling om in volgende voortgangsrapportages een onderscheid te maken tussen horizontale en verticale fraude en tussen huis-, tuin- en keukenfraude en georganiseerde fraude. De verschillende soorten fraude vergen elk een ander ingrijpen door de overheid en een ander soort deskundigheid. In de voortgangsrapportage staan cijfers over het aantal fraudegevallen en enkele financiële gegevens. Als evenwel bekend is van hoeveel fraudegevallen er sprake is bij welke regelingen en om welke bedragen en posten het daarbij gaat, kunnen er scherpere prioriteiten gesteld worden voor de bestrijding van die fraude. Ook is het wenselijk om inzicht te hebben in het aantal terugvorderingen en invorderingen en de bestuursrechtelijke dan wel strafrechtelijke afhandeling daarvan. In hoeverre worden de ramingen van de kosten en de opbrengsten van de intensivering van de fraudebestrijding gehaald? Uit de voortgangsrapportage blijkt dat in 1998 slechts 477 mensen verdacht werden van belastingfraude tegenover, ook slechts, 6365 van ABW-fraude, 311 van fraude met volksverzekeringen en 1303 van fraude met werknemersverzekeringen. Waarom is het aantal gevallen van uitkeringsfraude zoveel hoger dan het aantal gevallen van fiscale fraude? Heeft dit te maken met de uitvoering van het beleid, zijn de uitkeringsinstanties relatief strenger dan de belastingdienst of heeft dit te maken met het verschil in aangiftegrens?

De omvang van de EU-fraude is groot. Welke conclusies trekt de Nederlandse regering uit het feit dat in Nederland in 1998 330 meldingen van onregelmatigheid zijn gedaan bij de Europese Commissie voor het overigens gering lijkende totaalbedrag van 16 mln. ecu? Is er sinds 1998 voortgang geboekt bij de bestrijding van de EU-fraude? Heeft de regering zicht op de EU-fraude in Nederland en zo ja, welke beleidsvoornemens en in de EU in te nemen posities vloeien daaruit voort?

De interregionale fraudeteams (IFT's) zijn samenwerkingsverbanden van politie en openbaar ministerie. Zij zijn verantwoordelijk voor de aanpak van middelzware en zware zaken. In 1998 is tevens extra capaciteit voor de aanpak van financieel-economische criminaliteit ondergebracht bij het landelijk rechteam (LRT) dat zich in het bijzonder richt op zware zaken met een landelijke of internationale dimensie. Dat onderscheid is niet erg helder. Richten de IFT's zich naast bestrijding van horizontale fraude ook op bestrijding van verticale fraude? Het LRT richt zich inmiddels steeds minder op uitsluitend de bestrijding van fraude. Voorts moet voorkomen worden dat er meer expertisecentra op hetzelfde fraudeterrein

van de bijzondere opsporingsdiensten en de IFT's ontwikkeld worden. Wordt de ontwikkeling van expertise afgestemd op de vraag uit de politie-regio's en de arrondissementsparketten? In hoeverre weten de IFT's overigens de expertise van de bijzondere opsporingsdiensten te mobiliseren teneinde zich maximaal te kunnen richten op fraudebestrijding? Het verschoningsrecht van notarissen vormt een knelpunt bij de actualisering van de EU-witwasrichtlijn. Notarissen beroepen zich nu ook nog eens op een uitspraak van de Hoge Raad terzake, wanneer zij gegevens die voor de fiscus interessant zijn, niet willen verstrekken. De zelfregulering waarvan thans sprake is, is slechts gebaseerd op vrijwilligheid. De bewindslieden zouden dan ook een voorschot moeten nemen op de implementatie van de EU-witwasrichtlijn, waar het gaat om het verschoningsrecht van notarissen. Wat moet overigens worden verstaan onder de woorden «de uitvoering van andere financiële transacties», zoals voorgesteld ter uitbreiding van de witwasrichtlijn? Het zou een goede zaak zijn, wanneer de diverse meldingen aan elkaar gekoppeld kunnen worden. In dat geval moeten er in de verschillende landen echter wel waarborgen zijn dat niet de verkeerde mensen toegang hebben tot de diverse systemen, zoals de Europol-registers.

