

Vergaderjaar 2005–2006

**17 050**

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

**Nr. 319**

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 januari 2006

Mede namens de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Financiën, Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bied ik u hierbij de Voortgangsrapportage Fraude en Financieel-economische Criminaliteit aan over de periode oktober 2004 – november 2005. Deze interdepartementale rapportage bevat een terugblik op de belangrijkste ontwikkelingen op dit terrein in de genoemde periode en sluit aan op de voortgangsrapportage 2003 – 2004 van 17 november 2004 (Kamerstukken II 2004–2005, 17 050, nr. 276). De laatstgenoemde rapportage is besproken in het Algemeen Overleg van 10 maart 2005 met de commissie voor de Rijksuitgaven, de vaste commissie voor Financiën, de vaste commissie voor Justitie en de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid (kamerstukken II, 2004–2005, 17 050, nr. 295).

In de bijlage wordt verwezen naar brieven en rapportages die de betrokken bewindspersonen in de betreffende periode naar de Tweede Kamer hebben gezonden. Daarin wordt veel kwantitatieve informatie aan de Kamer verstrekt. Deze informatie wordt daarom niet herhaald in deze rapportage.

De Minister van Justitie,  
J. P. H. Donner

## Enkele algemene aspecten van het afgelopen jaar

### *Het Functioneel Parket*

De oprichting bij het Openbaar Ministerie van het Functioneel Parket (dat operationeel is sinds 01-01-2003) versterkt de aandacht voor zowel de aanpak van financieel-economische als de milieucriminaliteit. Het Functioneel Parket doet o.a. de zaken af die de bijzondere opsporingsdiensten aanbrenge. Door deze afdoening bij één parket onder te brengen, is een bundeling van expertise bereikt en is de selectie en afdoening van dit soort zaken in één hand gebracht. Dit is mede gedaan om een kwaliteitsimpuls te geven, die ook betrekking heeft op het verbeteren van de prioriteitstelling en het verhogen van de snelheid van afdoening. Doordat nu één parket de afdoening van zaken van bijzondere opsporingsdiensten voor zijn rekening neemt, kan in overleg met die diensten steeds sterker gestuurd worden op het innemen van strafzaken waarbij van een strafrechtelijke interventie een extra maatschappelijk effect verwacht mag worden ten opzichte van een bestuurlijke afdoening. Daarbij wordt ook geselecteerd op strafrechtelijke interventies waarmee een generaal preventief effect kan worden bereikt in de zin van het verhogen van het nalevingniveau binnen de gehele sector of branche.

Met betrekking tot het gebied van de sociale zekerheid kan worden gemeld dat de komst van het Functioneel Parket de coördinatie van de opsporing op dit gebied heeft verbeterd en transparanter gemaakt. Dit heeft het maken van afspraken over bijzondere opsporing, met name in de vorm van het jaarlijks handhavingarrangement, aanzienlijk vereenvoudigd. Zowel de bijzondere opsporingsdiensten als het Functioneel Parket zijn doende de samenwerking in de keten verder te versterken.

### *Onderzoeksproject «Fraude in Beeld»*

Op initiatief van het Platform Bijzondere Opsporingsdiensten (BOD'en) is in 2005 door de BOD'en in samenwerking met het Functioneel Parket van het OM een sociaal-wetenschappelijk onderzoek gestart naar fraude in Nederland. Daarin wordt onderzoek gedaan naar de fraudevormen die wij thans kennen, hoe fraude zich gedurende de eerstkomende jaren zou kunnen ontwikkelen en naar de vraag hoe daar effectief tegen kan worden opgetreden, zowel in preventieve als in repressieve zin. In het onderzoek worden ook de onzekerheden die inherent zijn aan pogingen om ontwikkelingen in de toekomst te voorzien in beeld gebracht. Kortom: er wordt gezocht naar antwoorden op drie vragen: «wat nu?» «wat straks?» en «wat indien?».

Het project «Fraude in Beeld» is opgedeeld in acht deelonderzoeken. Het eindrapport wordt in het voorjaar van 2006 verwacht. Het eindrapport moet anders dan die aanduiding suggereert worden gezien als een dynamisch document, dat doorlopend dient te worden geactualiseerd aan de hand van nieuwe inzichten en onderkende dreigingen. De in het onderzoek ontwikkelde methodiek zal het mogelijk maken ontwikkelingen te monitoren om daarop tijdig in te kunnen spelen in de prioriteitsstellingen van de BOD'en.

### *Faillissementsfraude*

In de voorbije periode is met name faillissementsfraude veelvuldig in beeld geweest. Aandacht is er ook gegeven aan de bestuurlijke preventie in de voorkoming van faillissementsfraude. Het instrumentarium voor het toezicht op rechtspersonen wordt in interdepartementale samenwerking herbeoordeeld. De gemeente Amsterdam heeft met behulp van het screeningsinstrument Bibob laten zien dat overheden kunnen voorkomen dat ongewild criminelen gefaciliteerd worden door hen een vergunning,

subsidie of aanbesteding te verlenen. Het WODC heeft onderzoek laten uitvoeren naar de aard en omvang van faillissementsfraude in Nederland. Het Hugo Sinzheimer instituut voerde dit onderzoek uit.

### **Vervolg rapport «Fraudebestrijding: stand van zaken 2004» van de Algemene Rekenkamer**

De Algemene Rekenkamer (AR) heeft op 17 september 2004 haar rapport «Fraudebestrijding: stand van zaken 2004» (Kamerstukken II, 2004–2005, 29 810, nrs. 1 en 2) vastgesteld.

