

Vergaderjaar 2000–2001

**27 555**

## Opsporing en vervolging van fraude

**Nr. 2**

### RAPPORT

#### Inhoud

|          |  |           |           |   |           |
|----------|--|-----------|-----------|---|-----------|
| <b>1</b> | <b>Inleiding</b>                         | <b>8</b>  | <b>4</b>  | <b>Afdoening van opgespoorde fraude</b>           | <b>31</b> |
| 1.1      | Aanleiding onderzoek                     | 8         | 4.1       | Beoordelingskader                                 | 31        |
| 1.2      | Onderzoeksaanpak                         | 8         | 4.2       | Fiscale fraude                                    | 31        |
| 1.3      | Begrippen                                | 9         | 4.3       | Sociale zekerheidsfraude                          | 36        |
| 1.4      | Opbouw rapport                           | 10        | 4.4       | Horizontale fraude                                | 37        |
|          |  |           | 4.5       | Conclusies  | 37        |
| <b>2</b> | <b>Organisatie van fraudebestrijding</b> | <b>11</b> |           | <b>Aanbevelingen</b>                              | <b>39</b> |
| 2.1      | Handhavingsketen                         | 11        | 5         |   |           |
| 2.2      | Organisaties in de keten                 | 12        |           |   |           |
| 2.2.1    | Fiscale fraude                           | 12        | 6         | <b>Reacties en nawoord</b>                        | <b>41</b> |
| 2.2.2    | Sociale zekerheidsfraude                 | 12        | 6.1       | Minister van Justitie                             | 41        |
| 2.2.3    | Horizontale fraude                       | 13        | 6.2       | Staatssecretaris van Financiën                    | 43        |
| 2.3      | Verantwoordelijkheden                    | 14        | 6.3       | Minister en staatssecretaris van SZW              | 44        |
| 2.4      | Richtlijnen en afspraken                 | 15        | 6.4       | College van toezicht sociale verzekeringen        | 45        |
|          |  |           | 6.5       | Sociale Verzekeringsbank                          | 46        |
| <b>3</b> | <b>Prestaties van opsporing</b>          | <b>18</b> | 6.6       | Landelijk instituut sociale verzekeringen         | 46        |
| 3.1      | Beoordelingskader                        | 18        | 6.7       | Nawoord Rekenkamer                                | 47        |
| 3.2      | Fiscale fraude                           | 19        |           |   |           |
| 3.3      | Sociale zekerheidsfraude                 | 21        | Bijlage 1 | Organisatie van de sociale zekerheid              | 49        |
| 3.3.1    | Volksverzekeringen                       | 21        | Bijlage 2 | Proces van opsporing en vervolging van fraude     | 50        |
| 3.3.2    | Werknemersverzekeringen                  | 24        | Bijlage 3 | Doelen van en inzicht in prestaties van opsporing | 58        |
| 3.3.3    | Sociale voorzieningen                    | 26        | Bijlage 4 | Inzicht in de afdoening van opgespoorde fraude    | 59        |
| 3.4      | Horizontale fraude                       | 28        | Bijlage 5 | Overzicht van opsporingscapaciteit                | 60        |
| 3.5      | Conclusies                               | 30        | Bijlage 6 | Lijst van gebruikte afkortingen                   | 61        |



## SAMENVATTING

De Rekenkamer heeft een onderzoek gedaan naar opsporing en vervolging van fraude. De aanleiding voor het onderzoek is het streven van het kabinet om te komen tot een meer op opsporing en vervolging gerichte benadering van de fraudebestrijding, naast de gebruikelijke inspanningen ter verbetering van de controle.

Met het onderzoek wil de Rekenkamer duidelijkheid verschaffen over het inzicht van het Rijk in de prestaties van opsporing van fraude en de afdoening van opgespoorde fraude. De Rekenkamer heeft zich beperkt tot drie belangrijke fraudeterreinen, te weten: fiscale fraude, sociale zekerheidsfraude en horizontale fraude – dat is fraude waarvan bedrijven en instellingen het slachtoffer worden en niet de overheid.

De belangrijkste conclusie van het onderzoek is dat op het terrein van de fiscale fraude en de sociale zekerheidsfraude het risico bestaat dat een geval van zware (opgespoorde) fraude onbestraft blijft.

Uit de bestaande beleidsinformatie kan worden opgemaakt dat tussen de 50% en 65% van de vervolgingswaardige zaken na opsporingsonderzoek leidt tot een dagvaarding bij de strafrechter. De overige zaken leiden tot een transactie (10% tot 25%) of een sepot (10% tot 35%). Geseponeerde zaken dienen zo mogelijk alsnog met een bestuurlijke boete of maatregel te worden afgedaan. Maar of dit daadwerkelijk gebeurt is niet duidelijk. Bij de conclusie van de Rekenkamer dient wel te worden aangetekend dat de kwaliteit van deze beleidsinformatie door het Openbaar Ministerie (OM) zelf discutabel wordt geacht.

De percentages kunnen worden afgezet tegen de afspraak tussen het OM en de fiscus om 90% van de fraudezaken die de FIOD indient ook daadwerkelijk te dagvaarden. Voor de andere fraudeterreinen bestaan dergelijke afspraken niet.

Voor premiefraude (werkgeversfraude) en uitkeringsfraude (werknemersfraude) met werknemersverzekeringen bestaan voorts indicaties dat meer dan een kwart van de opgespoorde fraudezaken noch bestuurlijk noch strafrechtelijk wordt afgedaan met een sanctie. Dit deel wordt in de beleidsinformatie namelijk gerubriceerd onder de noemer «geen sanctie» of «restgroep». Voor deze opgespoorde fraudezaken is geen proces-verbaal naar het OM gestuurd en heeft geen bestuurlijke sanctie plaatsgevonden. Deze informatie wekt de indruk dat een deel van de opgespoorde fraude tussen wal en schip valt.

Betere en preciezere beleidsinformatie zou de omvang en ernst van dit risico volgens de Rekenkamer inzichtelijker kunnen maken. Deze informatie kan worden opgenomen in de jaarlijkse verantwoordingsrapportage van de ministeriële commissie voor fraude aan de Tweede Kamer. Betere beleidsinformatie zal bovendien kunnen bijdragen aan zorgvuldige afwegingen van de handhavingpartners op landelijk niveau bij de inzet van opsporings- en vervolgingscapaciteit op de verschillende fraudeterreinen.

De Rekenkamer beveelt de handhavingpartners (Ministerie van Justitie, OM, organisaties die zich met opsporing bezighouden en vakdepartementen) aan door middel van aanvullend onderzoek meer inzicht te krijgen in de jaarlijkse stroom aan fraudezaken (van fraude-sigitaal via proces-verbaal tot veroordeling).

In figuur 1 wordt vergelijkenderwijs een beeld gegeven van de stroom aan fraudezaken op de drie fraudeterreinen.

figuur 1 **volumegegevens vergelijkenderwijs opsporing fraude**

|                                | <i>fraudesignaal</i> | <i>vooronderzoek</i>       | <i>opsporing</i>         | <i>aangifte</i>         | <i>dagvaarding</i> | <i>veroordeling</i> |
|--------------------------------|----------------------|----------------------------|--------------------------|-------------------------|--------------------|---------------------|
| <i>fiscaal</i>                 | <b>3.410</b>         | <b>987 <sup>1)</sup></b>   | <b>562 <sup>2)</sup></b> | <b>453</b>              | <b>57%</b>         | -                   |
| <i>volksverzekeringen</i>      | -                    | <b>1.653 <sup>1)</sup></b> | <b>512</b>               | <b>379</b>              | <b>50%</b>         | -                   |
| <i>werknemersverzekeringen</i> | <i>uitkeringen</i>   | <b>23.010</b>              | -                        | <b>19.686</b>           | <b>65%</b>         | -                   |
|                                | <i>premies</i>       | <b>2.615 <sup>3)</sup></b> | -                        | <b>1.245</b>            | <b>79%</b>         | -                   |
| <i>sociale voorzieningen</i>   | -                    | <b>157.832</b>             | -                        | <b>5.680</b>            | <b>63%</b>         | -                   |
| <i>horizontaal</i>             | -                    | -                          | <b>88 <sup>4)</sup></b>  | <b>87 <sup>5)</sup></b> | -                  | -                   |

De cijfers hebben betrekking op 1999, tenzij een ander jaar is vermeld.

1) Door Selectie-overleg geaccepteerde zaken die zijn aangeboden aan het Tripartite-overleg.

2) In het Tripartite-overleg voor opsporingsonderzoek geaccepteerde zaken.

3) De cijfers hebben betrekking op 1998.

4) Door IFT's in behandeling genomen zaken.

5) Door IFT's afgedane zaken.

De Rekenkamer hecht veel belang aan de in de fiscale fraudeketen bestaande praktijk om tussen de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) en het OM prestatie-afspraken te maken. Dergelijke afspraken dragen bij aan een betere afstemming in de keten tussen de opsporing en vervolging.

De Rekenkamer dringt ook aan op spoedige totstandkoming van dergelijke afspraken in de keten voor sociale zekerheidsfraude. Zij beseft dat dit vooral lastig is in het geval van de sociale voorzieningen, waar de uitvoering van de opsporing gebeurt door de gemeenten.

De Rekenkamer is van mening dat de positieve ervaringen in de fiscale fraudeketen en de eerste ervaringen met de Interregionale Fraudeteams (IFT's) voor horizontale fraude ook van nut kunnen zijn voor de keten bij sociale zekerheidsfraude. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan goede samenwerking met het recentelijk gestarte expertisecentrum van het OM voor sociale zekerheidsfraude.

Het gebrekkige inzicht in de afdoening van opgespoorde sociale zekerheidsfraude hangt voor een belangrijk deel samen met de (versnipperde) organisatiestructuur in de sociale zekerheid. Anders is dat bij de fiscale fraude. Daar is het OM alleen afhankelijk van de Belastingdienst. Bij de opsporing en vervolging van sociale zekerheidsfraude is het OM afhankelijk van de gemeenten, de Sociale Verzekeringsbank (Lisv), het Landelijk instituut sociale verzekeringen (SVB) en de vijf uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid en van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).

De Rekenkamer wijst op de noodzaak van een sterkere centrale regie van het OM bij de opsporing en vervolging van de zware sociale zekerheidsfraude. Naar de mening van de Rekenkamer doet zich bij de thans lopende

besluitvorming over de (re)organisatie van de opsporing van zware fraude in de sociale zekerheid een goed moment voor om de centrale regiefunctie van het OM beter te waarborgen en tegelijkertijd één coördinerende instantie bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid te creëren.

*Reactie bewindspersonen en nawoord Rekenkamer*

De ministers van Justitie, de bewindslieden van SZW, de staatssecretaris van Financiën en de besturen van de SVB en het Lisv hebben in november 2000 op het onderzoek gereageerd. Ze kunnen zich over het algemeen vinden in de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer. Ze beschouwen het rapport als een ondersteuning van een ingeslagen weg tot intensivering en versterking van fraudebestrijding en tot verdere verbetering van het inzicht in de prestaties en resultaten.

De bewindslieden onderschrijven de noodzaak tot een betere afstemming tussen alle betrokkenen bij de opsporing en vervolging van fraude. Ze doen belangrijke toezeggingen om het inzicht van het Rijk in de prestaties van de opsporing en afdoening (inclusief vervolging) van opgespoorde fraude te vergroten.