In gevolge de Wet melding ongebruikelijke transacties (MOT) levert het niet voldoen aan de meldingsplicht een economisch delict op. Hoeveel ambtenaren van de ECD zijn met de handhaving van die wet belast, hoe krijgt een en ander in de praktijk gestalte en hoe vaak worden er sancties opgelegd? Het lijkt immers buitengewoon moeilijk om vast te stellen of iemand wel of niet een ongebruikelijke transactie meldt.

Het antwoord van de regering

De **minister van Justitie** memoreerde dat bij de totstandkoming van het kabinet prioriteit is gegeven aan bestrijding van financieel-economische criminaliteit. Uit een internationale vergelijking is ook gebleken dat financieel-economische criminaliteit in Nederland relatief veel voorkomt. In de voortgangsrapportage is aangegeven welke gelden er voor intensivering van het beleid terzake zijn en wat daarmee gedaan wordt. Financieel-economische criminaliteit omvat een scala aan strafbare gedragingen. Dat hieraan in het verleden relatief weinig aandacht is besteed, is waarschijnlijk te wijten aan het feit dat de overheid hiervan het slachtoffer is. Voor het goed functioneren van de staat is het echter noodzakelijk dat hiertegen wordt opgetreden. In juni verschijnt de rapportage over de gang van zaken in 1999. Tot dusverre is alleen bekend dat de doelstelling inzake ontneming gehaald is. Die doelstelling was voor 1999 echter naar beneden bijgesteld.

De Europese Commissie heeft in het kader van het PHARE-programma uitdrukkelijk aandacht voor de aanpak van fraude. In de aspirant-lidstaten worden activiteiten opgestart voor bestrijding van fraude en witwassen en financieel rechercheren. Nederlandse vertegenwoordigers van onder andere justitie en het openbaar ministerie verzorgen hiervoor modules in de aspirant-lidstaten die het eerst in aanmerking komen voor toetreding tot de EU. Er is overigens overleg gaande met de diverse vrije beroepsgroepen over de meldplicht. Binnen die beroepsgroepen bestaat de vrees dat de vertrouwelijkheid van hun beroepsuitoefening wordt ondermijnd door een meldplicht. Omzichtigheid is dus geboden. De Raad van State heeft trouwens onlangs advies uitgebracht over het wetsvoorstel voor een aparte strafbaarstelling van witwassen. Dit zal dan ook binnenkort aan de Kamer worden voorgelegd.

De samenwerking tussen de verschillende opsporingsdiensten lijkt steeds beter te verlopen, vooral in het kader van de IFT's. Het streven is erop gericht om de expertise zoveel mogelijk bij de politie en het openbaar ministerie te leggen. Zo nodig wordt door het openbaar ministerie expertise van buitenaf ingehuurd, bijvoorbeeld van accountantskantoren.

Binnen het LSOP worden op vier niveaus speciale opleidingen ontwikkeld voor het financieel rechercheren. De opleidingen op niveau 1 en niveau 4 zijn inmiddels gereed. Over de opleiding op niveau 2 zijn ook afspraken gemaakt. Naar verwachting zal dat binnenkort ook het geval zijn voor de opleiding op niveau 3. De minister gaf toe dat een en ander lang geduurd heeft, maar er moesten knopen worden doorgehakt ten aanzien van de verschillen van mening over de vorm van de opleiding, de leergang en dergelijke.

Per 1 juni 1999 is de fraudebestrijdingsdienst van de Europese Commissie, genaamd OLAF, opgericht en in december is de directeur benoemd. De samenwerking tussen OLAF en de Nederlandse opsporingsdiensten geschiedt op dezelfde wijze als in het verleden met de UCLAF. Iedere lidstaat van de EU moet overigens per kwartaal de onregelmatigheden, waaronder fraude en fouten zonder opzet, aan de Europese Commissie melden. Over deze meldingen vindt dan overleg plaats in de verschillende comités. Aangezien er soms sprake is van interpretatieverschillen, is ervoor gekozen om in het voortgangsverslag de vastgestelde OLAF-cijfers op te nemen.

