

Vergaderjaar 2004–2005

17 050

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

29 810

Fraudebestrijding: stand van zaken 2004

Nr. 295

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 4 april 2005

De commissie voor de Rijksuitgaven¹, de vaste commissie voor Financiën², de vaste commissie voor Justitie³ en de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid⁴ hebben op 10 maart 2005 overleg gevoerd met minister Donner van Justitie, staatssecretaris Van Hoof van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en staatssecretaris Wijn van Financiën over:

- **de brief van de minister van Justitie d.d. 17 november 2004 met betrekking tot de aanbidding van de voortgangsrapportage «Fraude en Financieel-economische Criminaliteit 2003–2004» (17 050);**

¹ Samenstelling:

Leden: Duivesteijn (PvdA), Giskes (D66), ondervoorzitter, Crone (PvdA), Rouvoet (ChristenUnie), Bibi de Vries (VVD), voorzitter, De Haan (CDA), Atsma (CDA), Vendrik (GroenLinks), Halsema (GroenLinks), Kant (SP), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), Balemans (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Van As (LPF), Rambocus (CDA), Gerkens (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), De Nerée tot Babberich (CDA), Aptroot (VVD), Blom (PvdA), Douma (PvdA), Stuurman (PvdA), Heemskerk (PvdA), Van Dam (PvdA) en Schippers (VVD).

Plv. leden: Noorman-den Uyl (PvdA), Bakker (D66), Fierens (PvdA), Van der Vlies (SGP), Van Egerschot (VVD), Mosterd (CDA), Kortenhorst (CDA), Van Gent (GroenLinks), Duyvendak (GroenLinks), De Ruiter (SP), Dezentjé Hamming (VVD), Schreijer-Pierik (CDA), Hofstra (VVD), Ferrier (CDA), Eerdmans (LPF), Vergeer (SP), Jan de Vries (CDA), Hermans (LPF), Mastwijk (CDA), De Krom (VVD), Smeets (PvdA), Van Heemst (PvdA), Smits (PvdA), Boelhouwer (PvdA), Kalsbeek (PvdA) en Van Beek (VVD).

² Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Bakker (D66), Crone (PvdA), Van Egerschot (VVD), Hofstra (VVD), De Haan (CDA), Bussemaker (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Halsema (GroenLinks), Kant (SP), Koopmans (CDA), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), ondervoorzitter, Smits (PvdA), De Pater-van der Meer (CDA), Van As (LPF), Tichelaar (PvdA), voorzitter, Gerkens (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), De Nerée tot Babberich (CDA), Koomen (CDA), Fierens (PvdA), Aptroot (VVD), Smeets (PvdA), Heemskerk (PvdA) en Dezentjé Hamming (VVD).

Plv. leden: Rouvoet (ChristenUnie), Dittrich (D66), Koenders (PvdA), Van Beek (VVD), Balemans (VVD), Kortenhorst (CDA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Duyvendak (GroenLinks), Van Gent (GroenLinks), De Ruiter (SP), Mosterd (CDA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Atsma (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Omtzigt (CDA), Eerdmans (LPF), Noorman-den Uyl (PvdA), Van Bommel (SP), Jan de Vries (CDA), Hermans (LPF), Mastwijk (CDA), Rambocus (CDA), Stuurman (PvdA), Luchtensveld (VVD), Blom (PvdA), Douma (PvdA) en Bibi de Vries (VVD).

³ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Klaas de Vries (PvdA), Van Heemst (PvdA), Vos (GroenLinks), Rouvoet (ChristenUnie), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Albayrak (PvdA), Luchtensveld (VVD), Wilders (Groep Wilders), Weekers (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Verbeet (PvdA), ondervoorzitter, Wolfsen (PvdA), Jan de Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Eerdmans (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Van Fessem (CDA), Straub (PvdA), Griffith (VVD), Van der Laan (D66), Visser (VVD) en Azough (GroenLinks). Plv. leden: Jonker (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Timmer (PvdA), Halsema (GroenLinks), Van der Staaij (SGP), Kalsbeek (PvdA), Van Velzen (SP), Tjong-A-Ten (PvdA), Van Baalen (VVD), Blok (VVD), Hirsi Ali (VVD), Aasted

Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Van Heteren (PvdA), Arib (PvdA), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Varela (LPF), Joldersma (CDA), Ormel (CDA), Van Dijken (PvdA), Örgü (VVD), Lambrechts (D66), Rijpstra (VVD), Karimi (GroenLinks), Vergeer (SP) en Hermans (LPF).

⁴ Samenstelling:

Leden: Noorman-den Uyl (PvdA), Bakker (D66), Bibi de Vries (VVD), De Wit (SP), Van Gent (GroenLinks), Verburg (CDA), Hamer (PvdA), voorzitter, Bussemaker (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Mosterd (CDA), Smits (PvdA), Örgü (VVD), Weekers (VVD), Rambocus (CDA), De Ruiter (SP), Ferrier (CDA), ondervoorzitter, Huizinga-Heringa (ChristenUnie), Bruls (CDA), Varela (LPF), Eski (CDA), Koomen (CDA), Aptroot (VVD), Smeets (PvdA), Douma (PvdA), Stuurman (PvdA), Kraneveldt (LPF) en Hirsi Ali (VVD).