De bewindslieden van SZW hebben het voornemen om in de toekomst binnen de sociale zekerheid over te gaan tot soortgelijke afspraken als tussen de FIOD en het OM. Ook komen zij met de uitkomsten van een Lisv-onderzoek naar de niet-afdoening van premie fraude (werkgeversfraude) en stellen ze een soortgelijk onderzoek naar de niet-afdoening van uitkeringsfraude (werknemersfraude) in het vooruitzicht. Verder wijzen zij op de aanstaande herinrichting van de opsporingsfunctie binnen het departement.

Ook delen de bewindslieden van SZW de conclusie van de Rekenkamer dat betere en meer precieze beleidsinformatie van het OM en de organisaties die zich bezighouden met opsporing, inzichtelijker kan maken wat de omvang en ernst van het risico is dat zware fraude onbestraft blijft. De minister van Justitie echter, acht deze conclusie van de Rekenkamer prematuur. Wel komt de minister met een nadere analyse van de achtergrond van septs door het OM.

De Rekenkamer blijft bij haar oordeel dat met de beschikbare beleidsinformatie geen zekerheid wordt gegeven dat een geval van zware (opgespoorde) fraude altijd bestraft wordt. De Rekenkamer beschouwt de nadere analyse van Justitie als een eerste stap op weg naar betere en meer precieze beleidsinformatie over de afdoening van opgespoorde fraude. Een volgende stap is, volgens de Rekenkamer, een meer cijfermatige analyse om per fraudeterrein preciezer te kunnen bepalen wat er precies gebeurt met zaken die niet gedagvaard worden.

De Rekenkamer zal de uitwerking van de toezeggingen met interesse blijven volgen.

## 1. INLEIDING

*In de kern tast alle fraude integriteit aan. Integriteit van mensen, overheden en markten. Daardoor bedreigt fraude op den duur de grondslag van de verzorgingsstaat: de verdeling van lasten en publieke middelen die op democratische besluitvorming is gebaseerd. Zo ondermijnt fraude de effectiviteit van het overheids-handelen. Fraude knaagt aan vertrouwen, de grondslag van alle rechtsverkeer, maatschappelijk verkeer en geldverkeer. Door te frauderen verwerft een ondernemer zich een onrechtmatig concurrentievoordeel ten opzichte van andere ondernemers. Fraude ontwricht de arbeidsmoraal en het economisch verkeer. Fraude kost de samenleving geld. (Kabinetsnotitie Fraudebestrijding 1998–2002)*

### 1.1 Aanleiding onderzoek

In de kabinetsnotitie *Fraudebestrijding 1998–2002* wordt aangenomen dat de inspanningen van de afgelopen jaren ertoe hebben geleid dat de «kleine» fraudeurs zijn gepakt of gestopt met frauderen. De «zwaardere» fraudeurs zijn overgebleven. Om deze problemen aan te pakken acht het kabinet een meer op opsporing en vervolging gerichte benadering nodig, naast de gebruikelijke inspanningen ter verbetering van de controle, die op dezelfde voet moeten worden voortgezet. Dit geldt volgens het kabinet niet alleen voor fiscale fraude en sociale zekerheidsfraude, maar ook voor de bestrijding van horizontale fraude.<sup>1</sup> Daarmee wordt fraude bedoeld waarvan niet de overheid maar bedrijven en (financiële) instellingen het slachtoffer worden.

Het streven van het kabinet naar een meer op opsporing en vervolging gerichte benadering was voor de Rekenkamer aanleiding om een onderzoek uit te voeren naar de opsporing en vervolging van fraude. Dit gebeurde in de periode van december 1999 tot en met juli 2000. De inspanningen op het terrein van preventie en controle hebben centraal gestaan in eerdere onderzoeken van de Rekenkamer naar het beleid gericht op voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik.<sup>2</sup> Daarnaast had de Rekenkamer nog enkele andere aanknopingspunten om onderzoek te doen naar opsporing en vervolging van fraude:

- het nog beperkte inzicht in de prestaties en effecten van de fraudebestrijding, hetgeen in maart 2000 nog onderwerp van discussie was in de Tweede Kamer<sup>3</sup>;
- de aansluiting van het onderzoek bij de in de regeringsnota *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording* verwoorde ambitie naar een duidelijker koppeling tussen beleid, prestaties en geld;
- het streven van het Openbaar Ministerie (OM) naar afspraken over benodigde opsporings- en vervolgingscapaciteit met vakministeries en opsporingsdiensten.

### 1.2 Onderzoeksaanpak

Met dit onderzoek wil de Rekenkamer voor een aantal belangrijke fraudeterreinen duidelijkheid verschaffen over inzicht bij het Rijk in de prestaties van de opsporing en de afdoening van de opgespoorde fraude. Het onderzoek richtte zich op fiscale fraude, sociale zekerheidsfraude en horizontale fraude (fraude waarvan bedrijven en (financiële) instellingen het slachtoffer worden). Fiscale fraude en sociale zekerheidsfraude zijn (naast subsidiefraude) van oudsher de klassieke fraudeterreinen.<sup>4</sup> Een vergelijking tussen de (strafrechtelijke) ketens voor de bestrijding van

<sup>1</sup> Tweede kamer, 1997–1998, 17 050, nr. 203.

<sup>2</sup> Voorbeelden daarvan zijn het rapport *M en O-beleid Vennootschapsbelasting* (Tweede Kamer, 1998–1999, 26 267), het rapport *Voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik* (Tweede Kamer, 1998–1999, 26 625) en het rapport *M en O-beleid Particulieren* (Tweede Kamer, 1998–1999, 26 710).

<sup>3</sup> Algemeen Overleg in de Tweede Kamer (16 maart 2000) tussen de vaste commissies voor Justitie, Financiën en SZW en de commissie voor de Rijksuitgaven met de ministers van Justitie en van Financiën en de staatssecretarissen van Financiën en SZW.

<sup>4</sup> Subsidiefraude is uit capaciteitsoverwegingen niet in het onderzoek betrokken.

fiscale fraude en sociale zekerheidsfraude kan volgens de Rekenkamer nuttige inzichten opleveren, die kunnen bijdragen aan het verder verbeteren van het functioneren van de beide (strafrechtelijke) ketens. Daarnaast acht de Rekenkamer een vergelijking met horizontale fraude van belang, omdat bij de bestrijding van horizontale fraude de eerste ervaringen zijn opgedaan met een nieuwe wijze van samenwerken in interregionale fraudeteams (IFT's). Ook voor de bestrijding van fiscale fraude en sociale zekerheidsfraude verwacht het kabinet (op termijn) een meerwaarde van deze samenwerkingsverbanden.

Het onderzoek richtte zich op de beleidsinformatie over de jaren 1997, 1998 en 1999.

Na het gebruikelijke hoor en wederhoor over de bevindingen heeft het onderzoeksteam over de mogelijke aanbevelingen van gedachten gewisseld in een bijeenkomst met de meest betrokken directeuren-generaal van de ministeries van Justitie, Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en de betrokken procureur-generaal van het Openbaar Ministerie (OM).

De Rekenkamer heeft haar rapport op 25 oktober 2000 gestuurd aan de bewindslieden van Justitie, SZW en Financiën en aan de besturen van het College van Toezicht Sociale Verzekeringen (Ctsv), het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (Lisv) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Zij reageerden eind november 2000. De antwoorden zijn verwerkt in dit rapport.

### 1.3 Begrippen

In het rapport wordt een aantal begrippen gehanteerd die hier kort worden toegelicht.

#### *Fraude*

Fraude kent vele verschijningsvormen. De essentie ervan is echter steeds dezelfde: mensen eigenen zich geld of vermogensbestanddelen toe waar ze geen recht op hebben en tasten daardoor de rechten van anderen aan. Ze doen dat door bijvoorbeeld over genoten inkomsten geen belasting te betalen (fiscale fraude) of onterecht uitkeringen te ontvangen (sociale zekerheidsfraude). Daardoor benadelen ze de overheid en beperken ze anderen in hun aanspraak. Anderen frauderen bijvoorbeeld door bij de verzekeringsmaatschappij opgave te doen van goederen die niet gestolen zijn, waardoor de premies omhoog worden gedreven.

Het begrip *fraude* is als zodanig niet gedefinieerd in het Wetboek van Strafrecht. Vervolg van zaken die doorgaans worden aangeduid met fraude vindt veelal plaats op grond van artikel 225 (valsheid in geschrifte), artikel 416 (heling) uit het Wetboek van Strafrecht of op grond van bepalingen uit de bijzondere wetgeving.<sup>5</sup> In het onderzoek is geen keuze gemaakt voor één definitie van het begrip fraude, maar zijn de interpretaties en toepassingen gevolgd van de ministeries, het OM en de organisaties die zich met opsporing bezig houden.

#### *Beleidsinformatie*

Onder *beleidsinformatie* verstaat de Rekenkamer meer in het algemeen informatie over de aard van het (maatschappelijk) probleem, de doelen van het beleid, de prestaties en effecten, en de middelen die moeten worden ingezet om het beleid uit te voeren. In dit rapport gaat het daarbij

---

<sup>5</sup> Dit jaar is het wetsvoorstel Concentratie strafbaarstelling frauduleuze gedragingen door de Eerste Kamer aanvaard. De concentratie van de fraudebepalingen uit met name de sociale zekerheidswetgeving in het Wetboek van Strafrecht en de vermindering van hun aantal (zo'n 50 strafbepalingen worden geschrapt) beoogt de toegankelijkheid van de materie te bevorderen, doordat de noodzaak om tientallen verschillende wetten te raadplegen komt te vervallen. Tweede Kamer, 1994–1995, nr. 3.

om informatie die van belang is voor de verantwoording over en de (bij)sturing van het fraudebestrijdingbeleid, in het bijzonder het beleid over de opsporing en vervolging, door de minister van Justitie, het College van procureurs-generaal en de betrokken vakministers.

#### *Prestaties van opsporing*

Onder *prestaties van opsporing* verstaat de Rekenkamer in dit rapport het aantal verrichte opsporingsonderzoeken naar fraude. Deze kunnen resulteren in een aangifte bij het OM (proces-verbaal) of in een rapport voor bestuurlijke afdoening. Het strafrechtelijk traject is het sluitstuk van de fraudebestrijding. Het OM dient derhalve als top van de handhavingspiramide de zwaarste fraudezaken aangeleverd te krijgen.<sup>6</sup> De mate waarin opsporingsdiensten daarin slagen maakt deel uit van het begrip prestaties bij de opsporing.

#### *Afdoening van opgespoorde fraude*

De *strafrechtelijke afdoening* van opgespoorde fraude is de afdoening door het OM van processen-verbaal (dagvaarding, transactie of sepot) en de afdoening door de strafrechter van gedagvaarde zaken (veroordeling, vrijspraak, ontslag van rechtsvervolging, niet ontvankelijk verklaring).<sup>7</sup> De bestuurlijke afdoening van opgespoorde fraude is de wijze waarop bestuurlijke afhandeling plaatsvindt van opsporingsonderzoeken die niet resulteren in een aangifte bij het OM en aangiften die hebben geleid tot seponering door het OM.