In het kader van de nieuwe begrotingsverantwoording VBTB zal net als in de huidige situatie apart gerapporteerd worden over M en O-aspecten en fraudebestrijding. Aan de hand van dummy's zal overigens nog met de Kamer gesproken worden over de precieze vormgeving van de toekomstige begrotingsverantwoording.

Fraude is strafbaar. Oneigenlijk gebruik is het gebruik van een wettelijke regeling dat niet overeenkomstig de strekking en de doelstelling van de regeling is, maar dat naar de letter van de wet niet fout is. Dit kan tegengegaan worden door een mentaliteitsverandering teweeg te brengen of een wet te veranderen, wanneer hier veel oneigenlijk gebruik van gemaakt wordt. De effectiviteit van het M en O-beleid blijkt voor een deel uit de voortgangsrapportage en zal nog beter tot uitdrukking komen in de rapportage die in juni verschijnt. De VBTB-operatie is er overigens op gericht om de effectiviteit van het beleid verder te vergroten. In de voortgangsrapportage worden de verschillende soorten fraude trouwens al onderscheiden. Wellicht is het mogelijk om dat onderscheid duidelijker aan te geven.

Het in de voortgangsrapportage genoemde aantal gevallen van fiscale fraude betreft door de FIOD aangeleverde processen-verbaal, ingediend bij het openbaar ministerie. Dat wil niet zeggen dat er niet meer gevallen van fraude zijn. Vanwege de grote druk op het strafrechtelijke handhavingssapparaat bestaat evenwel de neiging om zoveel mogelijk zaken administratief af te doen. Dat is overigens niet alleen afhankelijk van de hoogte van het fraudebedrag. Het is nog steeds zo dat een op de tien gevallen van fraude leidt tot een proces-verbaal.

De IFT's richten zich op middelzware en zware fraudezaken. Het aanbod van zaken was in het begin wellicht wat laag, maar dat neemt nu toe. Het LRT houdt zich met name bezig met zaken met een internationale dimensie. Een goede samenwerking tussen de IFT's en het LRT moet ervoor zorgen dat beide zo efficiënt mogelijk kunnen werken.

De **minister van Financiën** merkte op dat de belastingdienst goed geëquipeerd is om gevallen van fraude via het fiscale traject aan te pakken. Daarom zal in gevallen van fiscale fraude minder vaak sprake zijn van strafrechtelijke vervolging dan bij andere soorten van financiële fraude.

Wellicht kan de overheid voorlichtingscampagnes opzetten om duidelijk te maken dat fraude een ernstige zaak is. De Algemene Rekenkamer heeft zich in haar rapportage redelijk positief uitgelaten over het M en O-beleid, met name bij de departementen van SZW, LNV en OCW. Het beleid is erop gericht om dit beleid ook bij de andere departementen goed gestalte te geven. Het is overigens nog maar de vraag of de VBTB-operatie daar

een bijdrage aan kan leveren. Geprobeerd zal worden om de begrotingen in te richten volgens de doelen die met het beleid van de verschillende departementen worden nagestreefd. Dat neemt niet weg dat er ook bij departementen waar fraudebestrijding niet het hoofddoel is, permanent aandacht moet zijn voor het M en O-beleid, bijvoorbeeld in de verdiepingsbijlage. Misbruik en oneigenlijk gebruik zijn natuurlijk niet vanzelfsprekend de reden waarom doelstellingen van regelingen niet gehaald worden.