Plv. leden: Depla (PvdA), Koşer-Kaya (D66), Blok (VVD), Kant (SP), Halsema (GroenLinks), Smilde (CDA), Verbeet (PvdA), Timmer (PvdA), Tonkens (GroenLinks), Omtzigt (CDA), Adelmund (PvdA), Van Miltenburg (VVD), Visser (VVD), Algra (CDA), Vietsch (CDA), Van der Vlies (SGP), Hessels (CDA), Hermans (LPF), Van Oerle-van der Horst (CDA), Van Dijk (CDA), Van Egerschot (VVD), Van Dijken (PvdA), Blom (PvdA), Kalsbeek (PvdA), Van As (LPF) en Schippers (VVD).

– **de brief van de Algemene Rekenkamer d.d. 30 september 2004 met betrekking tot de aanbieding van het rapport «Fraudebestrijding: de stand van zaken 2004» (29 810, nrs. 1 en 2).**

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Weekers** herinnert aan zijn eerdere opmerking dat in de VS en het VK wordt gewerkt met een systeem waarbij ieder halfjaar de mate van overtreding van regels bij bepaalde vormen van sociale zekerheid in beeld wordt gebracht, waardoor een permanent overzicht van de stand van zaken ontstaat. Het rapport van de Algemene Rekenkamer refereert hieraan op blz. 25. Aan de hand hiervan wordt de uitvoeringspraktijk bijgesteld. Kan in Nederland een vergelijkbaar systeem worden opgezet? Tussen Nederland en het VK bestaat goede samenwerking op het gebied van opsporing van fraude op het terrein van de sociale zekerheid. Eerder is gesproken over de grensoverschrijdende en internationale aanpak hiervan en het bleek dat vele landen in Europa hieraan minder aandacht besteden dan Nederland. Willen de bewindslieden dit punt op de Europese agenda zetten en welke initiatieven neemt de regering in dezen? In eerste termijn merkte de heer Weekers op dat het OM volgens rapportages een deel van de zaken pas na meer dan een jaar na indiening inhoudelijk beoordeelt. Bij fiscale fraude en fraude met volksverzekeringen gaat het om 20% van de gevallen, zo blijkt uit het rapport van de Algemene Rekenkamer. Dit percentage moet omlaag. Heeft de minister van Justitie hierbij streefcijfers in gedachten? Wordt het beleid binnen het OM daarop aangepast en, zo ja, op welke wijze?

Naar aanleiding van de brief van de minister van Justitie van 17 november 2004 vraagt de heer Weekers naar de opleiding in verband met opsporing van identiteitsfraude. Het thema documentherkenning verdient blijvende aandacht, waarbij de heer Weekers wijst op de medewerkers van CWI, UWV en de Sociale Verzekeringsbank. Is bij deze medewerkers verbetering te bespeuren op het punt van het signaleren van valse documenten? Op 12 mei 2004 maakt het UWV resultaten bekend van een nieuwe landelijke controleactie van valse documenten. Vijfhonderd dienstverbanden werden gecontroleerd, waarbij 300 identiteitsbewijzen bij werkgevers werden aangetroffen, 200 bewijzen waren niet voorhanden. Waar wel identiteitsbewijzen werden aangetroffen, bleek 53% niet in orde. Ook de resultaten van de pilot van de SIOD (de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst) naar identiteitsfraude zijn niet optimistisch. Gebleken is dat identiteitsfraude ruim aanwezig is binnen de georganiseerde criminaliteit. Hoe pakken de bewindslieden deze uitkomsten op?

Bestrijding van illegale arbeid wordt door het kabinet stevig aangepakt. Het is belangrijk dat de door het kabinet toegezegde handhaving daadwerkelijk wordt uitgevoerd. De heer Weekers heeft zorgen over de samenwerking tussen de Vreemdelingenpolitie en de Arbeidsinspectie. Hoe verloopt de samenwerking en wat kan verbeterd worden? De heer Weekers wil graag dat de Vreemdelingenpolitie zoveel mogelijk wordt ingeschakeld bij de interventieteams.

De heer **De Wit** (SP) memoreert dat precies een jaar geleden plenair werd gedebatteerd over de vraag: Nederland, fraudeland? Naast de HBO-fraude, de uitkerings- en ESF-fraude en de bouwfraude, duiken een jaar na dato steeds meer nieuwe vormen van fraude op, zoals identiteitsfraude, verzekerings- en faillissementsfraude en acquisitie- en incasso-fraude. Bij brief van 4 mei 2004 lichtte het kabinet een aantal voornemens toe voor de aanpak van deze problemen. Uit het rapport van de Algemene Rekenkamer blijkt dat het kabinet een aantal verbeteringen heeft voorgesteld, zoals het FP (het Functioneel Pakket) en de aanpak van

faillissementsfraude. Hoe staat het met de daadwerkelijke aanpak van de fraude en de aansturing van de fraudebestrijding? Welke cijfers zijn het kabinet bekend op het terrein van fraude en fraudebestrijding? De pakkans volgens het rapport van de Algemene Rekenkamer voor zwartwerken naast een uitkering is buitengewoon laag: minder dan 1%. De afzonderlijke ministeries zijn zich te weinig bewust van de urgentie, aldus de Algemene Rekenkamer. Verder meent zij dat de voorgenomen plannen van de bewindslieden te weinig concreet zijn. Wat is de aanpak van ieder ministerie op dit punt? Is er een plan van aanpak?