De AR was van oordeel dat de regie en coördinatie van de fraudebestrijding op alle onderzochte terreinen verbeterd is door het hanteren van handhavingafspraken en door de komst van het Functioneel Parket. De bewindspersonen waren zo concludeerde de AR, de meeste toezeggingen met betrekking tot de afdoening van fraudezaken nagekomen. De AR constateerde nog tekortkomingen in het inzicht bij de drie organisaties die fraudezaken ook bestuurlijk kunnen afdoen: de belastingdienst, de SVB en (in mindere mate) het UWV. Dit gebrek aan inzicht in aard en omvang gold volgens de AR ook voor de opsporingsprestaties van de Interregionale Fraudeteams (IFT's) en van de politiekorpsen. De AR vond de totale coördinatie van horizontale fraudezaken nog onvoldoende.

Het rapport van de AR was onderwerp van bespreking in het Algemeen Overleg van 17 november 2004 en het hierboven al genoemde Algemeen Overleg van 10 maart 2005 (Kamerstukken II, 2004–2005, 29 810, nr. 3 resp. nr. 295).

Om het inzicht in de aard en omvang te vergroten is na advies van de Interdepartementale Stuurgroep fraude en financieel-economische criminaliteit het WODC verzocht om een plan uit te werken voor een Fraudemonitor. In die opzet is het zeker de bedoeling dat al bestaande informatiesystemen worden gebruikt. Het onderzoeksteam dat dit onderzoek uitvoert komt van de capaciteitsgroep Methodeleer en Statistiek van de Universiteit van Utrecht en een lid van de Interuniversitaire Onderzoeksschool voor Psychometrie en Sociometrie IOPS en het bureau BeleidsOnderzoek en Advies (BOA) te Utrecht. Op basis van het handboek wordt de Fraudemonitor samengesteld. Het Handboek beschrijft wat en hoe in de Fraudemonitor gerapporteerd dient te worden en hoe de benodigde gegevens verkregen dienen te worden. De aanbevelingen op het terrein van de fiscaliteit die de ARK in haar rapport heeft gedaan zijn door de Belastingdienst in concrete maatregelen omgezet. Via het Beheersverslag Belastingdienst 2005 zult u verder over de voortgang en implementatie worden geïnformeerd.

Over de wijze waarop gevolg aan het AR-rapport is gegeven op het gebied van de sociale zekerheid, is aan de Kamer gerapporteerd als onderdeel van de Integrale Rapportage Handhaving 2003 en de Integrale Rapportage Handhaving 2004 (Kamerstukken II, 2004–2005, 17 050, nr. 280 resp. nr. 310). Deze rapportages zijn onderwerp van bespreking geweest in respectievelijk het Algemeen Overleg van 23 februari 2005 (Kamerstukken II, 2004–2005, 17 050, nr. 286 en dat van 16 november 2005 met de Vaste Commissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

### **Fiscale fraude**

De ervaringen die de Belastingdienst heeft opgedaan in fraudeprojecten heeft in de afgelopen periode zijn neerslag gekregen in de reguliere fiscale controlecycli. Dat wil ook zeggen dat de ervaringen in de risicoanalysemodellen zijn opgenomen en geconsolideerd en zo bij selectie en controle in branches blijvend hun nut kunnen afwerpen.

Een concrete uitwerking van de brief inzake de contra-legem afspraken (TK 29 643, nr. 2) is het programma Zichtbaar Toezicht. In dit programma is een meerjarig actieplan opgesteld waarin het begrip zichtbaarheid leidend is en dat tot doel heeft massaal gevoeld toezicht door de Belastingdienst te versterken. De acties die hieruit voortvloeien komen te staan naast de acties die met andere overheden in het kader van vrijplaatsen plaatsvinden en ook naast de acties die voortvloeien uit het beleid ten aanzien van interventieteams. Bij de keuze van de acties zijn acceptatie door de burgers, capaciteitsbeslag en samenwerking belastingdienstbreed belangrijke factoren.

In de afgelopen periode is een aanvang gemaakt met de uitvoering van het programma Zichtbaar toezicht. Door de Belastingdienst zijn markten in al hun verschijnvormen gecontroleerd. Centraal stond daarbij het ondernemerschap. Bij diverse controles ter plaatse zijn vele bij de fiscus onbekende ondernemers, als zodanig, kenbaar geworden en zijn alsnog aanslagen inkomstenbelasting en omzetbelasting opgelegd. Omdat de controles door alle onderdelen van de Belastingdienst worden uitgevoerd wordt bij de controles ook aandacht besteed aan bijvoorbeeld de aanwezigheid van namaakgoederen (ECD), het betrokken zijn in de heffing van accijnsgoederen (douane) en het voorhanden hebben van gestolen goederen (FIOD).

Ook is een aanvang gemaakt met de uitvoering van het project Geldstromen in de beroepssport. In dit project wordt in het bijzonder gekeken naar geldstromen bij hoofdklasse amateur voetbalverenigingen. De eerste resultaten geven aan dat aandacht hier zeker op zijn plaats is. Van de gerichte aandacht gaat ook een preventief effect uit naar de gehele voetbalsector. Ook worden in dit kader afspraken gemaakt met organisatoren van sportevenementen over het informeren van buitenlandse belastingadministraties over verdiensten van sporters hier in Nederland verkregen. Zo wordt voorkomen dat bepaalde verdiensten, ten onrechte, niet in de belastingheffing worden betrokken.

In het Beheersverslag Belastingdienst 2004 en het jaarverslag van de FIOD-ECD van 2004 is een uitgebreid verslag te vinden van onder andere de inspanningen die uit de Fraudenota voortvloeien (de nota nieuwe speerpunten voor de jaren 2002–2006 verschenen op 19 april 2002 (kamerstukken II, 17 050, nr. 234).

Binnen de fiscale opsporing wordt steeds meer gebruik gemaakt van digitale hulpmiddelen. Deze hulpmiddelen zorgen voor een verbeterde opsporing en ondersteuning daarvan. De zoekmachine Xenon, een «zoekrobot» die op basis van selecties Internet afspeurt, is eind 2004 in gebruik genomen. De lijn van goede resultaten en ontdekkingen, zoals in de testfase al was ingezet, heeft zich ook in de operationele fase voorgezet. Met de Engelse belastingdienst is een overeenkomst gesloten die het gebruik van Xenon door de Engelse belastingdienst mogelijk maakt. Ook andere Europese belastingdiensten hebben belangstelling voor het gebruik van dit hulpmiddel.