#### *Effecten*

Bij effecten van fraudebestrijdingbeleid gaat het om de invloed die uitgaat van het beleid op de omvang van fraude. Dit veronderstelt dat die omvang bekend is. Tot op heden is geen geschikte methode voor handen waarmee de fraudeomvang op een betrouwbare wijze kan worden vastgesteld of geschat. Onderzoek naar een betrouwbare methode is in uitvoering. De eerste fase daarvan wordt naar verwachting eind 2000 afgerond.<sup>8</sup> In dit rapport blijven de uiteindelijke effecten van fraudebestrijdingbeleid op de omvang van fraude buiten beschouwing.

### **1.4 Opbouw rapport**

Voordat in het rapport wordt ingegaan op de prestaties van opsporing (hoofdstuk 3) en de afdoening van opgespoorde fraude (hoofdstuk 4), wordt in hoofdstuk 2 eerst de organisatie van de fraudebestrijding in kaart gebracht. Daarmee wil de Rekenkamer duidelijkheid verschaffen over de verantwoordelijkheden van de bij opsporing en vervolging van fraude betrokken organisaties, vooral daar wat het gaat om de verantwoordelijkheid voor het verschaffen van inzicht.

---

<sup>6</sup> De zwaarte van een zaak wordt niet alleen bepaald aan de hand van het financieel belang van de zaak. Bij fiscale fraude en fraude van werkgevers met premies sociale verzekeringen is bijvoorbeeld ook de status van de verdachte van belang (voorbeeldfunctie) en of sprake is van recidive.

<sup>7</sup> Uiteindelijk gaat het om de executie van de uitspraak van de rechter. Het OM is verantwoordelijk voor de executie van hetgeen de rechter heeft opgelegd.

<sup>8</sup> «Ontwikkeling schattingsmethoden omvang fraude», een onderzoek door de Universiteit Utrecht onder regie van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum in opdracht van de minister van Justitie.



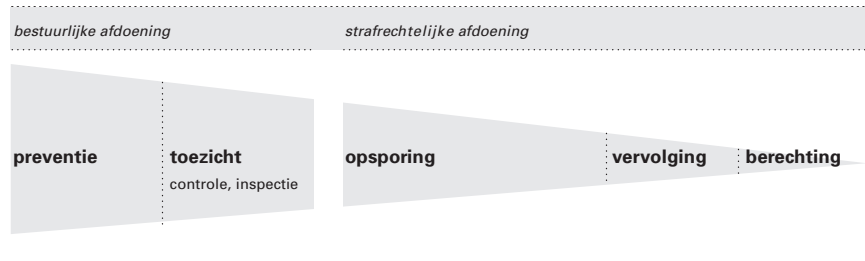
## 2 ORGANISATIE VAN FRAUDEBESTRIJDING

### 2.1 Handhavingsketen

Bij preventie, toezicht, opsporing, vervolging en berechting van fraude zijn verschillende organisaties betrokken. Ze maken deel uit van wat kan worden aangeduid als een handhavingsketen. Voor een succesvolle bestrijding van fraude is afstemming tussen deze organisaties noodzakelijk.

Aan de hand van figuur 2 wordt de betekenis van de keten verder toegelicht.

figuur 2 **fraudeketen**



De handhavingsketen bestaat uit opeenvolgende fasen. In elke opeenvolgende fase in de keten is de fraudebestrijding gericht op minder, maar zwaardere, zaken. Daarom heeft de figuur de vorm van een trechter.<sup>9</sup> Hierna worden deze fasen in de keten kort beschreven.

#### *Preventie*

Fraudebestrijding begint met preventie. Het voorkómen van fraude of onregelmatigheden heeft de voorkeur boven de bestrijding van fraude als deze eenmaal heeft plaatsgevonden. Als fraude wordt voorkomen dan treedt geen benadeling op voor de overheid en de private sector. Bovendien kan preventie een uitwerking hebben op het gedrag van een bredere doelgroep potentiële fraudeurs.

#### *Toezicht*

Instrumenten in het kader van toezicht zijn inspecties en controles. Als fraude, ondanks de preventieve maatregelen, toch heeft plaatsgevonden moet deze zo snel mogelijk worden onderkend om de benadeling die door fraude ontstaat zo klein mogelijk te houden.

#### *Opsporing*

Na ontdekking van (potentiële) fraude moet beoordeeld worden of de zaak in aanmerking komt voor bestuurlijke dan wel strafrechtelijke afdoening. Komt de zaak in aanmerking voor strafrechtelijke afdoening, dan moet opsporingsonderzoek er voor zorgen dat bewezen wordt dat de verdachte fraude heeft gepleegd.<sup>10</sup>

#### *Vervolging*

Het opsporingsonderzoek mondt uit in een aangifte bij het OM (procesverbaal) of in een rapport voor bestuurlijke afdoening.<sup>11</sup> In het geval van een aangifte gaat het OM over tot 1) dagvaarding voor de strafrechter, 2) transactie (het komen tot een schikking) of 3) het seponeren van de zaak.

<sup>9</sup> In de praktijk kunnen fraudezaken na de start van een opsporingsonderzoek weer voor bestuurlijke afdoening terugstromen naar het bestuurlijk traject. Verder is niet de berechting, maar de executie het sluitstuk van de keten. Het OM is verantwoordelijk voor de executie van hetgeen de rechter heeft opgelegd.

<sup>10</sup> Overigens zal ook in het bestuurlijke traject een adequaat bewijs moeten worden geleverd.

<sup>11</sup> Bestuurlijke afdoening bestaat uit 1) de terug- of invordering van teveel door uitkeringsgerechtigden ontvangen uitkeringsgelden of te weinig door belastingplichtigen betaalde belastingen en/of premies en 2) het opleggen van een bestuurlijke sanctie in de vorm van een bestuurlijke boete of maatregel.

### *Berechting*

Wanneer het OM overgaat tot dagvaarding besluit de strafrechter vervolgens tot veroordeling, vrijspraak, niet ontvankelijk verklaring of ontslag van rechtsvervolgning.

De Wet Bestuurlijke Boeten (januari 1998) bepaalt dat zodra een bestuurlijke boete is opgelegd, strafvervolgning niet meer mogelijk is. Omgekeerd geldt dat een bestuurlijke boete niet meer opgelegd kan worden als strafvervolgning is ingesteld en het onderzoek ter terechtzitting is gestart of als het recht tot strafvervolgning is vervallen omdat de belanghebbende aan de hem gestelde voorwaarden heeft voldaan (transactie). Indien het OM besluit de zaak te seponeren – dus geen dagvaarding of transactie – dan kan nog steeds een bestuurlijke boete worden opgelegd. Door de introductie van dit zogenoemde «una-via-beginsel» is de samenloop tussen een bestuurlijke boete en een strafrechtelijke reactie uitgesloten. Om te waarborgen dat hierdoor geen zaken tussen wal en schip vallen is een goede samenwerking tussen de opsporingsdiensten en het OM onontbeerlijk.<sup>12</sup>

## **2.2 Organisaties in de keten**

### *2.2.1 Fiscale fraude*

Voor de uitvoering van de fiscale wet- en regelgeving is de Belastingdienst van het Ministerie van Financiën verantwoordelijk. De opsporing vindt onder het gezag van het OM plaats door de Fiscale Inlichtingen- en Informatie Dienst (FIOD) van de Belastingdienst. Het OM is belast met de vervolging, de strafrechter met de berechting van fraudeurs.

### *2.2.2 Sociale zekerheidsfraude*

De uitvoering van de wet- en regelgeving in de sociale zekerheid is opgedragen aan een aantal organisaties die vallen onder de eindverantwoordelijkheid van het Ministerie van SZW, te weten:

- het Ctsv, dat toezicht houdt op de uitvoering van de volksverzekeringen en de werknemersverzekeringen;
- de SVB, die de volksverzekeringen uitvoert;
- het Lisv, dat de werknemersverzekeringen uitvoert;
- vijf uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid<sup>13</sup> waaraan het Lisv de uitvoering van de werknemersverzekeringen heeft uitbesteed. De uitvoering van wet- en regelgeving op het terrein van de sociale voorzieningen (waaronder de Algemene Bijstandswet) is de verantwoordelijkheid van de gemeenten.<sup>14</sup>

Op het terrein van de sociale zekerheid werken het OM, de Belastingdienst, de Arbeidsinspectie (AI) van het Ministerie van SZW, de politie en de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid bovendien samen in regionale interdisciplinaire fraudeteams (RIF's). Deze RIF's werken in de sfeer van preventie en controle/inspectie.

De opsporing vindt onder het gezag van het OM plaats door (bijzondere) opsporingsambtenaren bij de SVB (voor fraude met volksverzekeringen), bij de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid (voor fraude met werknemersverzekeringen) en bij de gemeenten (voor fraude met sociale voorzieningen).

Het OM is belast met de vervolging, de strafrechter met de berechting van fraudeurs.

<sup>12</sup> Tweede Kamer, 1998–1999, 26 411, nr. 5, pag. 12.

<sup>13</sup> De vijf uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid zijn: 1) GAK Nederland BV; 2) Cadans uitvoeringsinstelling BV; 3) GUO uitvoeringsinstelling BV; 4) SFB uitvoeringsorganisatie sociale verzekering NV en 5) Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en Onderwijs BV.

<sup>14</sup> Zie bijlage 1 voor een schema van de organisatie van de sociale zekerheid.

Eind 1999 heeft het kabinet besloten meer samenhang en helderheid aan te brengen in de organisatie van bijzondere opsporingsdiensten. Een voorstel was één opsporingsdienst voor de sociale zekerheid op te richten<sup>15</sup>. Begin november 2000 is besloten deze opsporingsdienst per 2002 van start te laten gaan<sup>16</sup>.

### 2.2.3 Horizontale fraude

In de kabinetsnotitie *Fraudebestrijding 1998–2002* wordt gesteld dat politie en justitie voor de aanpak van horizontale fraude een bundeling van kennis en expertise nodig achten. Politie en OM zijn georganiseerd in 25 regiokorpsen en 19 arrondissementsparketten.<sup>17</sup> Om bundeling van kennis te bereiken zijn politie en OM in 1998 gestart met het werken in vier clusters voor de aanpak van horizontale fraude. Die clusters heten interregionale fraudeteams (IFT's). Deze IFT's (samenwerkingsverbanden van politie en OM) dienen samen te werken met brancheorganisaties uit de private sector en met de betrokken bijzondere opsporingsdiensten. In de kabinetsnotitie *Fraudebestrijding 1998–2002* wordt verder gesteld dat het OM, ter versterking van de eigen organisatie, heeft besloten toe te willen naar een verdergaande clustering, waarin ook verticale fraude wordt betrokken.<sup>18</sup> Sindsdien is sprake van clusters (IFT's) op zeven plaatsen in Nederland: de drie grote steden (Rotterdam, Amsterdam en Den Haag), Groningen, Zutphen, Breda en Alkmaar. Bij elk cluster wordt een zogenoemd taakaccent/zwaartepunt neergelegd. Aan elk cluster wordt een expertisecentrum gekoppeld, waar voor het hele land kennis en expertise beschikbaar is. De officier van Justitie die hoofd is van het cluster, fungeert als centraal aanspreekpunt voor de betrokken bijzondere opsporingsdiensten en de particuliere sector die primair aan het betreffende taakaccent gekoppeld zijn. In 1999 zijn vijf clusters operationeel geworden.<sup>19</sup> Voor preventie van en toezicht op horizontale fraude is de private sector (waaronder banken en verzekeringsmaatschappijen) zelf verantwoordelijk. Voor de opsporing van horizontale fraude werken politie en OM sinds 1998 samen in de hiervoor genoemde clusters (IFT's). Het OM is belast met de vervolging, de strafrechter met de berechting van fraudeurs.