Volgens de heer De Wit staat of valt de aanpak van fraude met de afronding daarvan, waarbij hij wijst op de positie van het OM. Er worden weinig bedrijven voor bouwfraude vervolgd en er zijn grote fouten gemaakt bij de aanpak en de vervolging van de bedrijven. Is het OM zich voldoende bewust van de urgentie en is er voldoende capaciteit, ondanks de oprichting van het FP? Hoe staat het met de aanpak van het OM van de fraudeverschijnselen? In het rapport van de Algemene Rekenkamer wordt de oprichting van één loket binnen het OM gesuggereerd, zodat het zich beter kan richten op de horizontale fraude. Het is de vraag of dit een oplossing biedt, omdat er sprake is van een moeizame samenwerking tussen de parketten en de interregionale fraudeteams. Het OM moet aan de aanpak van fraude prioriteit geven. Ter voorkoming van versnippering stelt de heer De Wit de aanstelling van een nationale coördinator voor die fraude en fraudeverschijnselen die binnen de departementen aan de orde komen in de gaten kan houden en de overdracht van informatie kan regelen. Bij de behandeling van de Ambtenarenwet heeft de heer De Wit een voorstel tot invoering van meldplicht voor ambtenaren gedaan. Tot slot vraagt hij aandacht voor fraude die voorkomt bij de vrije beroepen. Een klokkenluidersregeling moet een verbetering van de huidige regeling inhouden alsmede een fonds. Ter voorkoming van fraude voor politici en bestuurders moet een gedragscode in het leven worden geroepen. Ook dit behoort bij een fundamentele aanpak van fraude.

Mevrouw **Noorman-den Uyl** (PvdA) vestigt de aandacht op de conclusie uit het rapport van de Algemene Rekenkamer dat de pakkans van zware fraude minder dan 1% is. Het kabinet mag zich niet bij dit resultaat neerleggen. Zij vraagt het kabinet om een offensieve opstelling om de pakkans van zwarte fraude aanzienlijk te verhogen en om daarvoor doelen te stellen. Een hulpmiddel bij het tegengaan van fraude is het opnemen van fraudegevoeligheid in het wetgevingsproces: een fraude-effectrapportage. Mevrouw Noorman verwijst in dit verband naar de recente behandeling van Wet financiering sociale verzekering waarbij de Kamer haar zorg uitsprak over het frauderisico omdat door de keuze voor een andere controlesystematiek, werkgevers alleen nog gecontroleerd worden op basis van risicoanalyses en steekproeven. Er moeten niet alleen risicoanalyses worden uitgevoerd, maar er moet ook geanalyseerd worden in hoeverre mensen of organisaties de kans krijgen de regelgeving niet na te leven. Wat is de reactie van de bewindslieden hierop?

Fraudebestrijding is vooral gebaat bij een integrale aanpak. Regionale fraudeteams zijn effectief bij het aanpakken van sectoren waarin sprake is van socialenzekerheidsfraude. De groei van de RIS verloopt traag en van een dekkend netwerk van fraudeteams over Nederland is ook nog geen sprake. In het kader van een offensieve aanpak van fraude moet de regering een versnelling in uitbreiding, effectiviteit en inzet van regionale fraudeteams realiseren. Er zijn afspraken gemaakt over taakbudgetten. Daardoor ontstaat het risico dat de opsporingsorganisaties het halen van het budget tot hoofddoel verheffen in plaats van dat ze zich richten op het opsporen van fraude. De fraude-effectrapportage moet bij het maken van afspraken over vervolgingsvolume worden toegepast.

In eerste termijn wees mevrouw Noorman erop dat de Algemene Rekenkamer niet naar het gemeentelijke traject heeft gekeken, terwijl het een

eenduidige fraudeketen is als het gaat om opsporing, signalering, preventie en veroordeling. Het antwoord luidde dat de Algemene Rekenkamer dit niet mocht, maar al snel bleek dat zij dit wel degelijk mag. Daarna verwees de minister van Justitie voor een nader antwoord naar de collega van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In de handavings-rapportage die op 23 februari werd behandeld is meer aandacht besteed aan het voorkomen van fraude binnen de gemeente. Met de komst van de Wet werk en bijstand is niet de verantwoordelijkheid van de landelijke politiek voor handhaving en fraudebestrijding verdwenen. De uitvoerings-verantwoordelijkheid kan bij de gemeenten worden gelegd, maar dit betekent niet dat de verantwoordelijkheid niet meer bij de Kamer ligt. Mevrouw Noorman gaat er daarom vanuit dat in de eerstvolgende rapportage over de effectiviteit van de fraudepreventie in de gemeenten op macroniveau aan de Kamer gerapporteerd wordt. Zij verwijst naar de staatssecretaris die in februari aangaf dat hij de samenhang tussen andere vormen van socialenzekerheidsfraude en de fraude op bijstandsniveau in beeld zal brengen. Als blijkt dat de bewindslieden van plan zijn om in de fraudeketen dat speciale segment buiten beeld te laten, zal zij de Kamer om een oordeel vragen. Bij de behandeling van de Wet werk en bijstand heeft de Kamer namelijk uitdrukkelijk bedongen dat die set gegevens onderdeel blijft van het algemeen handavingsbeleid van de regering als het gaat om de signalering en verantwoording.