Ook voor de ondersteuning van de opsporing worden digitale hulpmiddelen ontwikkeld. Het project Digitaal proces-verbaal maakt het de opsteller en gebruiker makkelijker om een PV te schrijven en te gebruiken. Door de digitalisering zal het makkelijker worden om in processen-verbaal te zoeken. Het voordeel is dan dat teksten beter bestudeerd kunnen worden.

Het Functioneel Parket doet o.a. de zaken af die de FIOD-ECD aanbrengt. In overleg met de FIOD-ECD zijn de Aanmeldings-, transactie- en vervolgingsrichtlijnen voor fiscale en douanedelicten daartoe geactualiseerd en treden per 1 januari 2006 in werking.

## **Sociale zekerheidsfraude**

### *Interventieteams*

Sinds begin 2004 opereert het landelijk dekkend netwerk van multidisciplinaire interventieteams. In deze interventieteams werken de Belastingdienst, het UWV, de AI, de gemeenten, de Sociale Verzekeringsbank, de SIOD en het Openbaar Ministerie samen in de repressieve aanpak van sociale zekerheidsfraude, illegale tewerkstelling en fiscale fraude. De teams voeren daartoe gerichte controles uit in bepaalde branches en stedelijke gebieden en pakken misstanden aan. Ten behoeve van de bestrijding van illegale tewerkstelling opereren de interventieteams zoveel mogelijk in samenwerking met de (Vreemdelingen)politie. Van januari 2004 tot en met september 2005 zijn 23 interventieprojecten door de Landelijke Stuurgroep goedgekeurd. Eind oktober 2005 zijn 16 projecten in uitvoering en 7 projecten volledig afgerond. De afgeronde projecten omvatten de projecten op het terrein van warehouses en distributie in zuidwest-Nederland, de vleesindustrie Twente, de horeca in het noorden des lands, de kantorenbouw in Noord-Holland, de illegale tewerkstelling in zuidoost-Brabant, sof-nummerfraude te Rotterdam en het project Waterproef in Overijssel. De geraamde opbrengsten aan correcties in uitkeringen en geheven belasting, teruggevorderde en beëindigde uitkeringen en opgelegde (bestuurlijke) boeten van deze 7 projecten bedragen respectievelijk ruim € 5,7 miljoen in 2004 en ruim € 3,9 miljoen in 2005. Tijdens de uitvoering van deze projecten zijn in totaal 358 illegaal tewerkgestelde werknemers aangetroffen.

Daarnaast, in het kader van de bestrijding van grensoverschrijdende fraude, heeft het Interventieteam Buitenland van het UWV in 2004 1035 dossieronderzoeken uitgevoerd en 605 huisbezoeken in diverse landen afgelegd. In 93 gevallen heeft dit geleid tot een advies om een boete of maatregel op te leggen. In 2005 zijn tot november 2005 509 dossieronderzoeken uitgevoerd en 297 huisbezoeken in het buitenland afgelegd. Dit heeft in 56 gevallen geleid tot een advies om een boete of maatregel op te leggen.

In het eerste half jaar van 2005 heeft het IBF van het UWV 793 verzoeken van gemeenten om informatie over mogelijke grensoverschrijdende fraude ontvangen. Het UWV heeft 691 acties uitgezet bij diverse instanties in het binnen- en buitenland.

### *Illegale arbeid*

Sinds 1 januari 2005 worden overtredingen van de Wet arbeid vreemdelingen (WAV) bestuursrechtelijk afgedaan. De bestuursrechtelijke handhaving is dan ook een volwaardig traject. Alleen illegale tewerkstellingen waarbij sprake is van herhaalde recidive (derde overtreding binnen vier jaar) worden nog strafrechtelijk afgedaan. Degelijke zaken hebben zich sinds 1 januari 2005 nog niet voorgedaan. Tot en met eind september 2005 zijn bij werkgevers ruim 1 600 illegaal tewerkgestelde werknemers geconstateerd. De boete per illegaal tewerkgestelde bedraagt € 4 000,- (natuurlijk persoon) of € 8 000,- (rechtspersoon). Deze hoge boetebedragen dragen ook bij aan de effectiviteit en volwaardigheid van het instrument bestuurlijke boete.

### *Grootschalige premiefraude*

Per 1 januari 2006 zullen de Belastingdienst en de FIOD-ECD de heffing en inning van premies sociale verzekeringen respectievelijk de opsporing van grootschalige premiefraude overnemen van het UWV respectievelijk de

SIOD. Met het oog daarop hebben de SIOD en de Belastingdienst en de FIOD-ECD een aangescherpt convenant gesloten, ter verbetering van «het proces van selectie en overdracht van zaken op het overlappende domein». Dat zal erin resulteren dat dat fraudemeldingen waarin het accent ligt op arbeidsmarktfraude door de SIOD zullen worden onderzocht.