#### *Overzicht van organisaties in drie fraudeketens*

In figuur 3 zijn de hiervoor genoemde organisaties in de handhavingketen geplaatst.

<sup>15</sup> Tweede Kamer 1999–2000, 26 955. nr 1 kabinetsvoorstel naar aanleiding van het regeerakkoord 1998.

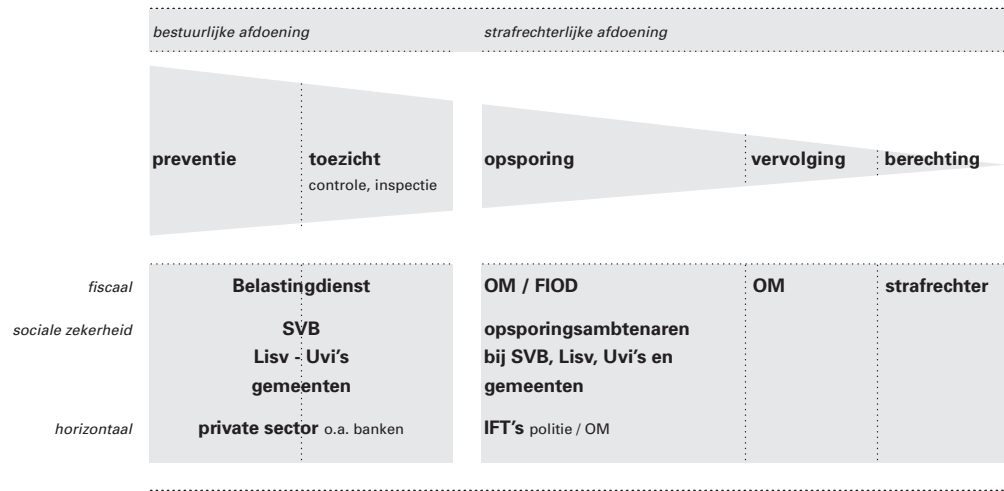
<sup>16</sup> Persbericht Ministerie van SZW 10–11–00, SIOD gaat zware delicten op terrein sociale zaken en werkgelegenheid opsporen.

<sup>17</sup> Zie ook het eindrapport Financieel Rechercheren van het project Financieel Rechercheren van de Raad van Hoofdcommissarissen en het College van procureurs-generaal, 1997.

<sup>18</sup> Zie ook het rapport *Zicht op fraude* van het OM ontwikkelteam Fraude, november 1997.

<sup>19</sup> Het betreft de clusters Noord voor fiscale en telecomfraude, Oost voor assurantie-, merken- en auteursrechtenfraude; Midden/West voor credit card- en daaraan gerelateerde bancaire fraude, Zuid voor faillissementsfraude en Den Haag voor huursubsidie- en sociale zekerheids(uitkeringen en premies) fraude. Rotterdam voor vervoers-, haven- en EU-fraude en Amsterdam voor beursfraude en overige bancaire fraude zouden naar verwachting in respectievelijk 2000 en 2001 van start gaan.

figuur 3 organisaties binnen de fraudeketen



### 2.3 Verantwoordelijkheden

Elke vakminister is (politiek) verantwoordelijk voor zijn eigen opsporingsdienst en de minister van Justitie is politiek verantwoordelijk voor het functioneren van het OM. Van elke vakminister mag worden verwacht dat hij op zijn eigen beleidsterrein inzicht geeft in prestaties en effecten van fraudebestrijdingsmaatregelen. De minister van Justitie heeft daarbij als coördinerend bewindspersoon een bijzondere rol: hij informeert jaarlijks namens het kabinet de Tweede Kamer over de voortgang, de kosten en de opbrengsten van de bestrijding van financieel-economische criminaliteit (waaronder fiscale fraude, sociale zekerheidsfraude en horizontale fraude).

Vanaf 1992 bestaat de *Ministeriële Commissie* Fraudebestrijding, die een coördinerende rol vervult bij de bestrijding van ondermeer fiscale fraude en sociale zekerheidsfraude.<sup>20</sup> De naam van de ministeriële commissie is in 1998 veranderd in Ministeriële Commissie Bestrijding Fraude en Financieel-economische Criminaliteit (BFFEC), onder meer omdat het aandachtsgebied is verbreed met horizontale fraude. Het ambtelijk voorportaal van de ministeriële commissie is een interdepartementale stuurgroep met daarin de meest betrokken directeuren-generaal en de betrokken procureur-generaal van het OM. De stuurgroep staat onder voorzitterschap van de betrokken directeur-generaal van het Ministerie van Justitie.

Het *College van procureurs-generaal* van het OM legt in het kader van de planning en control cyclus in viermaandsrapportages verantwoording af aan de minister van Justitie. Het parketgeneraal van het College van procureurs-generaal zet de jaarlijkse prioriteitenbrief van de minister van Justitie om in een planningsbrief, maakt managementafspraken met de parketten, maakt analyses van de periodieke verantwoordingen van de parketten en koppelt de uitkomsten daarvan terug naar het ministerie.

De landelijke coördinatie van de fraudebestrijding binnen het OM ligt bij de *Coördinatiecommissie Fraude*, onder voorzitterschap van de portefeuillehouder fraude van het College van procureurs-generaal. In

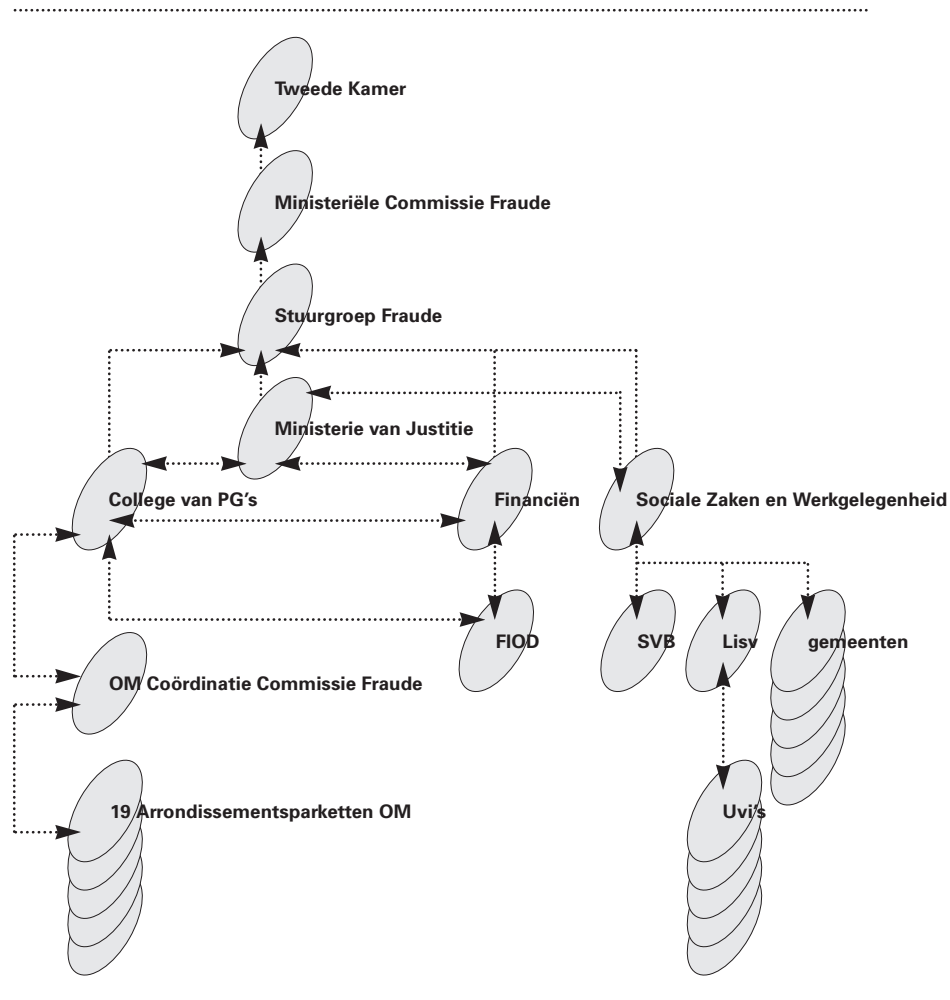
<sup>20</sup> Participanten in deze commissie zijn vanaf 1992 de bewindspersonen van Algemene Zaken, Justitie, Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In een latere fase is ook de bewindspersoon van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toegetreden, recentelijk gevolgd door de bewindspersonen van Economische Zaken en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

deze commissie participeert tevens een vertegenwoordiger van het Ministerie van Justitie. De commissie beoogt binnen het OM te fungeren als scharnier tussen beleid en uitvoering van de fraudebestrijding.

Het OM is bovendien landelijk en regionaal vertegenwoordigd in de specifiek voor fiscale fraude, sociale zekerheidsfraude en horizontale fraude bestaande overlegstructuren tussen het OM, ministeries en organisaties die zich bezig houden met opsporing. In deze overlegstructuren vindt afstemming plaats met de betrokken vakministeries en organisaties met opsporingsambtenaren.

In figuur 4 zijn de belangrijkste informatiestromen tussen actoren bij de fraudebestrijding op landelijk niveau weergegeven.

figuur 4 **actoren betrokken bij fraudebestrijding**



## 2.4 Richtlijnen en afspraken

Het OM heeft het gezag over de opsporing. Het OM heeft daarbij een eigen wettelijk taak, vastgelegd in de Wet op de Rechterlijke Organisatie. Het OM dient te waarborgen dat het aanbod van zaken de eigen verwerkingscapaciteit niet te boven gaat en dat het OM de juiste soort

zaken krijgt aangeleverd, van de juiste kwaliteit («vervolgingswaardig»). Daar is een zo goed mogelijke afstemming voor nodig tussen het OM en de organisaties met opsporingsambtenaren.

Een instrument van het OM om het gezag over de opsporing uit te voeren is het vaststellen van *richtlijnen voor aangifte van fraudezaken* door de organisaties met opsporingsambtenaren. Een ander instrument van het OM is het met deze organisaties maken van *afspraken over het maximaal aantal bij het OM in te dienen zaken*. Beide instrumenten worden hierna toegelicht.<sup>21</sup>

#### *Richtlijnen*

In de richtlijnen van het OM is het traject omschreven waarin afweging en overgang plaatsvindt van een bestuurlijke aanpak naar een strafrechtelijke aanpak van fraude. In de richtlijnen is onder meer vastgelegd welke zaken voor een bestuurlijke aanpak dan wel een strafrechtelijke aanpak in aanmerking komen.

Voor fiscale fraude bestaan sinds 1993 de *Aanmeldings-, transactie- en vervolgingsrichtlijnen* (ATV-richtlijnen) van OM en Minister van Financiën gezamenlijk.<sup>22</sup> De geconstateerde fraude wordt strafrechtelijk aangepakt indien wordt voldaan aan twee criteria: 1) er is sprake van opzet en 2) het fiscaal nadeel is f 12 000 en hoger voor particulieren en f 25 000 en hoger voor ondernemingen. Indien niet aan één of beide criteria wordt voldaan, vindt bestuurlijke afhandeling plaats. Van de zaken die wel voldoen aan de criteria kan – aan de hand van een puntenlijst uit de richtlijnen – de prioriteit worden bepaald. In de richtlijnen zijn criteria opgenomen voor de besluitvorming in selectie-overleggen (Belastingdienst-FIOD) en tripartiete-overleggen (Belastingdienst-FIOD-OM). Een beschrijving van deze overleggen is opgenomen in de bijlage.