De heer **Van As** (LPF) memoreert de bespreking van het frauderapport van de Algemene Rekenkamer. Hij stelt minister Donner en staatssecretaris Wijn enkele vragen over de fraudeaanpak op hun beleidsterrein en hij heeft er geen bezwaar tegen als bepaalde vragen schriftelijk worden afgedaan.

Kan staatssecretaris Wijn vertellen of en wanneer er bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel rechtshandhaving wordt ingediend en of dit wetsvoorstel ook een bestuurlijke dwangsom zal bevatten? De regering lijkt met de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen gekozen te hebben voor een tweekoppig monster. Waar de belastingdienst als Inspecteur bij te weinig aangegeven of betaalde belasting kan kiezen voor een schuld-kwalificatie van grove schuld of opzet met een maximale boete van 100%, zal de Belastingdienst Toeslagen te veel ontvangen huursubsidie slechts kunnen bestraffen met een boete van 25% wegens opzet. Dit kan niet aan de burger worden uitgelegd, omdat hij de belastingdienst als een geheel ziet die echter verschillend reageert op maatschappelijk ongewenst gedrag.

Wil de regering eenheid brengen in de bestuurlijke bestraffing van ongewenst gedrag, in ieder geval binnen de belastingdienst als uitvoerende organisatie? Heeft de inning van belastingschulden bij bewoners van woonwagenvelden prioriteit? Zal de schade door de blokkade op de A2 in de nabijheid van het woonwagenveld Vinkenslag op de verantwoordelijken worden verhaald? Hoe is de stand van zaken op dit punt?

Bij de bespreking van het rapport van de Algemene Rekenkamer zei minister Donner dat de fraudecapaciteit de afgelopen jaren verhoogd is. In het algemeen worden zaken niet geseponeerd wegens gebrek aan capaciteit, maar veeleer vanwege de kwaliteit van de processen-verbaal in fraudezaken en de moeizame bewijsgeving. Kan de minister garanderen dat fraudezaken die door het OM geaccepteerd zijn voor strafvervolgning niet beleidsmatig worden geseponeerd? Zo nee, bij welke van de volgende categorieën fraudezaken – belasting, sociale zekerheid, bank- en verzekeringsfraude, faillissementsfraude – wordt beleidsmatig geseponeerd en in welke mate gebeurt dit? Kan de bewindsman garanderen dat na een beleidsmatig sepot de zaak aan het bestuursorgaan wordt teruggeven voor een bestuurlijke afdoening? Betekent de instelling van een Functioneel Parket dat ook eenheid is gekomen in de strafrechtelijke selectie voor strafzaken? Is de kans dat een fraude met een uitkering van

bijvoorbeeld € 30.00 wordt bestraft even groot als een belastingfraude met een nadeel van € 30 000?

De heer Van As besprak de eerste keer met minister Donner het aspect van de bewijslast in ontnemingszaken. Over het algemeen krijgt de belastingdienst, zij is daarvoor nooit negatief in de publiciteit geweest, respect voor de fiscale behandeling van criminelen, zoals door het opleggen van ontnemingszaken aan drugsdealers. Waarom is in de wetgeving voor ontnemingszaken niet gekozen voor de vrije bewijsleer die geldt in belastingzaken?

Volgens een persbericht van het ANP van 4 januari jongstleden is minister Donner bang dat de Nederlandse vennootschap op termijn zal uitsterven, omdat bedrijven massaal zullen kiezen voor buitenlandse vormen, zoals de Engelse limited. Het Europese Hof van Justitie heeft bepaald dat alle rechtsvormen in de EU-lidstaten gelijkwaardig zijn. Nederlandse bedrijven zijn daardoor vrij om te kiezen voor bijvoorbeeld de Engelse limited, waarin de aandeelhouders meer invloed hebben. Heeft de regering plannen om misbruik of eigenlijk gebruik van buitenlandse rechtsvormen, een pregnant voorbeeld is de Engelse limited, tegen te gaan en zo ja, op welke wijze? Een aanpak kan zijn dat op alle buitenlandse rechtsvormen die vergelijkbaar zijn met de Nederlandse BV's en NV's en feitelijk hier gevestigd zijn, het Nederlandse vennootschapsrecht van toepassing is, terwijl de geldigheid van de oprichting naar het recht van een land van de EU tegelijkertijd wordt erkend.