### **(Huur)subsidiefraude VROM**

Zoals verwoord in de fraudenota 2002–2006 zijn bij VROM, in het kader van intensivering van de fraudebestrijding, voorstellen ontwikkeld om het beleid tegen misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid) van huursubsidie aan te scherpen. De beoogde maatregelen liepen uiteen van het vergroten van de kennis op het gebied van zwarte fraude (door onderzoek), het opstellen van fraudeprofielen ten behoeve van de uitvoering tot de uitbreiding van de samenwerking met andere ministeries en uitvoeringsorganisaties op het terrein van toezicht en opsporing. Vanaf eind 2004 voert de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van VROM (VROM-IOD) daartoe, samen met andere handhavingpartners en corporaties, fysieke toezichtacties uit. Inmiddels zijn er acht van dergelijke acties uitgevoerd, waarbij in totaal ruim 1500 huishoudens zijn gecontroleerd. Kenmerkend voor deze acties was dat door middel van huisbezoek de juistheid van de opgegeven bewoningssituatie werd gecontroleerd. Gemiddeld bleek in 30% van de gevallen twijfel te bestaan over de juistheid van de huursubsidietoekenning. In 6% van de gevallen is de huursubsidie per direct stopgezet omdat er direct fraude werd geconstateerd. Van de overige 24% zal waarschijnlijk, zo blijkt inmiddels uit nader onderzoek, bij ongeveer een derde alsnog fraude worden vastgesteld. Het totaal gemiddelde fraudepercentage komt daarmee op ongeveer 15% te liggen. Hierbij past wel een kanttekening. Bij de toezichtacties ging het om gerichte acties en niet om een aselechte steekproef. De resultaten, waarover de Tweede Kamer afzonderlijk bij brief van 6 september 2005 over de huursubsidie (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 17 050 en 29 800 XI, nr. 306) is geïnformeerd, zijn daarmee statistisch gezien niet representatief voor heel Nederland.

Met ingang van 1 januari 2006 is behalve de Huursubsidiewet/Wet op de huurtoeslag ook de Awir van belang als wettelijk kader voor de uitvoering van de huurtoeslag. Deze veranderingen in wetgeving hebben tot gevolg dat de uitvoering van de huurtoeslag en daarmee ook de rechtshandhaving overgaat van VROM naar de Belastingdienst. In dat kader zal ook de toezichtstaak, die momenteel nog wordt uitgevoerd door de VROM-IOD, overgaan naar de Belastingdienst. Met het oog op de overdracht van kennis en ervaring op het gebied van fysieke toezichtacties zijn de laatste twee toezichtacties uitgevoerd met deelname van medewerkers van de Belastingdienst. Over de uitvoering van de huurtoeslag (waaronder het M&O-beleid) zal verantwoording worden afgelegd in het Beheersverslag Belastingdienst.

### **Faillissementsfraude**

#### *Voortgang Actieplan faillissementsfraude*

Het rapport van de werkgroep Toezicht rechtspersonen is gereed. Het preventief toezicht op vennootschappen zal worden vernieuwd. Het nieuwe toezicht zal een doorlopend en meer repressief toezicht op vennootschappen en stichtingen inhouden. Een projectgroep is inmiddels gestart met de uitwerking van de voorstellen van de werkgroep. Ook de werkgroep Invoering bestuursverbod heeft gerapporteerd. Mede

op basis van de voorstellen van die werkgroep wordt nu gewerkt aan een voorstel voor de introductie van een bestuursverbod in Nederland. Op grond van een dergelijk verbod zouden bestuurders van rechtspersonen onder bepaalde voorwaarden en omstandigheden voor een bepaalde periode uit het economische verkeer kunnen worden geweerd doordat hen, door een ontzetting uit het recht om bestuurder van een rechtspersoon, de bevoegdheid is ontnomen direct of indirecte invloed op het beleid van een onderneming uit te oefenen.

In het arrondissement Zwolle/Lelystad kunnen de betrokken curatoren (uitzonderingen daargelaten) zich goed vinden in de nieuwe werkmethode die binnen het project Fraudemeldpunt Noord-Oost-Nederland wordt gehanteerd. Het levert potentiële onderzoeken op en de verzamelde informatie lijkt op termijn inzicht te geven in de problematiek van het fenomeen faillissementsfraude. De verkregen informatie geeft zicht op daders, facilitators en informatie over activiteiten die gelieerd zijn aan andere vormen van criminaliteit. Het valt op dat een aantal curatoren bij het ontdekken van fraudesignalen in het verleden daar meestal in de richting van het OM of opsporingsdiensten geen melding van maakte en nu wel; het project toont in die zin zijn meerwaarde.

Vanaf de startdatum van het project (april 2004) zijn ruim 600 faillissementen beoordeeld. In ruim 50 gevallen heeft een gesprek met de benoemde curator plaatsgevonden. Er zijn 25 zaken voor een eventueel strafrechtelijk onderzoek overgedragen aan de FIOD/ECD (in het merendeel van de gevallen), verschillende politieregio's, de Bovenregionale recherche Noord-Oost-Nederland en de SIOD. Over de periode 1 januari 2005 tot en met 30 september 2005 zijn door BR 7 faillissementsfraude-onderzoeken verricht.

Verder zijn binnen het project voorlopig enkele faillissementsfraudes verzameld van relatief geringe ernst. Deze verdachten (eenvoudige bankbreuk) ontspringen nu in veel gevallen de dans en worden niet geregistreerd als pleger van een fraudegerelateerd delict. Het binnen het project besteden van aandacht aan eenvoudige faillissementsfraude is een van de pogingen om die situatie te doorbreken. Het Fraudemeldpunt gaat verder met de uitvoering van het project.

De doelstelling aangaande faillissementszaken is door de FIOD-ECD gehaald. In de rapportageperiode zijn 35 zaken aangebracht. Vanuit verschillende bronnen worden nu zaken bij de FIOD-ECD aangedragen. Zodoende zijn ongeveer 200 faillissementen nader onderzocht door het kenniscentrum.

## **Identiteitsfraude**

### *Verificatie biometrische kenmerken in identiteitsdocumenten*

In de brief van 24 januari 2005 inzake de bestrijding van terrorisme (Kamerstukken II, 2004–2005, 29 754, nr. 5) heeft het kabinet aangekondigd een informatie-infrastructuur te gaan ontwikkelen om de identiteitsdocumenten die biometrische kenmerken gaan bevatten, on-line te kunnen verifiëren in de administratie van die documenten. Het gaat hierbij om de documenten die in Nederland op grond van de Wet op de identificatieplicht (WID) als identiteitsdocument zijn aangemerkt en die op grond van Europese regelgeving biometrische kenmerken gaan bevatten. In casu zijn dit de Nederlandse reisdocumenten (paspoort en Nederlandse identiteitskaart) en de vreemdelingendocumenten.