Voor sociale zekerheidsfraude bestaan twee landelijke richtlijnen. Sinds 1997 bestaat de *Richtlijn voor het doen van aangifte, het opmaken van proces-verbaal, de vervolging en het strafvorderingsbeleid inzake fraude met sociale uitkeringen*.<sup>23</sup> Sinds 1994 bestaat de *Richtlijn premiefraude werkgevers*.<sup>24</sup> In deze beide richtlijnen wordt bepaald welke gevallen van fraude bestuurlijk worden afgedaan door de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid (werknemersverzekeringen), de SVB (volksverzekeringen) en de gemeenten (sociale voorzieningen) en welke gevallen voor opsporing en vervolging in aanmerking komen. Geconstateerde uitkeringsfraude (fraude door ontvangers van een uitkering) werd in de jaren 1997–1999 in elk geval strafrechtelijk afgedaan indien het benadelingsbedrag<sup>25</sup> meer was dan f 12 000. Bij de afdoening van de categorie van zaken tussen f 6 000 en f 12 000 konden afspraken gemaakt worden tussen de uitvoeringsorganisaties en het OM. Zaken beneden de f 6 000 werden bestuursrechtelijk afgedaan.<sup>26</sup> Geconstateerde fraude met premies werknemersverzekeringen (fraude door werkgevers) wordt strafrechtelijk afgedaan indien het premienadeel f 25 000 of meer bedraagt en de zaak ten minste drie punten krijgt op grond van de prioriteitsbepaling die in de richtlijn van het OM is opgenomen. Een tweede recidive is op zichzelf ook voldoende om een zaak voor strafrechtelijke vervolging in aanmerking te laten komen.

Bij horizontale fraude geldt een systeem van puntentoekenning aan fraudezaken aan de hand waarvan wordt bepaald welke zaken de IFT's in behandeling nemen.<sup>27</sup> In de oorspronkelijke opzet van de IFT-structuur zou het Landelijk Loket Horizontale Fraude (later het Landelijk Bureau

<sup>21</sup> Daarnaast zijn van belang: de eerder genoemde planningsbrief van het College van procureurs-generaal, de managementafspraken met de parketten en de analyses van de periodieke verantwoordingen van de parketten.

<sup>22</sup> Staatscourant 1993, 75. Deze richtlijnen hebben betrekking op fiscale delicten van artikel 69 van de AWR en artikel 64 van de Invorderingswet 1990 en de douanedelicten van de Wet inzake de douane. In het vervolg van de nota wordt over fiscale delicten gesproken. Sinds 1985 bestaan aanmeldings- en vervolgingsrichtlijnen tussen het College van procureurs-generaal en de Belastingdienst. In deze richtlijnen waren geen aantallen zaken opgenomen maar wel eisen aan te hanteren normen.

<sup>23</sup> Staatscourant 1997, 12 en voor de verhoging van de aangiftegrens: Tweede Kamer, 1999–2000, 26 411, nr. 7.

<sup>24</sup> Vastgesteld door de procureurs-generaal op 26 oktober 1994.

<sup>25</sup> Het benadelingsbedrag is het bedrag dat ten onrechte als uitkering is verleend als gevolg van het – al dan niet opzettelijk – niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenverplichting.

<sup>26</sup> Vanaf 1 april 2000 komen fraudezaken tot een bedrag van f 12 000 niet meer in aanmerking voor een strafrechtelijke afdoening, maar voor een bestuurlijke afdoening.

<sup>27</sup> Het aantal punten voor een zaak is afhankelijk van het maatschappelijk belang, de financiële omvang, dreiging van een trend (lokaal-regionaal-landelijk-internationaal) en karakteristieken van de dader. Faber, *Inpoldering van het fraudelandschap, Tussen-evaluatie interregionale fraude-teams en het landelijk loket horizontale fraude*, 1999.

Fraude genoemd) het centrale punt worden voor het doen van melding en aangifte van horizontale fraude. Op basis van een aantal wegingscriteria zouden de aangemelde zaken vervolgens na weging en classificering (zwaar of middelzwaar) worden doorgeleid naar het Voorbereidend prioriteiten overleg. Dit overleg zou de zaken toewijzen aan de IFT's. Zaken die niet «IFT-waardig» zijn dienen de politieregio's af te handelen. In de praktijk bleken het echter de IFT's te zijn die vrijwel alle zaken bij het Voorbereidend prioriteitenoverleg aanmelden, en diezelfde zaken via dat overleg ook in onderzoek namen.

#### *Afspraken*

In de periode 1992–1996 heeft het OM in het kader van het project Intensivering Fraudebestrijding afspraken gemaakt met de FIOD, de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid, de SVB en de gemeenten over het aantal door de opsporingsdiensten bij het OM aan te brengen zaken. Tussen het OM en de FIOD zijn deze afspraken overigens al sinds 1994 vastgelegd in een jaarlijks convenant tussen het OM en de Belastingdienst (FIOD). Ook de jaarlijkse convenanten voor 1997, 1998 en 1999 bevatten afspraken over aantal, soort en zwaarte van de zaken die de FIOD beoogde aan te leveren bij het OM en de wijze waarop het OM die zaken beloofde af te doen.

Voor de jaren 1997–1999 was van dergelijke afspraken tussen het OM en de SVB, de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid en de gemeenten geen sprake. Wel maakte het OM in deze periode jaarlijks in een brief aan deze organisaties duidelijk welk aantal aangiften (processen-verbaal) het OM in dat jaar maximaal in behandeling zou kunnen nemen.

Sinds 1999 tracht het OM in zogenoemde *handhavingsarrangementen* tot wederzijdse afspraken te komen met de vakministeries en opsporingsdiensten over het aantal, soort en zwaarte van de zaken die opsporingsdiensten aanleveren en de capaciteit die daarvoor bij het OM beschikbaar is. Begin 2000 is het eerste handhavingsarrangement ondertekend, namelijk dat tussen de Belastingdienst (inclusief de FIOD-ECD) van het Ministerie van Financiën en het OM voor het jaar 2000. Handhavingsarrangementen zijn voor de sociale zekerheidsfraude nog niet afgerond tussen het OM en het Ministerie van SZW of tussen het OM en het Lisv en de SVB. Ze zijn voor de horizontale fraude ook nog niet afgerond tussen het OM en de brancheorganisaties uit de private sector.

### 3 PRESTATIES VAN OPSPORING

... van fraudesignaal tot proces-verbaal ...

#### 3.1 Beoordelingskader

Voor een goede verantwoording over en sturing van de opsporing en vervolging van fraude acht de Rekenkamer het van belang dat de handhavingpartners (Ministerie van Justitie, College van procureurs-generaal, organisaties die zich bezig houden met opsporing en vakdepartementen) op landelijk niveau inzicht hebben in de *prestaties* van opsporing.

Onder *prestaties van opsporing* verstaat de Rekenkamer in dit rapport het aantal verrichte opsporingsonderzoeken naar fraude – resulterend in een aangifte bij het OM (proces-verbaal) of in een rapport voor bestuurlijke afdoening – en de zwaarte van deze zaken.

De FIOD, onderdeel van de Belastingdienst van het Ministerie van Financiën, dient zorg te dragen voor inzicht in de prestaties bij de opsporing van fiscale fraude. De SVB dient zorg te dragen voor inzicht in de prestaties bij opsporing van fraude met volksverzekeringen. Het Lisv, als opdrachtgever van de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid, is verantwoordelijk voor het geven van inzicht in de opsporingsprestaties van de uitvoeringsinstellingen bij fraude met werknemersverzekeringen. Het Ministerie van SZW is als tweedelijns toezichthouder op de gemeenten, verantwoordelijk voor het geven van landelijk inzicht in de opsporingsprestaties van de gemeenten bij fraude met sociale voorzieningen. Het Ministerie van Justitie en het OM zijn verantwoordelijk voor het geven landelijk inzicht in de opsporingsprestaties van IFT's bij horizontale fraude.

De Rekenkamer ging bij deze organisaties na of ze *prestatiedoelen* hebben geformuleerd voor de hoeveelheid fraudezaken, de zwaarte van deze zaken en de soort zaken (bijvoorbeeld naar wet of naar thema) die opsporingsorganisaties jaarlijks bij het OM beogen aan te geven (processen-verbaal). Ook keek de Rekenkamer naar eventuele doelen voor de doorlooptijd van zaken. Voorts ging zij na of inzicht bestond in de *gerealiseerde prestaties*. Voor een goed begrip van deze opsporingsprestaties acht de Rekenkamer het tevens van belang dat de organisaties inzicht hebben in jaarlijkse *doorstroom* van fraudezaken (van fraudesignaal tot en met aangifte bij het OM) en de *terugstroom* voor bestuurlijke afdoening (van zaken die niet hebben geleid tot een aangifte bij het OM).

Daarbij kan het gaan om *volumegegevens*, welke een indruk geven van de stand aan het eind van het jaar van het aantal ontvangen fraudesignalen, verrichte onderzoeken, fraudeconstateringen, processen-verbaal en opgespoorde fraudezaken waarbij wordt besloten tot bestuurlijke afdoening.

Beter nog zijn *doorstroomgegevens*, welke een indruk geven van het deel van alle fraudesignalen dat daadwerkelijk uitmondt in een proces-verbaal en het deel waarbij wordt besloten om de zaak bestuurlijk af te doen of wordt besloten de zaak (nog) niet in behandeling te nemen.



### 3.2 Fiscale fraude

#### *Beoogde versus gerealiseerde prestaties*

De FIOD stelde zichzelf in de periode 1997–1999 als doel om jaarlijks 450 fraudezaken (convenantzaken) aan te geven bij het OM.<sup>28</sup> Verder werd onder meer het met de zaken gemoeide aantal verdachten aangegeven, het verwachte opgespoorde nadeel en het aantal te verrichten megaonderzoeken. Ook werd de beoogde doorlooptijd van opsporingsonderzoek aangegeven.

#### **Uitwerking prestatiedoelen FIOD**

Binnen de 450 convenantzaken dienden 900 verdachten betrokken te zijn. Het opgespoorde nadeel van deze zaken werd geraamd op f 300 miljoen in 1997 en 1998 en f 450 miljoen in 1999. Ook het aantal te verrichten megaonderzoeken werd aangegeven. In 1997 beoogde de FIOD één, in 1998 twee en in 1999 drie megaonderzoeken te verrichten. Voorts werd aangegeven dat 400 van de 450 zaken afkomstig dienden te zijn uit het reguliere aanmeldingsproces en 50 uit de themagerichte aanpak van de Belastingdienst en uit megaonderzoek.<sup>29</sup>

De FIOD beoogde 50% van de opsporingsonderzoeken binnen 6 maanden af te ronden en de rest binnen 13 maanden.<sup>30</sup> Gemiddeld mocht de doorlooptijd van een opsporingsonderzoek 8 maanden zijn en de bewerkingstijd 800 uur.