Is de minister het met de heer Van As eens dat de natuurlijke personen die feitelijke beleidsbepalers zijn van BV 1, aansprakelijk moeten kunnen worden gesteld als deze BV als feitelijke beleidsbepaler van BV 2 kan worden aangemerkt? Immers, constructies met het tussenschuiven van BV's om de aansprakelijkheid van Boek 2 van het BW te ontgaan moeten zoveel mogelijk worden tegengegaan. Is de minister van mening dat uit een oogpunt van een effectieve aanpak van faillissementsfraude iedere schuldeiser, en dat geldt ook voor de Ontvanger van de belastingdienst, bij een faillissement bestuurders, commissarissen en feitelijke beleidsbepalers civielrechtelijk aansprakelijk moeten kunnen stellen? En zo nee, waarom niet.

In het kader van de uitvoering van de motie Jan de Vries c.s. (stuk nr. 12) inzake de zorgvuldige afhandeling van klachten tegen o.a. curatoren vraagt de heer Van As of de minister bekend is met de conclusie van A-G Timmerman van 11 januari 2005 die gaat over de vraag of een curator zelf een enquête moet aanvragen inzake zijn eigen wanbeleid? Is hij met de heer Van As van mening dat een zorgvuldige afhandeling van klachten juridisch wordt gefrustreerd doordat de curator in bepaalde situaties een enquête over zijn eigen wanbeleid moet aanvragen? Is hij van mening dat iedere schuldeiser een enquête naar het wanbeleid van een curator moet kunnen aanvragen? Welke maatregelen wil de bewindsman nemen om te komen tot een verbetering en intensivering van de aanpak van faillissementsfraude?

De heer **De Haan** (CDA) juicht het rapport van de Algemene Rekenkamer toe, maar is treurig over de conclusie dat de pakkans van bepaalde vormen van fraude of corruptie minder dan 1% is. Hij concludeert dat iemand die het UWV oplicht tegelijkertijd de belasting oplicht. Er zijn plannen om het UWV en de belastingdiensten onder een koepel te brengen. Wordt hierdoor de kans groter dat sociale en fiscale fraudes beter kunnen worden opgespoord? Hoe denken de staatssecretarissen hierover?

Naar aanleiding van de bouwfraude wordt grote nadruk gelegd op het opsporen van corruptie in de ambtenarij. Ziet de minister mogelijkheden om dit fraudeonderzoek uit te breiden naar instellingen die voor een groot deel van de overheid afhankelijk zijn maar daartoe niet behoren? MBO-studenten lopen zoveel mogelijk via het bureau van de school-

instelling stage. Waar blijven de stagevergoedingen? Er zijn aanwijzingen dat die niet altijd in de zak van de stagiair terechtkomen die alleen een reiskostenvergoeding krijgt. De administratie van de scholen geven hierover geen duidelijkheid. Ziet de minister mogelijkheden om ambtelijke of aan de overheid gelieerde instellingen over de risico's van fraudegevoeligheid te laten rapporteren? Van een dergelijk overzicht kan op zich al een afschrikwekkend effect uitgaan.

Het antwoord van de bewindslieden

De **staatssecretaris van Financiën** merkt op dat het wetsvoorstel rechtshandhaving voor de zomer bij de Kamer wordt ingediend. Daarin is geen voorstel tot een dwangsom opgenomen. Op de vraag of de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen een tweekoppig monster wordt en of de boetes aan de uitgavenkant hetzelfde moeten zijn als aan de fiscale kant antwoordt de bewindsman dat het boeteregime van de uitgavenkant ook aan de uitgavenkant is gebleven en dat van de inkomstenkant, aan de inkomstenkant. Mocht op termijn blijken dat in de toekomst beide categorieën dichter bij elkaar moeten worden gebracht, inclusief de verrekening tussen belastingen en toeslagen, dan komt de bewindsman hierop bij de Kamer terug.

Woonwagenkampen hebben grote prioriteit. Het gaat om een weerbarstige problematiek. De met diverse steden afgesloten convenanten worden uitgebreid zodat woonwagenbewoners normaal belasting zullen betalen. Een herhaling van de situatie in Maastricht moet worden voorkomen. De vraag over het verhalen van de kosten die ontstonden door een blokkade van de A2 moet primair door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden worden beantwoord. De minister van Justitie kan hierop echter ook ingaan. Indien hij dit niet doet, zal de vraag worden doorgeleid.

Antwoordend op de vraag over de inning van de premies door de belastingdienst in plaats van het UWV zegt de bewindsman dat de integrale controlecapaciteit op dat onderdeel van het UWV wordt overgenomen door de belastingdienst. Er zal niet beknibbeld worden op de opsporingscapaciteit. De staatssecretaris suggereert dat een nadere gedachtewisseling hierover kan plaatsvinden bij de behandeling van de voortgangsrapportage over de integratie premie-inning en belastingheffing.