In de toekomst zal on-line geverifieerd kunnen worden of de gegevens die in het document staan overeenkomen met de gegevens die bij de aanvraag van het document in de administratie zijn opgeslagen. Tot die gegevens behoren ook de biometrische gegevens (gelaatscan en vingerafdruk). De meerwaarde van de verificatie van de biometrische gegevens in

de administratie is er in gelegen dat daarmee een middel voorhanden is om manipulatie van die gegevens in het document te kunnen detecteren. Door een interdepartementale werkgroep ID-fraude wordt een inventarisatie gedaan naar minder voorspelbare controlemomenten.

### *Onderzoek vermissing identiteitsbewijzen*

Een groeiend aantal mensen verloren afgelopen jaren meerdere malen hun paspoort of identiteitsbewijs. De omvang daarvan geeft zorg en vraagt om een reactie. De minister van Justitie, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties hebben de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken gevraagd een enquête uit te voeren onder een aantal van hun leden om op landelijk niveau gegevens beschikbaar te krijgen over het aantal gevallen waarin gemeenten op grond van artikel 24b van de Paspoortwet een nieuwe uitgifte hebben geweigerd en om inzicht te verkrijgen in het gevoerde beleid met betrekking tot het weigeren van een nieuw document. De resultaten van de enquête worden thans geanalyseerd.

### *Sociale zekerheid*

De wijze waarop identiteitsfraude binnen het SZW-beleidsdomein wordt bestreden in de periode 2003–2006, is neergelegd in het Handhavingprogramma 2003–2006 (d.d. november 2002; SZW0200847). Over de resultaten hiervan tot en met 2004 is de Tweede Kamer uitgebreid geïnformeerd (zie par. 2.6 van de Integrale Rapportage Handhaving 2004 (Tweede Kamer, 17 050, nr. 310), aan de Kamer aangeboden bij brief d.d. 30 september 2005).

Identiteitsfraude komt op het SZW terrein voornamelijk voor in combinatie met onvolkomenheden in de controle door werkgevers van de identiteitsdocumenten van de personen die zij in dienst nemen. Op dit terrein is naast de algemene maatregelen ter bestrijding van illegale arbeid (invoering in de WAV van de bestuurlijke boete voor de werkgever die een vreemdeling illegaal tewerk stelt, interventieteams e.d.) een aantal maatregelen getroffen respectievelijk in voorbereiding, die het goedwillende werkgevers gemakkelijker moet maken identiteitsdocumenten op echtheid te controleren en die het kwaadwillende werkgevers moeilijker moet maken om mee te werken aan dergelijke fraude.

Het gaat om de volgende maatregelen:

- Het beheer van sofi-nummers is verbeterd. Zo wordt sinds 2003 door het UWV een deel van de meervoudige dienstverbanden op één sofi-nummer systematisch gesignaleerd en worden op basis van externe signalen en -meldingen over fraude met sofi-nummers gerichte en succesvolle controleacties gehouden bij werkgevers. Het opzetten van een bestand van sofi-nummers die betrokken zijn geweest bij identiteitsfraude is in voorbereiding. Tegelijkertijd heeft de Belastingdienst het aantal uitgiftepunten voor nieuwe sofi-nummers beperkt.
- Bij het CWI is in 2005 een pilot gestart voor de inrichting van verificatie- en informatiepunten voor werkgevers. Werkgevers kunnen bij deze punten een identiteitsdocument van werknemers laten controleren op echtheid. Bij gebleken succes kan landelijke uitrol plaatsvinden.
- Over de voortgang van het pakket maatregelen uit de Illegalennota en de nota bestrijding fraude en illegaliteit in de uitzendbranche m.b.t. het SZW-terrein, is bij brief d.d. 8 juni 2005 aan de Tweede Kamer gerapporteerd (TK 2004–2005, 17 050, nr. 300).
- Besloten is om na de totstandkoming van de geautomatiseerde gegevensaanlevering van werkgevers aan de Belastingdienst, medio 2006 over te gaan tot de invoering van een verplichte melding van



nieuwe dienstverbanden voorafgaand aan het aanvatten van de werkzaamheden, zodat bij controles niet meer kan worden gesteld dat een werknemer pas onlangs is begonnen met de werkzaamheden en nog niet is aangemeld.

Alles bijeen vormen de maatregelen een omvangrijk pakket om illegale tewerkstelling en de vaak in die context en in samenhang daarmee voorkomende belastingfraude, premiefraude en identiteitsfraude aan te pakken. Voor het welslagen ervan is uiteraard wel een effectief en dekkend systeem van controles nodig, gebaseerd op deugdelijke risicoanalyses over de arbeidsmarktsectoren en werkgevers.

#### *Project Fraudemeldpunt Noord-Oost-Nederland*

Dit project van beleidsmatige aard (dus in deze fase niet gericht op het genereren van opsporingsonderzoeken) vindt plaats in de arrondissementen Zwolle/Lelystad en Groningen. Daar wordt uitgetoetst op welke wijze informatiecoördinatie kan leiden tot een beter zicht op facilitators die actief zijn op het gebied van criminaliteit rondom identiteitsdocumenten, en op de vervolgschade die optreedt door het gebruik van het valse of vervalste document. De informatiecoördinatie vindt plaats aan de hand van gegevens afkomstig van zowel publieke als private partners. De bundeling en analyse van informatie zal ertoe moeten leiden dat vooral de «dienstverlenende» verdachten worden aangepakt. Verder is het de bedoeling dat vanuit de verbeterde informatiepositie door private partners initiatieven worden ontplooid die resulteren in het ontwikkelen van preventieve maatregelen.