Bron: Managementcontracten Belastingdienst – FIOD, 1997–1999

De FIOD realiseerde in de periode 1997–1999 op hoofdzaken de gestelde prestatiedoelen voor de opsporing van fiscale fraude, waaronder het doel om jaarlijks 450 van fiscale fraudezaken aan te geven bij het OM, het met deze zaken gemoeide aantal verdachten, het verwachte opgespoorde nadeel en het aantal te verrichten megaonderzoeken.

Ook het doel om 50% van deze opsporingsonderzoeken binnen 6 maanden af te ronden en de rest binnen 13 maanden bleek de FIOD in grote lijnen te realiseren.

Ook de gemiddelde zwaarte van de aangegeven zaken – in termen van opgespoord strafrechtelijk nadeel – steeg van f 1,062 miljoen in 1998 naar f 1,178 miljoen in 1999. Het aantal zaken in de categorie van f 25 000 tot f 250 000 was toegenomen ten opzichte van het aantal zaken in de categorie van f 0 tot f 25 000. Het aantal zaken in de categorie van f 1 miljoen tot f 50 miljoen was toegenomen ten opzichte van het aantal zaken in de categorie van f 250.00 tot f 1 miljoen.

In de verslagen van de Belastingdienst en de FIOD wordt overigens geen informatie opgenomen over de daadwerkelijk geïnde belastinggelden, exclusief fiscale boetes, die voortvloeien uit de FIOD-onderzoeken. In het jaarlijkse Beheersverslag van de Belastingdienst werd over het totale resultaat van de invordering gerapporteerd, maar vond geen uitsplitsing plaats van geïnde belastinggelden en boetes naar het onderscheid bestuurlijke afdoening en strafrechtelijke afdoening. Vanuit de «geïntegreerde klantbehandeling» was een dergelijk onderscheid volgens de Belastingdienst minder relevant.

#### *Inzicht in jaarlijkse stroom aan fraudezaken*

De FIOD had over de periode 1997–1999 volumegegevens over de jaarlijkse aantallen fraudemeldingen, vervolgingswaardige fraudezaken, convenantzaken, processen-verbaal en fiscale rapporten. In tabel 1 zijn de volumegegevens voor de periode 1997–1999 opgenomen.

<sup>28</sup> Een convenantzaak wordt door de FIOD en het OM gedefinieerd als een door de FIOD opgemaakt proces-verbaal tegen een of meer hoofdverdachten met betrekking tot fiscaal strafrechtelijke feiten, vallend binnen het convenant/handhavingsarrangement van de Belastingdienst (FIOD) en het OM.

<sup>29</sup> In 1998 waren de thema's BTW-carrousel-fraude en beursfraude, in 1999 fraude in de financiële sector.

<sup>30</sup> De doorlooptijd van een onderzoek werd door de FIOD gedefinieerd als het aantal maandovergangen tussen de datum van de acceptatie van het opsporingsonderzoek in het Tripartiete-overleg, tot en met de datum waarop het onderzoek wordt afgesloten.

**Tabel 1: volumegegevens fiscale fraude**

| <i>Fiscale fraude</i> | Aangemelde fraudezaken (vermoedens) | Terug voor bestuurlijke afdoening door Belastingdienst | In Tripartiete-overleg voor opsporings onderzoek geaccepteerde zaken | Aangiften bij OM (pv's/convenantzaken) |
|-----------------------|-------------------------------------|--|--|--|
| 1997                  | 3 857                               | 3 458  | 399  | 365                                    |
| 1998                  | 3 200                               | 2 701  | 499  | 454                                    |
| 1999                  | 3 410                               | 2 848  | 562  | 453                                    |

Bron: Cijfers Belastingdienst (FIOD).

Sinds 1998 verricht de FIOD op basis van haar informatiesysteem (GEFIS<sup>31</sup>) analyses van de doorstroom van geaccepteerde fraudeaanmeldingen door het ATV-traject.<sup>32</sup> De gegevens worden onderscheiden naar directie (Particulieren, Ondernemingen Noord, Ondernemingen Zuid, Grote ondernemingen en Douane), naar ontdekkingswijze en naar aantal prioriteitspunten (een indicator voor de zwaarte van een zaak).

In een interne analyse van december 1999 is de FIOD nagegaan welk deel van de sinds begin 1997 aangemelde zaken (inclusief bedragen, personen en delicten) alle fasen van het ATV-traject doorloopt en bij welk deel in de verschillende fasen men besluit niet strafrechtelijk te vervolgen of men besluit de zaak (nog) niet in behandeling te nemen. Uit deze analyse bleek dat tussen januari 1997 en juni 1999 9 313 aanmeldingsvoorstellen waren ingediend waarvan 74% werd terugverwezen voor bestuurlijke afdoening. Hiermee zijn in totaal f 1,8 miljard aan vermoedelijk ontdoken belasting, 8 509 personen en 6 821 delicten terugverwezen voor bestuurlijke afdoening. Van de 9 313 zaken bereikte 17% (1 544 zaken) de opsporing. 9% lag nog op voorraad als aanmeldingsvoorstel (221 zaken), bij het selectieoverleg (427 zaken) of bij het tripartiete-overleg (148 zaken). Met deze zaken wachten f 168 miljoen aan vermoedelijk ontdoken belasting, 854 personen en 657 delicten op vervolg.

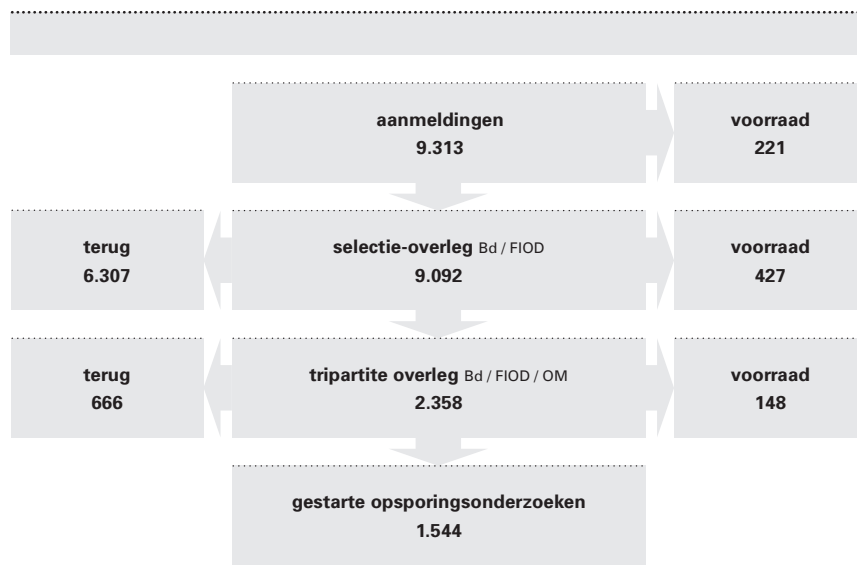
Per fase is bij de FIOD het aantal bekend dat terug naar de eenheid gaat voor bestuurlijke afdoening. Verder zijn per fase de werkvoorraden bekend.

<sup>31</sup> GEFIS staat voor Geïntegreerd Fraude Informatiesysteem.

<sup>32</sup> Het ATV-traject is het traject van aanmelding, transactie en vervolging van fiscale fraudezaken.

In figuur 5 worden de doorstroomgegevens schematisch weergegeven.

figuur 5 **stroomgegevens fiscale fraude aangemelde zaken in de periode januari 1997 - juni 1999**



Hoewel in de afgelopen jaren de vulling (het opnemen van gegevens) in het informatiesysteem (GEFIS) is verbeterd, is volgens de FIOD ook recent nog sprake van onvolledige vulling. Dit belemmert volgens de FIOD het zicht op de ontdekte fraude. De gegevens uit het informatiesysteem moeten hierdoor volgens de FIOD met de nodige slagen om de arm worden geïnterpreteerd.

In de interne analyses stelde de FIOD, dat niet volledig duidelijk wordt hoe keuzen in de verschillende fasen van het ATV-traject tot stand komen en hoe het grote aantal naar de eenheden en districten van de Belastingdienst terugverwezen zaken wordt afgehandeld. Van de zaken op voorraad is niet duidelijk welke zaken 1) wel zijn weg gewerkt, maar nog niet zijn afgeboekt, 2) als verloren moeten worden beschouwd of 3) nog wachten op verder verloop. In de interne FIOD-analyses wordt gepleit voor nader kwalitatief onderzoek (aanvullend op de gegevens uit het informatiesysteem) naar:

- de gronden voor de beslissingen in de verschillende fasen van het ATV-traject;
- de wijze waarop de eenheden en districten de terugverwezen zaken afhandelen;
- de status van de nog op voorraad liggende zaken.

### 3.3 Sociale zekerheidsfraude

#### 3.3.1 Volksverzekeringen

##### *Beoogde versus gerealiseerde prestaties*

De SVB stelt jaarlijks een handavingsbeleidsplan op. Daarin zijn wel algemene doelen maar geen kwantitatieve prestatiedoelen voor de opsporing van fraude geformuleerd.

Jaarlijks stelt het College van procureurs-generaal het maximale door de

SVB bij het OM in te dienen aantal aangiften vast. In tabel 2 is deze prognose van het OM afgezet tegen het daadwerkelijke aantal aangiften van fraude met volksverzekeringen door de SVB.

**Tabel 2: prognose versus realisatie aangiften fraude door SVB**

|                                  | 1997 | 1998 | 1999 |
|----------------------------------|------|------|------|
| <i>Fraude volksverzekeringen</i> |      |      |      |
| Prognose OM                      | 250  | 250  | 470  |
| Realisatie SVB:                  | 428  | 401  | 379  |
| Waarvan:                         |      |      |      |
| – Anw                            | 21   | 123  | 199  |
| – AKW                            | 225  | 160  | 111  |
| – AOW                            | 182  | 118  | 69   |

Bron: Cijfers SVB en cijfers OM.

Uit tabel 2 blijkt dat de SVB in 1999 minder aangiften bij het OM deed dan de prognose van het OM. De prognose van het OM wordt door de SVB overigens niet beschouwd als een prestatiedoel voor de SVB. Het aantal betreft volgens de SVB slechts een maximum aantal aangiften dat het OM in behandeling zou nemen en afdoen.

De toezichthouder van de SVB – het Ctsv – constateerde dat de extra opsporingspresaties bij één wet (de Anw) leidde tot mindere opsporingsprestaties bij de andere wetten (AOW en AKW). Het Ctsv vond dat niet goed en trok de conclusie dat de opsporingscapaciteit van de SVB mogelijk te laag was. Volgens de SVB ging het echter niet om een verschuiving van de opsporingscapaciteit maar om een verschuiving in frauderisico door veranderingen in de wetgeving. Capaciteitsuitbreiding van het aantal opsporingsambtenaren was volgens de SVB niet nodig, omdat het risico van fraude in de volksverzekeringen als laag wordt ingeschat.

#### *Inzicht in jaarlijkse stroom aan fraudezaken*

De SVB had over de periode 1997–1999 volumegegevens over het aantal vooronderzoeken, opsporingsonderzoeken en aangiften bij het OM.

In 1999 voerde de SVB tegen 1 653 verdachten vooronderzoeken uit. Het betrof 1 168 fraudezaken. Een vooronderzoek is een in behandeling genomen fraudesignaal en wordt uitgevoerd door een sociaal rechercheur van de SVB. Van deze 1 168 fraudesignalen was bij de SVB de herkomst bekend.