Er moet een onderscheid gemaakt worden tussen zaken die in het algemeen niet deugen en het witwassen van crimineel geld. In de ogen van de FATF is er ook een onderscheid tussen crimineel geld en bijvoorbeeld fiscale fraude. De FATF gaat geen internationale publiekrechtelijke verbindingen aan, maar heeft bijvoorbeeld wel bewerkstelligd dat Oostenrijk zijn wetgeving inzake anonieme bankrekeningen gaat aanpassen, waardoor het waarschijnlijk lid van de FATF kan blijven. De landen die lid zijn van de FATF voldoen bijna alle aan de gestelde eisen. Landen die dubieus handelen kunnen komen te staan op de in juni door de FATF te publiceren lijst van noncoöperatieve landen, hetgeen repercussies zal hebben voor het doen van zaken met die landen. Op die lijst staan wellicht ook Europese landen, behoudens wellicht Liechtenstein. Landen als Luxemburg en Oostenrijk wisselen inderdaad nog niet voldoende gegevens uit op fiscaal gebied, maar er wordt thans met voorrang gewerkt aan het bestrijden van criminele geldstromen. Een positieve ontwikkeling is dat Zuid-Amerikaanse landen als Argentinië, Brazilië en Mexico als observer zijn toegetreden tot de FATF. Als de anti-witwaswetgeving van die landen op orde is, kunnen zij lid worden. Het voornemen is om alsdan naast de Caribische tak van de FATF een Zuid-Amerikaanse tak op te richten. In het kader van de aanpak van EU-fraude ligt een conceptwetsvoorstel voor advisering voor aan de VNG en het IPO en enkele andere adviescolleges. Bij de Algemene Rekenkamer ligt een wijziging van de Comptabiliteitswet voor die ertoe strekt de minister een informatierecht te geven richting andere overheden die met EU-gelden werken. Daarin wordt ook de controle- en informatiebevoegdheid van de Rekenkamer geregeld. Met onder meer de VNG en het IPO zal worden gesproken over de mogelijkheid voor de minister om in het kader van Europese subsidiestromen de door de EU aan de staat opgelegde boetes te verhalen op de betrokken decentrale bestuursorganen en over de mogelijkheid voor de minister om decentrale bestuursorganen aanwijzingen te geven, zo nodig vergezeld van dwangsommen. De rapportages over de beheer- en controlesituatie op het terrein van de structuurfondsen in Nederland die eind juni naar de Europese Commissie gaan, zullen overigens in afschrift aan de Kamer worden toegezonden.

In het kader van de wet MOT is er een meldpunt voor ongebruikelijke transacties. De landelijke fraudeofficier neemt hierbij vervolgens het voortouw. Tot nu toe zijn er geen sancties opgelegd, maar daarvoor moet de bewijsvoering ook nog aangepast worden. Het is overigens vrij lastig om een overtreding te constateren. Wanneer een bank of instelling significant minder meldingen doet, kan dat via de begeleidingscommissie aangekaart worden. Bij de ECD houden zich enkele tientallen ambtenaren bezig met zaken in de sfeer van financiële wetgeving. Daarbij gaat het niet alleen om ongebruikelijke transacties, maar ook om bijvoorbeeld handel met voorkennis.

Het voorstel voor wijziging van de Europese witwasrichtlijn behelst inmiddels meer dan het witwassen van drugsgelden en gaat ook gelden voor onder meer casino's, advocaten, notarissen en geldtransporteurs. Er moet overigens nog worden voorzien in de gevoeligheden die dit met zich brengt voor bijvoorbeeld advocaten. Op een aantal punten is in Nederland al voldaan aan de voorgestelde maatregelen. Op de andere punten zal deze richtlijn nog geïmplementeerd moeten worden. De bepaling dat notarissen en advocaten een meldplicht hebben bij «de uitvoering van

andere financiële transacties» moet worden gezien als een algemene vangnetbepaling.