Vanuit het FMP is na de start van het project een begin gemaakt met het leggen van contacten in zowel de publieke als private sector. Er hebben onder meer besprekingen plaatsgevonden met de uitzendbranche, de verzekeringsbranche (waaronder de zorgsector), de centrale Kamers van Koophandel, de bancaire sector, de Belastingdienst/FIOD, de Kmar, meerdere politieregio's en UWV-kantoren. Kortweg kan gezegd worden dat bij de private partners de bereidheid om te komen tot een structurele informatiecoördinatie als positief werd ervaren.

De uitvoerige gespreksrondes hebben de nodige gegevens opgeleverd: in een computerbestand zijn ruim 1700 concrete meldingen ingevoerd. Een groot deel van de meldingen is vergeleken met gegevens in andere databanken zoals, HKS, VROS en MOT. Daarbij zijn de nodige «hits» gevonden. Daarbij is vastgesteld dat een aanzienlijk deel van de persoonsgegevens die verwerkt waren in de valse c.q. vervalste documenten voorkomen in databases van HKS, MOT, Kamer van Koophandel, NSIS, BPS, Belastingdienst en de RDW. Bovendien komt een aantal subjecten voor in meerdere databestanden.

Een diepere analyse moet nog plaatsvinden teneinde vast te stellen wat de daadwerkelijke waarde is van de gematchte gegevens.

Ook hier geldt dat het Fraudemeldpunt verder gaat met de uitvoering van het project. Er zal overleg met het College van procureurs-generaal plaatsvinden over de resultaten en over de vraag welke elementen zich lenen voor brede(re) toepassing binnen Nederland, b.v. als «best practice».

### **Voedselveiligheid en gezonde leefomgeving**

#### *Algemeen*

Binnen de AID heeft de professionalisering van de handhaving verder gestalte gekregen door toezichtarrangementen vorm te geven aan de hand van het concept programmatisch handhaven. Onderdeel hiervan maakt uit een gedegen analyse van het nalevinggedrag van de doel-

groepen waardoor in beeld komt welke sectoren al dan niet fraudegevoelig zijn. Op basis hiervan wordt een mix van handhaving-instrumenten samengesteld, waarbij in eerste instantie beoogd wordt de naleving te bevorderen en het instrument opsporing in te zetten voor die doelgroepen waarvan bekend is dat er sprake is van het moedwillig overtreden van regels. Aan de hand van een risico-analyse wordt gekomen tot een onderbouwde prioritering en dus een efficiënte inzet van de beschikbare handhavingcapaciteit.

#### *Diergeneesmiddelen en diervoeder*

Bij de opsporing van illegale groeibevorderende stoffen in de veehouderij ligt de prioriteit bij het aanpakken van de bron, de producenten van illegale groeibevorderende stoffen en het distributienetwerk. Hierbij wordt de samenwerking tussen de diverse betrokken overheidsdiensten geïntensiveerd om de effectiviteit van de handhaving te vergroten. Om dit te kunnen bereiken is door de AID in april 2004 de Taskforce Hormonen opgericht. Door de kennis en informatie binnen de AID te bundelen en verder op te bouwen wordt een grotere effectiviteit nagestreefd. In 2005 is gestart met een marktverkenning groeibevorderaars om producenten, netwerken en risicomomenten te identificeren.

In juni 2005 is reeds aan de Kamer gerapporteerd over een tweetal opsporingsonderzoeken naar de handel in en het gebruik van illegale groeibevorderaars (*Kamerstukken II 2004–2005*, 26 991, nr. 120). Daarnaast heeft de AID, Dienstonderdeel Opsporing in het afgelopen jaar nog enkele (middel)zware opsporingsonderzoeken m.b.t. de handel en het gebruik van illegale diergeneesmiddelen afgerond.

Voor de opsporing van strafbare feiten binnen de diervoederketen is in 2005 een marktverkenning gemaakt om (internationale) criminele constructies en organisaties die betrokken zijn bij de illegale aanmaak van en handel in diervoeders, te kunnen identificeren. Voorts hebben de AID en de VWA aanvullende afspraken gemaakt over de verdeling van toezichtwerkzaamheden op het terrein van meldingen, diervoeders, hormonen, diergeneesmiddelen, vlees en destructie. Deze aanvullende afspraken dragen ook weer bij aan de intensivering van handhaving op deze terreinen.

#### *Gewasbeschermingsmiddelen*

In het kader van het voorstel voor een nieuwe wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden is op initiatief van LNV, in samenwerking met het ministerie van Justitie en de andere bij deze wet betrokken departementen, een project gestart dat is gericht op het ontwerpen van een integraal handhavingsprogramma dat moet bijdragen aan het verder terugdringen van illegale handelingen met bestrijdingsmiddelen.

#### *Gezonde leefomgeving*

De kwaliteit van de leefomgeving van mens en dier kan ernstig worden aangetast door het gebruik van te veel meststoffen. Er is de afgelopen jaren extra veel aandacht geweest gericht op het ontduiken van het bestaand beleid met betrekking tot de (illegale) mestafzet. Vooral het transport van mest is uiterst fraudegevoelig, controle op het vervoer van mest is dan ook een van de speerpunten bij de AID. De fraudegevoeligheid van mesttransporten heeft ertoe geleid dat in het nieuwe mestbeleid (ingang 1 januari 2006) juist het vervoer aan strenge regels gebonden wordt. Tegelijkertijd wordt in 2006 – gefaseerd – een streng controleregime, waarbij GPS (Global Positioning System) een rol speelt ingevoerd. De intermediaire sector mag zich verheugen in een grote

controledruk. Daarmee wordt tevens beoogd de normale concurrentieverhoudingen in deze sector te herstellen.