Er werden in 1999 512 opsporingsonderzoeken uitgevoerd en 379 aangiften van fraude gedaan. Over 1999 vermeldde de SVB naast het aantal verdachten voor het eerst ook het aantal zaken. In één zaak kunnen verschillende verdachten betrokken zijn.

In tabel 3 zijn de volumegegevens voor de periode 1997–1999 opgenomen.

**Tabel 3: volumegegevens fraude volksverzekeringen**

| <i>Fraude volksverzekeringen</i> | Fraudesignalen | Vooronderzoeken | Opsporingsonderzoeken | Aantal aangiften bij OM |
|----------------------------------|----------------|-----------------|-----------------------|-------------------------|
| 1997                             | –              | 1 513           | 607                   | 428                     |
| 1998                             | –              | 1 516           | 513                   | 401                     |
| 1999                             | –              | 1 653           | 512                   | 379                     |

Bron: Cijfers SVB.

Verder had de SVB informatie over werkvoorraden (per vestiging). Over 1999 had de SVB ook voor het eerst informatie over doorlooptijden van opsporingsonderzoeken (zowel per wet als per vestiging).

De werkvoorraad aan opsporingsonderzoeken bij de SVB nam toe van 641 zaken (881 verdachten) in 1998 tot 703 zaken (931 verdachten) in 1999. Over de ouderdom van de werkvoorraden gaven de SVB rapportages geen informatie.

De doorlooptijd voor een afgerond opsporingsonderzoek in 1999 was 15,4 dagen voor de AKW, 16,7 dagen voor de AOW en 25,9 dagen voor de Anw. Deze cijfers waren volgens de SVB echter nog moeilijk te interpreteren, omdat nog geen vergelijkingsmateriaal met voorgaande periodes aanwezig was.

Voorts had de SVB inzicht in het opgespoorde benadelingsbedrag<sup>33</sup>. In 1999 was het opgespoorde benadelingsbedrag (met betrekking tot de 379 verdachten waartegen aangifte was gedaan) in totaal f 7,5 miljoen. Het gemiddelde benadelingsbedrag was in 1999 dus f 19 736 per verdachte waartegen aangifte was gedaan (1998: f 19 923). Inzicht in het daadwerkelijk teruggevorderde bedrag had SVB niet.

De rapportages van de SVB bevatten geen informatie over het totaal aantal (wel èn niet in behandeling genomen) fraudesignalen en de afloop van zaken die na een vooronderzoek of een opsporingsonderzoek niet resulteren in een aangifte. Zo kan de SVB een onderzoek onder meer sluiten wegens capaciteitsgebrek en kan worden afgezien van een aangifte bijvoorbeeld wegens overlijden van de verdachte.

De SVB beschikte niet over doorstroomgegevens. Daarbij gaat het om informatie over het deel van alle fraudesignalen, dat daadwerkelijk uitmondt in een proces-verbaal en het deel waarbij men besluit de zaak bestuurlijk af te doen of besluit de zaak (nog) niet in behandeling te nemen.

Het begin 2000 bij de SVB ingevoerde informatiesysteem (FRES) beoogt verbetering te brengen in de kwaliteit van de beleidsinformatie over de opsporing van fraude in de volksverzekeringen. De handleiding voor het nieuwe informatiesysteem (FRES) noemt bijvoorbeeld 16 redenen voor het afsluiten van een opsporingsonderzoek waarvan geen aangifte bij het OM wordt gedaan. Met het FRES wordt het mogelijk kosten, prestaties en aspecten van effecten per SVB vestiging en per wet te meten. Het FRES is ook bedoeld om de analyse van fraudezaken te verbeteren.

Informatie over aantallen (wel èn niet in onderzoek genomen) fraudesignalen is in de opzet van het FRES niet opgenomen.

<sup>33</sup> Het benadelingsbedrag is het bedrag dat ten onrechte als uitkering is verleend als gevolg van het – al dan niet opzettelijk – niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenverplichting.

In mei 2000 publiceerde de SVB de *Rapportage Handhaving over de handhaving bij de SVB in 1999*, met daarin activiteiten om de informatie over de opsporing verder te verbeteren. Deze rapportage komt in de plaats van de augustusrapportage van het Ctsv. Inmiddels beoordeelde het Ctsv – als toezichthouder – de SVB-rapportage als toereikend.

### 3.3.2 Werknemersverzekeringen

#### *Beoogde versus gerealiseerde prestaties*

Het Lisv maakt met de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid afspraken over door hen uit te voeren prestaties, de zogenoemde «referentiediensten». Voor de opsporingsprestaties van de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid waren twee referentiediensten met name van belang, namelijk de «*beslissingen uitkeringsfraude*» en «*beslissingen premiefraude*». Een beslissing uitkerings- of premiefraude wordt genomen op basis van een opgemaakt rapport (voor bestuurlijke afdoening) of proces-verbaal (voor het doen van aangifte bij het OM) dat het eindproduct is van een opsporingsonderzoek.

Over 1997 en 1998 kon het Lisv geen overzicht geven van het aantal afgesproken en gerealiseerde beslissingen premiefraude (fraude door werkgevers) en beslissingen uitkeringsfraude (fraude door werknemers). Dat kwam omdat de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid nog geen eenduidige terminologie voor de referentiediensten hanteerden.

In 1999 stelden het Lisv en de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid als doel 737 beslissingen premiefraude en 10 079 beslissingen uitkeringsfraude. De realisatie was 666 beslissingen werkgevers(*premie*)fraude en 9 344 beslissingen uitkeringsfraude. Deze beslissingen werden in de registratie niet onderscheiden naar rapport voor bestuurlijke afdoening en aangifte bij het OM.

Jaarlijks stelt het College van procureurs-generaal op basis van de prognoses van de uitvoeringsinstellingen het maximale door de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid bij het OM in te dienen aantal aangiften uitkeringsfraude en premiefraude vast. Deze prognose kent volgens het Lisv een bandbreedte van min en plus 25%. In tabel 4 wordt het aantal daadwerkelijke aangiften uitkeringsfraude en premiefraude door de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid afgezet tegen de prognose van het College van procureurs-generaal.

**Tabel 4: prognose versus realisatie aangiften uitvoeringsinstellingen**

|                                    | 1997  | 1998  | 1999  |
|------------------------------------|-------|-------|-------|
| <i>Uitkeringsfraude</i>            |       |       |       |
| Prognose OM                        | –     | 1 968 | 1 930 |
| Realisatie uitvoeringsinstellingen | 2 228 | 1 505 | 958   |
| <i>Premiefraude</i>                |       |       |       |
| Prognose OM                        | –     | 168   | 152   |
| Realisatie uitvoeringsinstellingen | 142   | 153   | 140   |

Bron: Cijfers Lisv en cijfers OM.

Uit tabel 4 blijkt dat het totaal aantal aangiften uitkeringsfraude in de periode 1997–1999 sterk afnam. De prognose van het OM wordt door het Lisv overigens niet beschouwd als een prestatiedoel voor de uitvoeringsinstellingen. Het aantal betreft volgens het Lisv slechts een maximum aantal aangiften dat het OM in behandeling zou nemen en afdoen.

### Inzicht in jaarlijkse stroom aan fraudezaken

Het Lisv ontvangt van de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid statistische informatie. De cijfers over fraude voor de periode 1997–1999 bevatten «volumegegevens» over aantallen fraudesignalen (niet over alle jaren), opsporingsonderzoeken en het aantal bij het OM ingediende processen-verbaal.

In tabel 5 zijn de volumegegevens voor premiefraude en uitkeringsfraude over de periode 1997–1999 opgenomen.

**Tabel 5: Volumegegevens premiefraude en uitkeringsfraude**

| <i>Premiefraude</i>     | Fraudesignalen | Vooronderzoeken | Opsporingsonderzoeken | Aantal pv's/aangiften OM |
|-------------------------|----------------|-----------------|-----------------------|--------------------------|
| 1997                    | –              | –               | 1 234                 | 142                      |
| 1998                    | 2 615          | –               | 1 414                 | 153                      |
| 1999                    | –              | –               | 1 245                 | 140                      |
| <i>Uitkeringsfraude</i> |                |                 |                       |                          |
| 1997                    | –              | –               | 17 851                | 2 228                    |
| 1998                    | –              | –               | 19 004                | 1 505                    |
| 1999                    | 23 010         | –               | 19 868                | 958                      |

Bron: Lisv.

De beschikbare gegevens bij het Lisv gaven voorts inzicht in het aantal onderzoeken waarbij fraude werd geconstateerd en de wijze waarop deze fraudeconstateringen door de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid werden afgedaan. In tabel 6 zijn deze gegevens opgenomen.

**Tabel 6: Fraudeconstateringen naar afdoeningswijze**

| <i>Premiefraude</i>     | Fraude constateringen | Boeten | Aangiften bij OM | Geen Sanctie     |           |
|-------------------------|-----------------------|--------|------------------|------------------|-----------|
| 1997                    | 486                   | 196    | 142              | 148              |           |
| 1998                    | 438                   | 167    | 153              | 118              |           |
| 1999                    | 411                   | 198    | 140              | 73               |           |
| <i>Uitkeringsfraude</i> |                       |        |                  |                  |           |
| <i>Uitkeringsfraude</i> | Fraude constateringen | Boeten | Maatregelen      | Aangiften bij OM | Restgroep |
| 1997                    | 15 286                | 5 891  | 2 379            | 2 228            | 4 788     |
| 1998                    | 15 898                | 10 619 | 1 233            | 1 505            | 2 541     |
| 1999                    | 17 620                | 14 221 | 404              | 958              | 2 037     |

Bron: Lisv.

Uit tabel 6 blijkt dat een aanzienlijk deel van de geconstateerde (opgespoorde) premiefraude wordt afgedaan onder de categorie «geen sanctie». Het Lisv had nog geen zicht op de gronden waarop de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid kwamen tot de afdoeningswijze «geen sanctie». In de Trendrapportage 2000 stelde het Lisv een onderzoek hiernaar in het vooruitzicht.

Uit tabel 6 blijkt voorts dat een aanzienlijk deel van de geconstateerde (opgespoorde) uitkeringsfraude wordt afgedaan onder de categorie «restgroep». Het Lisv kon geen onderverdeling maken van redenen waarom geen aangifte was gedaan en geen bestuurlijke boete of maatregel was opgelegd.

Verder blijkt uit tabel 6 dat tegenover de sterke afname van het aantal aangiften uitkeringsfraude bij het OM een sterke toename staat van het aantal bestuurlijke boeten bij uitkeringsfraude.

De beschikbare gegevens van het Lisv gaven verder inzicht in het gemiddelde benadelingsbedrag van fraudeconstateringen. In 1999 was het gemiddelde benadelingsbedrag per constatering premiefraude circa f 97 000 (1998: f 81 744, 1997: f 88 882). In 1999 was het gemiddelde benadelingsbedrag per constatering uitkeringsfraude f 3 000 (1998: f 3 897, 1997: f 4 984).<sup>34</sup>

Het Lisv verzamelde geen informatie over het aantal vooronderzoeken, doorlooptijden, werkvoorraden en de ouderdom van de werkvoorraden bij de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid. Het Ctsv – toezichthouder van het Lisv en de uitvoeringsinstellingen – verzamelde in haar Augustus-rapportage handhaving 1999 deze informatie wel. Het Ctsv stelde in deze rapportage vast dat er grote verschillen bestonden tussen de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid onderling bij de wijze waarop met de fraudesignalen en andere gegevens werd omgegaan.