De **staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid** bevestigt dat Nederland op het gebied van de sociale zekerheid op een goede manier met het VK samenwerkt. Europa als geheel heeft zeer beperkte bevoegdheden op dit terrein. De bewindsman verwijst naar de door hem in een vorig overleg opgesomde bilaterale afspraken die effect zullen opleveren bij het tegengaan van grensoverschrijdende fraude. Er zijn, sprekend over identiteitsfraude, twee invalshoeken. Betreffende identiteitsfraude rondom uitkeringen zijn de afgelopen tijd pilots gehouden bij UWV en CWI. Het ging daarbij om een verbeterde documentherkenning. Er werden geen of nauwelijks vervalste documenten getroffen ondanks de geïntensiveerde inzet. Dit is verklaarbaar omdat men bij uitkeringen te maken heeft met vele gekoppelde bestanden die moeilijk te doorbreken zijn. De pakkans op dit terrein is hoog. Identiteitsfraude wordt wel geconstateerd bij de illegaal werkende uitkeringsgerechtigden en illegale vreemdelingen in algemene zin. Bestrijding vindt plaats via de interventieteams, de bestuurlijke boetes en eerder aangekondigde maatregelen. Het blijft een probleem dat grote aandacht moet krijgen. Hierbij moet ook worden gekeken naar de verantwoordelijkheid van de werkgever die illegalen inhuurt. De CWI zijn inmiddels gestart met een pilot voor verificatie en informatiepunten waar de papieren worden gecontroleerd. Het is de bedoeling dat deze punten breed over het land worden verspreid. Het UWV heeft maatregelen getroffen op het

gebied van sofi-nummers. CWI en UWV zijn specifieke personeelsopleidingen gestart op het gebied van het tegengaan van ID-fraude. In de SUWI-discussie wordt benadrukt dat in de gehele keten fraude in beeld moet worden gebracht. In de nieuwe jaarplannen zijn prestatie-indicatoren opgenomen voor het bestrijden van fraude in de sociale zekerheid.

De Algemene Rekenkamer heeft een onderzoek verricht naar zwarte fraude op basis van een POROSZ-inventarisatie (Periodiek Onderzoek Regel Overtreding Sociale Zekerheid). Geconstateerd moet worden dat bij een dergelijk onderzoek kanttekeningen zijn te plaatsen. Men komt niet verder dan een overzicht van de hoeveelheid opgemaakte processen-verbaal. De pakkansmogelijkheden die in het voor- en preventietraject zaten zijn hierbij niet meegenomen. De uitkomst van de pakkans zal hierdoor enkele procenten – wellicht 6 tot 8% – hoger uitvallen dan nu wordt gesteld. Mevrouw Noorman vroeg of de regering zichzelf een doel wil stellen zodat de voortgang kan worden gemeten. Allereerst wil de bewindsman in beeld hebben wat nog meer kan worden gedaan op het gebied van vergroting van de pakkans in het geval van zwarte fraude. Hij wacht het moment af waarop hij onderbouwd een streefgetal kan noemen.

De staatssecretaris heeft positieve ervaringen met de samenwerking tussen de Arbeidsinspectie en de Vreemdelingenpolitie met betrekking tot bestrijding van illegale arbeid. De voorziene uitbreiding vordert gestaag. Momenteel zijn 15 teams operationeel. Voor 2005 zijn afspraken gemaakt op regionaal en landelijk niveau.

De Algemene Rekenkamer geeft in haar rapport op blz. 14 aan waarom de bijstandsfraude niet in het vorige onderzoek is opgenomen. De bewindsman benadrukt dat hij niet verantwoordelijk is voor de uitvoering van het in het beeld brengen van bijstandsfraude. Wel bestaat een systeem- en een beleidsverantwoordelijkheid voor de WWB (Wet werk en bijstand). Voor de gegevens verwijst de staatssecretaris naar vooral de fraudestatistiek. Eerder zegde hij toe dat hij niet van plan is, tegen de zin van de gemeenten in, om daarin wijzigingen aan te brengen. Haar vraag over de handhavingsrapportage van de kerngetallen moet mevrouw Noorman aan de Algemene Rekenkamer stellen. De uitvoering van de WWB is gedecentraliseerd, hetgeen consequenties heeft. De Kamer ontvangt de uitvraag en de rapportage daarover.

De **minister van Justitie** deelt mede dat de bezetting van het OM verdeeld is over de arrondissementsparketten en het FP. Bij de arrondissementsparketten is ongeveer 66% personen bezig met verticale fraude (uitkeringsfraude) met horizontale fraude. Hierbij komt nog de inzet van het FP dat ruim 50 medewerkers omvat die een deel van hun tijd zaken van de bijzondere opsporingsdiensten doen. Tevens zit daar het financieel expertisecentrum van het OM. In het proces van de veranderingen bij het OM zal een verdere specialisatie plaatsvinden. Op deze basis kan gekomen worden tot een meer gerichte inzet op fraude. Het is niet verstandig om alles in één loket op te nemen, omdat dan de werkzaamheden van de arrondissementsparketten daarin opgezogen worden. Er is reeds een concentratie bij het FP. Voor de socialenzekerheidsfraude is er een spreiding over de arrondissementsparketten. In het kader van de omvorming van het OM wordt ook daar naar specialisatie gezocht. Zo nodig wordt de specialisatie gevolgd op het niveau van de rechtbanken, zodat aldaar de deskundigheid geconcentreerd terechtkomt.