### **Voortgang horizontale fraudebestrijding**

Bij de politie is de bestrijding van de horizontale fraude bij de IFT's neergelegd. In 2004 zijn de IFT's in de BR opgegaan. Een van de taken van de BR nu is het verrichten van zware en middelzware opsporingsonderzoeken alsmede het afhandelen van rechtshulpverzoeken, naar horizontale fraude in het samenwerkingsgebied of binnen het opgedragen taakaccent. De minder zware fraude gevallen worden door de regiokorpsen opgepakt. Onder horizontale fraude wordt begrepen fraude in het particuliere geld- en goederenverkeer, met een particuliere partij als benadeelde. Hierbij hoort ook het vervullen van de expertisefunctie (taakaccent) op het gebied van horizontale fraude en financieel rechercheren en het in stand houden van een fraudemeldpunt op het aangewezen taakaccent. Vanwege het werk van de BR/IFT's worden goede contacten onderhouden met onder meer telecombedrijven, verzekeringsmaatschappijen, banken en andere financiële instellingen.

De BR komt voort uit de regio's en maakt daar ook deel van uit. Het verleden heeft echter geleerd dat bepaalde onderzoeken niet als vanzelf geprioriteerd worden door de regiokorpsen terwijl er, vanuit landelijk perspectief gezien, wel degelijk redenen zijn om een dergelijk onderzoek op te pakken. Het is mede daarom gewenst dat er op landelijk niveau gecoördineerd, en zonodig gestuurd kan worden op de prioritering en zaakstoedeling. Daarnaast is het gewenst dat de bovenregionale teams zodanig uniform opereren, dat gemakkelijk overgegaan kan worden tot samenwerking. Om deze reden is er voor gekozen op deze punten landelijk te sturen. De BR komt aan haar zaken doordat de regio's en het KLPD projectvoorstellen aanleveren.

Ten behoeve van de landelijke sturing op de BR is een Bovenregionaal rechercheoverleg (BRO) ingesteld. Het BRO is samengesteld uit twee (fungerend) hoofdofficieren, twee korpsbeheerders en twee korpschefs. Het BRO staat onder voorzitterschap van het openbaar ministerie. Door de samenstelling wordt de regionale betrokkenheid tot uitdrukking gebracht en komen de verschillende verantwoordelijkheden van het OM, de korpsbeheerders en de politie samen. Het BRO is verantwoordelijk voor de landelijke sturing op de bovenregionale recherche, door het benoemen van de aan te pakken dadergroepen of delictseries en door onderzoeken toe te wijzen aan de BR. Het BRO draagt ook, onverlet de verantwoordelijkheid van de korpsbeheerder van het centrumkorps t.a.v. de daar ondergebrachte eenheid bovenregionale recherche, zorg voor de beheersmatige en beleidsmatige afstemming tussen de bovenregionale teams en voor het monitoren van de taakuitoefening.

Op basis van zijn procesverantwoordelijkheid bevordert het BRO dat er bij voortduring aandacht is voor deze afstemming en kan in dat verband relevante ontwikkelingen signaleren. De beleidsmatige afstemming en de monitoring van het BRO betreft de eigen verantwoordelijkheid voor het toewijzen en prioriteren van onderzoeken.

De voorzitter van het BRO doet jaarlijks verslag aan de ministers over de werkzaamheden van het BRO. Het verslag wordt tevens toegezonden aan de korpsbeheerders van de centrumkorpsen ter bespreking in het periodieke driehoeksoverleg van het centrumkorps. Over de periode 1 januari 2005 tot en met 30 september 2005 zijn 59 horizontale fraudeonderzoeken door de zes BR-eenheden uitgevoerd.

## Corruptie

Met de brief van 30 augustus 2005 (Kamerstukken II 2004–2005, 17 050 en 28 244, nr. 305) heeft het kabinet de Kamer geïnformeerd over de resultaten van het WODC-onderzoek naar omvang, aard en afdoening van corruptie in het Nederlandse openbaar bestuur. Op 11 november heeft het kabinet de nota corruptiepreventie aan de Kamer aangeboden (Kamerstukken II 2005–2006, 30 374, nr. 2). De nota verschaft inzicht in de aanpak van corruptie en de lijnen weergeeft waarlangs het kabinet de bestrijding de komende jaren vorm zal geven. In 2004 is besloten tot oprichten van een corruptieplatform van overheidsvertegenwoordigers en vertegenwoordigers uit de wetenschap, het bedrijfsleven, Ngo's.

Naast het doen van deskresearch en de opbouw van netwerken en relaties zijn door de FIOD-ECD in de afgelopen periode 9 zaken gerealiseerd.

## Witwassen

Het kabinet heeft aangegeven in de beleidsreactie op het WODC-rapport «Uit onverdachte bron, evaluatie van de keten ongebruikelijke transacties» dat het kabinet een verhoogde aandacht wenst voor de opsporing en vervolging van witwassen (Kamerstukken II 2003–2004, 17 050, nr. 263).

Vervolgens heeft het kabinet dit voornemen vertaald naar een aantal aandachtspunten zoals verwoord zijn in de brief van 28 januari 2005 (Kamerstukken II 2004–2005, 17 050, nr. 283). Hierbij is bijvoorbeeld genoemd de samenvoeging van het meldpunt met het Bureau ter politieke ondersteuning van de Landelijke officier van justitie Wet MOT (BLOM) en de aanwijzing witwassen van het College van procureurs-generaal. Per 1 november 2005 treedt de Aanwijzing witwassen in werking. Deze aanwijzing beschrijft het vervolgingsbeleid ten aanzien van witwassen, evenals de rol en het gebruik van MOT-informatie in onderzoeken en de rol van de landelijk officier van justitie inzake de Wet MOT (Melding Ongebruikelijke Transacties).

Het College heeft de parketten gesuggereerd om de ontnemingsofficier aan te wijzen als aanspreekpunt witwassen vanwege diens financiële expertise. Ter ondersteuning van het in de aanwijzing opgenomen pakket aan maatregelen ter intensivering van de bestrijding van witwassen werkt het OM aan een SSR-cursus voor zijn medewerkers.