De **staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid** merkte op dat er geen taboe meer rust op de bestrijding van socialezekerheidsfraude. In het kader van de Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid geven de uitvoeringsinstellingen burgers voorlichting over wat zij wel en niet mogen doen, wanneer zij een uitkering ontvangen. Het is dan ook de vraag of een algemene voorlichtingscampagne rond misbruik van de sociale zekerheid hier nog iets aan kan toevoegen. Ook bestandsvergelijking, niet alleen tussen de uitvoeringsinstellingen onderling maar ook tussen de uitvoeringsinstellingen en bijvoorbeeld de belastingdienst en het ziekenfonds, draagt bij aan de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van de sociale zekerheid. Wanneer de gegevens gebruikt worden voor het doel waarvoor zij verstrekt worden, verzet de privacywetgeving zich daar niet tegen. Bij de bestrijding van witte fraude is sinds de ontdekking daarvan aan het begin van de jaren negentig veel vooruitgang geboekt door bestandsvergelijking met de belastingdienst. Verder wordt in het kader van het inlichtingenbureau binnen gemeenten geëxperimenteerd met het vergelijken van bijstandsbestanden en de meer actuele bestanden van werknemersverzekeringen. Witte fraude houdt overigens in dat mensen die een uitkering ontvangen, daarnaast nog witte arbeid verrichten. Door het gebruik van het sofi-nummer lopen zij echter tegen de lamp. Zwarte fraude is veel moeilijker vast te stellen. Hopelijk zal het in augustus of september te verschijnen onderzoek naar de omvang hiervan aanknopingspunten bieden om op dit punt beleid te ontwikkelen. Oneigenlijk gebruik is ook heel moeilijk vast te stellen. Waar het om WW-uitkeringen gaat, is het bijvoorbeeld de vraag wanneer er nu sprake is van verwijtbare werkloosheid.

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal zeker proberen om in het kader van de financiële verantwoording ook voor het op M en O-gebied gevoerde beleid verantwoording af te leggen. Aan de hand van kengetallen zal gepoogd worden, inzicht te geven in de effectiviteit van het beleid. Op het gebied van witte fraude kan hier enige duiding van worden gegeven. Aangezien de omvang van zwarte fraude moeilijk is vast te stellen, is het evenwel moeilijk om te bepalen of het beleid op dat punt effectief is geweest. Het aantal onderzoeken naar werkgeversfraude is de afgelopen jaren bijvoorbeeld verhoogd, maar het aantal gevallen waarin onder werkgevers fraude is vastgesteld, is gedaald. De in het regeerakkoord genoemde kwaliteitsimpuls heeft er in ieder geval toe geleid dat er extra gelden voor fraudebestrijding zijn ingezet.

Het verschil in het aantal gevallen van strafrechtelijke vervolging bij fiscale fraude en socialezekerheidsfraude kan niet verklaard worden uit het verschil in aangiftegrenzen. Die aangiftegrenzen zullen overigens mede op verzoek van de Kamer gelijkgetrokken worden. Het is echter niet gezegd dat de cijfers dan vergeleken kunnen worden en dat het aantal gevallen van vervolging van socialezekerheidsfraude drastisch zal veranderen door ophoging van die grens. Aangezien de aard van socialezekerheidsfraude nogal verschilt van die van fiscale fraude, verschilt ook de aanpak ervan. Fiscale fraude wordt vaak gepleegd door mensen die geld hebben, maar daar geen belasting over willen betalen. In dat geval kan het opleggen van een boete effectief zijn. Socialezekerheidsfraude wordt over het algemeen gepleegd door mensen die over weinig middelen beschikken. Het boete-instrument is in dergelijke gevallen dus ook wat moeilijker toe te passen. In het licht van de discussie hierover kan dan ook niet direct geconcludeerd worden dat fiscale fraude minder streng wordt aangepakt dan socialezekerheidsfraude en dat de pakkans bij fiscale fraude kleiner is dan bij socialezekerheidsfraude.