De stappen die sinds het vorige overleg gezet zijn, hebben met name betrekking op de faillissementsfraude, identiteitsfraude en de verdere ontwikkeling van het FP. Hoe staat het met het verdere onderzoek van de terreinen van fraude? Aan het WODC is op advies van de interdepartementale stuurgroep fraude en financieel-economische criminaliteit gevraagd om een systematiek voor de zogenoemde fraudemonitor. Dit

WODC-onderzoek is inmiddels gestart. Verder is de Kamer een onderzoek, dat ook door het WODC zal worden verricht, naar telecom-fraude toegezegd. Het onderzoek naar de aard en omvang van de faillissementsfraude is in december 2004 begonnen. De resultaten daarvan worden in de tweede helft van 2005 verwacht. Parallel daaraan voert de FIOD-ECD een onderzoek uit naar de aard en omvang van faillissementsfraude op basis van in het bezit zijnde dossiers. De bewindsman zal tot slot het WODC vragen, een onderzoek te verrichten naar de malafide vastgoedactiviteiten, hetgeen aansluit bij de motie-Dijsselbloem c.s. die tijdens het illegalendebat werd ingediend.

«Fraude» is een containerbegrip waar zo langzamerhand ieder handhavingsprobleem wordt ondergebracht. Om deze reden kan geen antwoord gegeven worden op de vraag wat het totale beeld van de fraude is. De HBO-fraude betrof vooral het gebruikmaken van mogelijkheden die in de regelgeving zaten. Deze fraude leidde tot aanpassing van de regelgeving, maar strikt genomen is in strafrechtelijke zin geen sprake van fraude. De bewindsman probeert vanuit de verschillende onderdelen te komen tot een opbouw van het beleid, zoals ook gedaan is in het plan van aanpak faillissementsfraude.

Op het terrein van faillissementsfraude worden door FIOD-ECD meer zaken aan het OM aangeboden. De planning is dat dit jaar minstens 60 zaken worden vervolgd. Op het terrein van identiteitsfraude ligt de stand van zaken op 4000 zaken die zijn afgedaan. Belangrijker is dat het OM met de verschillende opsporingsdiensten, handhavingsarrangementen afspreekt waarin sprake is van de inzet van de verschillende handhavingsdiensten. Het OM garandeert daar tegenover dat de aangebrachte zaken worden afgedaan. Op basis van de kwalitatieve slag die gemaakt wordt, wordt met dreigingsbeelden gewerkt: waar kan de pakkans worden verbeterd? Op een aantal terreinen worden daarover worden afspraken met de uitvoeringsdiensten gemaakt. Zaken die daaruit voor het OM voortvloeien, worden behandeld. Over het beleidssepot is afgesproken dat de zaak teruggaat voor bestuurlijke afhandeling.

De aard van de zaken verandert. In het verleden werd vaak alleen gekeken naar een fout paspoort. Nu wordt gepoogd om achter dat foute paspoort te kijken. Waar duikt hetzelfde paspoort op? Op deze wijze krijgt men een breder beeld van plaatsen waar de fraude optreedt. In de toekomst krijgt men te maken met meer fundamentele netwerken en verschijnselen van fraude. Het OM in Zwolle houdt een proef met het fenomeen faillissementsfraude. Het wacht niet meer totdat de curator een fraude-sigitaal afgeeft. Men wil reeds in de beginfase initiatieven nemen om de kennis en informatie over de rechtspersoon waarvan het faillissement plaatsvindt bij elkaar te brengen. De Zwolse rechtbank koppelt de uitgesproken faillissementen aan elkaar zodat mogelijke fraudesignalen worden opgevangen.

De fraudemonitor gaat een beeld van fraudes geven waartegen zal worden opgetreden. De omvang van fraudes is in beginsel niet bekend. In die zin zal de monitor beperkte effecten hebben. Daarom wordt de slag gemaakt naar de dreigingsbeelden. Het FP heeft een aparte afdeling die de regelgeving bekijkt. Deze gegevens vormen de input voor de handhavingsarrangementen. Dit betekent niet dat dit systematisch voor iedere overheidsinstelling wordt gedaan, omdat dit vermoedelijk een overbelasting voor het systeem zal opleveren. Er wordt gericht gekeken naar punten waarop zich problemen dreigen voor te doen. Hierbij vindt samenwerking plaats met de universiteiten van Tilburg, Rotterdam en Amsterdam.

Het OM behandelt vaak ingewikkelde zaken die doorgaans een aanvullend onderzoek vergen. Daarna vindt pas de beoordeling plaats. In het normale werkproces is een termijn van zes maanden uitgangspunt.

Onder verwijzing naar zijn opmerking over het heterogene karakter van fraude zegt de bewindsman dat aanstelling van een landelijke fraude-

coördinator weinig zinvol is. Het OM wordt door de reorganisaties steeds beter gecoördineerd bij fraudes betrokken. Door onderlinge samenwerking van de verschillende departementen, onder andere in het plan van aanpak voor fraude, wordt getracht ook op dat terrein gecoördineerd op te treden. De coördinatie mag niet de vijand worden van de handhaving in de afzonderlijke sectoren.