## Ontneming

In het WODC-onderzoek over grote ontnemingszaken het WODC-rapport «evaluatie grote ontnemingszaken» (TK 26 268, nr. 6) is al een aantal aanbevelingen gedaan om de resultaten van ontneming te verbeteren. Ze betreffen onder andere het beter inzetten van de capaciteit voor financieel rechercheren. Verder is het eerder beginnen met financieel onderzoek cruciaal. Dit stelt ook in staat om tijdig geld en voorwerpen in conservatoir beslag te nemen, zodat later de ontnemingsveroordeling ook daadwerkelijk te gelde kan worden gemaakt.

Het Openbaar Ministerie start een omvangrijk en ingrijpend traject gericht op zaken met een (middel)groot wederrechtelijk verkregen vermogen. Daarbij zet het Openbaar Ministerie primair in op een *verhoging van de effectiviteit* van het ontnemen in het huidige potentiële zaaksaanbod. Het gaat hierbij met name om het *in een eerdere fase* in een zaak leggen van *meer* conservatoir beslag, in anticipatie op het executeren van de ontnemingsmaatregel. Tegen de tijd dat de rechter deze maatregel in een zaak oplegt, moeten de incassomogelijkheden sterk vergroot zijn ten opzichte van de huidige situatie. In het segment (middel)grote ontnemingszaken is dáár de meeste winst te behalen. Op den duur kan dit

traject overigens mede tot gevolg hebben dat het Openbaar Ministerie in staat is om meer (middel)grote ontnemingszaken af te doen.

Om deze effectiviteitsverhoging te bereiken zullen bij het Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie (BOOM) gefaseerd o.a. extra officieren en parketsecretarissen (nieuwe functie binnen het BOOM) worden aangesteld. Daardoor kunnen voortaan alle ontnemingszaken waarin het wederrechtelijk verkregen vermogen geschat wordt op € 100 000,- of meer, afgedaan worden door specialistische officieren en secretarissen. Verder zullen gefaseerd «vermogenstraceerders» (nieuwe functie binnen het OM) worden aangesteld die met name naar vermogensbestanddelen zullen speuren vanaf het moment dat financieel rechercheurs zich daar gezien de fase van het opsporingsonderzoek niet of nauwelijks meer mee bezighouden. De (gefaseerde) werving van het nieuwe personeel zal naar verwachting nog dit jaar starten. Het BOOM blijft de arrondissementsparketten adviseren in de ontnemingszaken met een geschat wederrechtelijk verkregen vermogen tot € 100 000,-.

**Overzicht van departementale brieven aan de TK over fraude en financieel-economische criminaliteit gedurende de periode november 2004 – oktober 2005.****Ministerie van Financiën**

Beheersverslag Belastingdienst 2004 (TK 29 800 IX B, nr. 19)  
Jaarverslag Belastingdienst 2004

**Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid**

Brief van de staatssecretaris van SZW van 23 december over Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies (Kamerstukken II, 2004/05, 17 050, nr. 281);  
Brief van de staatssecretaris van SZW, mede namens de staatssecretaris van Financiën, van 20 juni 2005 over onder meer bestrijding van fraude en illegale arbeid in de uitzendbranche;  
Brief van de staatssecretaris van SZW, mede namens de staatssecretaris van Financiën van 28 september 2005 over bestrijding van fraude in de uitzendbranche.

**Ministerie van Justitie**

Brief van de ministers van Justitie, BZK en Financiën van 28 januari 2005 over de in de beleidsreactie bij het WODC-rapport «Uit onverdachte bron» aangekondigde voornemens (TK 17 050, nr. 283).  
Brief van de minister van Justitie van 4 april 2005, aanbieding van het Compliance report van Greco (TK 29 800 VI, nr. 119) Brief van de minister van Justitie van 12 juli 2005 over het jaaroverzicht 2004, vooruitblik 2005 van het Meldpunt ongebruikelijke transacties (TK 17 050, nr. 304).  
Brief van de ministers van Justitie en BZK van 30 augustus 2005 over de resultaten van het onderzoek inzake de omvang, aard en afdoening van corruptie in het Nederlandse openbaar bestuur (TK 17 050 en 28 244, nr. 305).  
Brief van de minister van Justitie van 7 november 2005 met het tweede evaluatierapport van Greco (TK 30 300 VI, nr. 18).  
Brief van de ministers van Justitie, BZK en van Financiën van 21 november 2005 over uitwerking van het rapport «Uit onverdachte bron» (TK 17 050 nr. 314).

**Ministerie van VROM**

Brief van de minister van VROM van 24 november 2004 bij de aanbieding van het rapport «Beleving en overtreding van regels van de Huursubsidiewet» (Tweede kamer, vergaderjaar 2004–2005, 17 050 en 29 800 XI, nr. 277).  
Brief van de minister van VROM van 6 september 2005 over huursubsidie (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 17 050 en 29 800 XI, nr. 306).

**Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit**

Brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 29 september 2004, met antwoorden op vragen van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over de nota Duurzame gewasbescherming. (opgenomen in *Kamerstukken II*, 27 858, nr. 50, m.n. het antwoord op de de vragen 30 en 31).  
Brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, d.d. 12 november 2004, inzake intrekking van het stelsel van mestafzet-overeenkomsten. (*Kamerstukken II*, 29 631, nr. 4).  
Brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, d.d.

15 juni 2005, met nadere informatie over de activiteiten op het gebied van verboden middelen in de veehouderij. (*Kamerstukken II 2004–4005*, 26 991, nr. 120).

Brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, d.d. 15 juni 2005, inzake het handhavingsinstrumentarium in de diervoedersector en toekomstige vernieuwingen daarin. (*Kamerstukken II 2004–4005*, 22 343, nr. 115).