De **staatssecretaris van Financiën** merkte op dat de verbrokkelde aanpak van financiële fraude er debet aan is dat in de voortgangsrapportage weinig cijfermatig inzicht is gegeven in de effectiviteit ervan. Er wordt overigens gewerkt aan een rapportage waarin de diverse plannen om fiscale fraude te bestrijden, worden afgezet tegen het resultaat ervan in 1999. Daarbij zal niet alleen worden gekeken naar de opbrengst, maar ook naar het aantal gevallen dat achterhaald wordt, de inzet van middelen en personeel, de kosten die ermee gemoeid zijn en dergelijke. Aan het eind van de jaren zeventig is in het rapport-Van Bijsterveld voor het eerst enig inzicht gegeven in de omvang van de fiscale fraude. De omvang daarvan is echter moeilijk in te schatten, omdat niemand meldt dat hij fraudeert. De laatste jaren worden er risicoanalyses gemaakt om belastingambtenaren gericht te kunnen inzetten. Er is bijvoorbeeld onderzoek gedaan naar de aftrek van beroepskosten. Verder zijn er diverse bedrijfstakken doorgelicht. Wanneer in een bepaald jaar zo'n gericht onderzoek gedaan is, wil dat overigens niet zeggen dat daar het volgende jaar geen aandacht meer aan besteed wordt. Verder kan het preventief werken, als mensen het idee hebben dat zij altijd het risico lopen om gepakt te worden. Een voorlichtingscampagne kan hier wellicht ook aan bijdragen. Het is trouwens curieus dat het in de Verenigde Staten als positief wordt ervaren om veel belasting te betalen, terwijl daar in Nederland juist over geklaagd wordt.

De let's zijn in de vorige regeerperiode afgehandeld met een rapportage aan de Kamer. De afspraken die zijn gemaakt over de fiscale benadering hiervan, zijn niet veranderd. Het was en is een beperkt verschijnsel op een bepaald gebied.

Aan de hand van jurisprudentie is de afgelopen jaren enige structuur ontstaan in de aanpak van oneigenlijk gebruik in de fiscale sfeer. De belastingdienst heeft een aantal malen gemeend dat er sprake was van strijdigheid met het doel en de strekking van de belastingwetgeving. De Hoge Raad heeft vervolgens geconstateerd dat er in een aantal gevallen inderdaad sprake was van bijvoorbeeld *fraus legis*. Oneigenlijk gebruik behoeft echter niet te betekenen dat er sprake is van misbruik in de zin van een strafbaar feit. Desgevraagd gaf de staatssecretaris toe dat er sprake is van een grijs gebied tussen misbruik en oneigenlijk gebruik op fiscaal gebied. Het verschil in het aantal gevallen van vervolging bij fiscale fraude en andere financiële fraude zou verklaard kunnen worden door de verschillende grenzen die hiervoor worden aangehouden. Bij fiscale fraude ligt de grens bij een nadeel van f.25 000 en bij socialezekerheidsfraude bij een nadeel van f.6000. Het is overigens nog maar de vraag of het nuttig en wenselijk is om meer gevallen strafrechtelijk af te doen. Wanneer de FIOD of eenheden van de belastingdienst onregelmatigheden hebben geconstateerd, is het uit bestuurlijk oogpunt vaak beter om de mensen direct in hun portemonnee te treffen. In dat licht is het beleid gericht op preventie. Er wordt naar gestreefd om megafraudezaken zoveel mogelijk via het openbaar ministerie voor de strafrechter te brengen, ook al omdat daar precedentwerking van uitgaat, en om kleine zaken administratief af te doen met forse boetes.

Wanneer uit analyse blijkt dat de fraudebestrijding mogelijkerwijze in het geding komt door de geheimhoudingsplicht van bijvoorbeeld notarissen, dan zou het belang van de fraudebestrijding moeten prevaleren. De Kamer zal binnen twee maanden geïnformeerd worden over de uitkomst van het overleg hierover met de beroepsgroep en over de eventueel nader te nemen stappen.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
Van Heemst

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Van Gijzel

De voorzitter van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Terpstra

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Van Walsem

De griffier van de vaste commissie voor Justitie,
Pe