Het is mogelijk dat het FP naar een meer gecoördineerde aanpak groeit. In de werkverdeling zullen zaken van € 30 000 vaak bij het arrondissementsparket worden ondergebracht. Ook die zaken moeten vanuit het eigen handhavingscircuit bekeken worden. Procesmatige zaken die bij de arrondissementsparketten zitten vloeien ten dele voort uit de handhavingssarrangementen, maar zijn geen kwestie van prioriteit. De ongespecificeerde fraudezaken lopen bij het FP en daar vindt coördinatie en sturing plaats.

Vanuit de invalshoek van het illegalenbeleid kan worden geconstateerd dat er vrij nauwe samenwerking bestaat tussen de Arbeidsinspectie en de Vreemdelingenpolitie vanuit de optiek bestrijding van illegalen. Dit heeft ook betrekking op illegale huisvesting. Regelmatig worden met gemeenten op dat terrein acties gevoerd. De sleutel van dit beleid zit echter niet bij de fraude, maar bij de illegaliteit.

De bewindsman stelt voor terug te komen op de vraag over de klokkenluiders in de reactie op het SER-advies.

Het is onmogelijk om het Nederlandse recht toe te passen op buitenlandse rechtsvormen. De rechtsvorm is namelijk naar zijn recht opgericht. Jurisprudentie van het Hof houdt in dat niet mag worden geëist dat buitenlandse rechtsvormen naar Nederlands recht zijn gevormd. Het kabinet heeft onlangs besloten in reactie op dit soort ontwikkelingen om het zwaartepunt, dat nu ligt op het preventief toezicht op rechtsvormen, te verschuiven naar het repressief toezicht, zodat een beter beeld ontstaat. In de EU zal het aantal rechtsvormen steeds heterogener worden, zodat de toezichtmechanismen daarop moeten worden aangepast.

De vragen van de heer Van As over de constructies met het tussenschuiven van BV's en over de civielrechtelijke aansprakelijkheid bij faillissementsfraude zal de bewindsman schriftelijk beantwoorden. Dit geldt ook voor de vraag over de conclusie van A-G Timmerman.

Ingaande op de vraag over de schade ten gevolge van de blokkade van de A2 zegt de minister dat het om schade gaat die particulieren geleden hebben door de actie. De staat kan niet optreden, omdat hij zelf deze schade niet geleden heeft anders dan in de vorm van politie-inzet. Deze kosten kunnen eventueel verhaald worden. Er wordt een discussie gevoerd met de minister van Binnenlandse Zaken omtrent hantering van het veroorzakersbeginsel, namelijk het verhalen van de kosten van de grootschalige politie-inzet. In dit geval van de blokkade kan geen organisatie worden aangesproken. Sommige kosten blijven ten laste komen van de algemene middelen.

Ingaande op de vraag van mevrouw Noorman omtrent een fraude-effectrapportage merkt de bewindsman op dat die momenteel plaatsvindt in de wetgevingstoets met betrekking tot het vraagstuk van de handhaving. Invulling van de fraudemogelijkheden ontstaat op het moment van de invulling van een algemene maatregel van bestuur en ministeriële regelingen. Een dergelijke effectrapportage vindt plaats in het kader van de toetsing van regelgeving. Belangrijker op dat terrein is echter de ervaring die ontstaat na inwerkingtreding van de regelgeving en dat is de terugkoppeling vanuit de handhavingdiensten. Wetgeving komt stuksgewijze tot stand, reden waarom de bewindsman geen integrale toets kan maken voor de gehele wetgeving. Bij identiteitsfraude vindt integraal een toetsing plaats van de vraag hoe dit in de wetgeving moet worden opgenomen: moeten gelijke nummers – zoals bij het burgersnummer – worden gebruikt of moet dit uit een oogpunt van het tegengaan van fraude dit juist niet worden gedaan? Het op één nummer zetten van alle gegevens,

kan wellicht voorkomen dat er een vals nummer wordt gebruikt, maar het gebruik van een valse persoonlijkheid wordt hierdoor in de hand gewerkt. Intellectueel lijkt het een integraal probleem, maar het gaat om de vraag hoe pragmatisch dit soort ontwikkelingen kan worden tegengegaan. Er wordt wel degelijk over zelfcontrolerende systemen nagedacht. Momenteel is er sprake van een overgangsfase. Enige jaren geleden was hier namelijk nog grote weerstand tegen vanuit een oogpunt van privacy-bescherming.

Tot slot wijst de minister erop dat fraude in strafrechtelijke zin terechtkomt bij het OM zodat op deze wijze coördinatie mogelijk is. Gebrek aan handhaving is momenteel voorwerp van systematische toetsing en controle in het kader van het project Handhaven op niveau. Hierover zal worden gerapporteerd. Specifieke vormen van fraude, zoals failissementsfraude, zijn gecoördineerd in het kader van een plan van aanpak failissementsfraude. Andere aanpak van handhaving komt enerzijds in het project Handhaven op niveau aan de orde en anderzijds in het project Rijk en handhaving dat in maart start en specifiek betrekking heeft op de rijks-overheid.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Bibi de Vries

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Tichelaar

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
De Pater-van der Meer

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

De adjunct-griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Noordsij