Het Lisv beschikte verder niet over doorstroomgegevens. Daarbij gaat het om informatie over het deel van alle fraudesignalen, dat daadwerkelijk uitmondt in een proces-verbaal en het deel waarbij men besluit de zaak bestuurlijk af te doen of besluit de zaak (nog) niet in behandeling te nemen.

In mei 2000 publiceerde het Lisv de *Trendrapportage handhaving 2000*, met informatie over daaraan voorafgaande jaren. Het Ctsv als toezichthouder van het Lisv en de uitvoeringsinstellingen beoordeelde de Trendrapportage. Het Ctsv had waardering voor de wijze waarop het Lisv kans had gezien de Trendrapportage binnen de gestelde tijd te ontwikkelen en af te ronden. De informatie in deze rapportage was nog niet volledig. Van één van de uitvoeringsinstellingen was alle informatie over 1999 in deze rapportage nog voorlopig. De rapportage gaf volgens het Ctsv wel een uitgebreide beschrijving van de handhaving, maar te weinig analyses, te weinig verklaringen en te weinig inzicht in de ontwikkelingen.

De Rekenkamer constateert dat de opsporing- en afdoeningcijfers in de Trendrapportage 2000 over de jaren 1997, 1998 en 1999 nog niet geheel juist waren, door zogenoemde «naijleffecten». Die ontstonden doordat uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid bepaalde fraudezaken niet in het betreffende jaar, maar in het daarop volgende jaar pas bij het Lisv aanmelden. Het Lisv gaf aan te werken aan verbetering en versnelling van de gegevensstromen.

In de Trendrapportage handhaving 2000 noemt het Lisv twaalf projecten die bij zullen dragen aan verbetering van de handhaving. Het betreft onder meer de verbetering van de fraudestatistiek, waarvoor nieuwe richtlijnen voor de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid zijn opgesteld.

### 3.3.3 Sociale voorzieningen

#### *Beoogde versus gerealiseerde prestaties*

Onderzoek van het Ministerie van SZW naar 60 gemeentelijke beleidsplannen en -verslagen wees uit dat 53 procent van de onderzochte gemeenten (32 gemeenten) lokaal specifieke en/of kwantitatieve prestatiedoelen voor de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O)

<sup>34</sup> Volgens opgave van het Lisv was het gemiddelde benadelingsbedrag per aangifte uitkeringsfraude bij het OM in 1999 ongeveer f 25 000 (1998: ongeveer f 26 000; 1997: ongeveer f 24 000).



hanteerde.<sup>35</sup> De rest (28 gemeenten) had geen of een zeer globale doelstelling.

Jaarlijks stelt het College van procureurs-generaal het maximale door de gemeenten bij het OM in te dienen aantal aangiften van fraude met sociale voorzieningen vast. In tabel 7 wordt deze prognose van het College van procureurs-generaal afgezet tegen het daadwerkelijke aantal aangiften van fraude met sociale voorzieningen, volgens de gegevens van het CBS en volgens de gegevens van het OM.

**Tabel 7: prognose versus realisatie aangiften door gemeenten**

|                              | 1997   | 1998  | 1999  |
|------------------------------|--------|-------|-------|
| <i>Sociale voorzieningen</i> |        |       |       |
| Prognose OM                  | 10 965 | 8 959 | 7 800 |
| Realisatie gemeenten (CBS)   | 4 909  | 5 680 | –     |
| Realisatie gemeenten (OM)    | 8 009  | 6 365 | 5 110 |

Bron: Cijfers CBS en cijfers OM.

De cijfers van het OM over daadwerkelijke aangiften wijken aanzienlijk af van die van het CBS. In 1997 was dit verschil 3 100 aangiften, in 1998 685 aangiften. Daarom kunnen op basis van deze informatie geen conclusies worden getrokken over beoogde versus gerealiseerde aangiften. De prognose van het OM wordt door het Ministerie van SZW overigens niet beschouwd als een prestatiedoel voor de gemeenten. Het aantal betreft volgens het ministerie slechts een maximum aantal aangiften dat het OM in behandeling zou nemen en afdoen.

#### *Inzicht in jaarlijkse stroom aan fraudezaken*

Het inzicht van het Ministerie van SZW in de jaarlijkse stroom aan fraudezaken in de sociale voorzieningen is gebaseerd op de M&O-monitor 1997–1998<sup>36</sup> en het Doeltreffendheidsonderzoek 1999<sup>37</sup>. Deze onderzoeken bevatten informatie over opsporing van fraude door sociaal rechercheurs bij gemeenten. De M&O-monitor 1997–1998 is gebaseerd op een steekproef bij 167 gemeenten. Het Doeltreffendheidsonderzoek 1999 is gebaseerd op een steekproef bij 70 gemeenten.

#### **Beeld op basis van de twee onderzoeken van het Ministerie van SZW**

De M&O-monitor 1997–1998 geeft geen informatie over aantallen fraudesignalen. Wel wordt hier gekeken naar de afhandeling van één specifiek type fraudesignaal, namelijk het belastingsignaal. Daarnaast is informatie opgenomen over in onderzoek genomen fraudesignalen (aantal, aantal per bijzonder onderzoeker, zwaarte per onderzoek, wijze van registratie). De cijfers wijzen uit dat er in 1997 157 832 bijzondere onderzoeken gemeld zijn door gemeenten<sup>38</sup>. Onduidelijk is hoe de cijfers zich verhouden tot die uit het Doeltreffendheidsonderzoek 1999. Hierin staat dat 80 procent van de fraudesignalen in onderzoek genomen zijn, maar het is niet duidelijk of die 80 procent gerelateerd kan worden aan de 157 832 bijzondere onderzoeken uit de M&O-monitor van 1997–1998. Beide gegevens hebben betrekking op 1997. Het Ministerie van SZW gaf aan dat het voor de hand ligt de cijfers niet zomaar aan elkaar te relateren omdat bij gemeenten grote onduidelijkheid bestaat over de definitie van «in onderzoek genomen fraudesignalen». Men vermoedt dat onder het totaal aantal in onderzoek genomen signalen naast bijzondere onderzoeken ook in onderzoek genomen belastingsignalen geschaard worden. Het betreft dan meestal slechts een administratieve vergelijking, en niet een bijzonder onderzoek in de juridische zin van het woord.

<sup>35</sup> Ministerie van SZW, Lijnen naar de toekomst, evaluatie van de ABW 1996–1999.

<sup>36</sup> Ministerie van SZW, Facetten van fraudebestrijding 1997/1998, maart 2000.

<sup>37</sup> Ministerie van SZW, Doeltreffendheid uitvoering ABW 1999, maart 2000.

<sup>38</sup> Dit aantal berust gedeeltelijk op een schatting omdat niet over alle aangesloten gemeenten gegevens bekend waren via de centrumgemeente. Deze aantallen zijn bijgeschat.

Het Ministerie van SZW hecht vooral aan cijfermatige gegevens over het aantal fraudeconstateringen bij gemeenten. Het CBS verzamelt deze informatie.

In tabel 8 worden deze CBS gegevens over 1997 en 1998 weergegeven. Gegevens over 1999 komen naar verwachting eind 2000 beschikbaar.

**Tabel 8: Volumegegevens fraude sociale voorzieningen**

|                          | 1997   | 1998   | 1999 |
|--------------------------|--------|--------|------|
| Fraudeconstateringen     | 17 530 | 19 770 | –    |
| Schadeklasse             |        |        |      |
| Minder dan 6000 gulden   | 11 420 | 14 040 | –    |
| 6000–12 000 gulden       | 2 450  | 2 120  | –    |
| 12 000–20 000 gulden     | 1 400  | 1 200  | –    |
| 20 000 tot 50 000 gulden | 1 450  | 1 220  | –    |
| 50 000 gulden en meer    | 730    | 610    | –    |
| Onbekend                 | 80     | 590    | –    |
| Beslissing gemeente      |        |        |      |
| geen directe actie       | 8 140  | 8 060  | –    |
| Administratieve boete    | 2 430  | 5 610  | –    |
| Aangifte OM              | 4 940  | 5 680  | –    |
| Aangifte politie         | 2 000  | 410    | –    |
| Onbekend                 | 20     | 20     | –    |

Bron: Cijfers CBS.

Uit tabel 8 blijkt dat in 1998 19 770 fraudeconstateringen bij de gemeenten zijn gedaan. Bij 71% van deze fraudeconstateringen bleef het fraudebedrag onder de 6000 gulden, zodat aangifte bij het OM volgens de richtlijn achterwege kon blijven.

Het Ministerie van SZW beschikt verder niet over werkvoorraden van fraudezaken bij gemeenten. Evenmin is informatie aanwezig over «doorstroomgegevens» van fraudesignaal tot proces-verbaal. Daarbij gaat het om informatie over het deel van alle fraudesignalen dat uitmondt in een proces-verbaal en het deel waarbij men besluit de zaak bestuurlijk af te doen of besluit de zaak (nog) niet in behandeling te nemen.

### 3.4 Horizontale fraude

#### *Beoogde versus gerealiseerde prestaties*

De in 1998 opgerichte Interregionale Fraudeteams (IFT's) formuleerden in hun jaarplan als doelstelling het terugdringen van de handhavingsachterstand met betrekking tot de horizontale fraude. De ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het OM en de korpsbeheerders maakten kwantitatieve afspraken over aantal en zwaarte van de op te sporen fraudezaken. In 1998 zouden per IFT twee zware en vijftien middelzware fraudezaken worden behandeld. Voor 1999 hadden de IFT's hoger verwachtingen van het aantal in behandeling te nemen zware en middelzware zaken.<sup>39</sup>

Uitgaande van de oorspronkelijke omschrijving van de begrippen zware en middelzware zaken, bleef het aanbod van fraudezaken bij de IFT's aanzienlijk achter bij de verwachting. In de onderzochte periode bleken ook veel lichtere fraudezaken door IFT's in behandeling te worden genomen. Inmiddels hanteren OM en politie een ruimere omschrijving van de begrippen «zwaar» en «middelzwaar».

<sup>39</sup> IFT-Noord wilde in het jaar 2000 3 zware en 40 middelzware zaken aan het OM hebben aangeboden. Het IFT-Noord-West wilde in het jaar 1999 3 zware en 20 middelzware zaken aan het OM hebben aangeboden, waarvan een aantal bancaire zaken. Het IFT-Oost wilde in 1999 drie zware en zestig middelzware fraudezaken behandelen. Het IFT-Zuid wilde in 1999 vijf zware en 25 middelzware fraudezaken hebben geleverd aan het OM. Bron: *Inpoldering van het fraudelandschap*, Faber en Van der Lugt, februari 2000.

### *Inzicht in jaarlijkse stroom aan fraudezaken*

Over de instroom en afdoening van horizontale fraudezaken bij de IFT's zijn de volgende gegevens bekend. Hierbij zijn ook de niet-zware of middelzware zaken opgenomen.

**Tabel 9: Horizontale fraude**

| Soort fraude           | Instroom IFT's | Afdoeningen IFT's |
|------------------------|----------------|-------------------|
| Bancair                | 1              | 0                 |
| Faillissement          | 50             | 70                |
| Verzekering            | 12             | 3                 |
| Telecom                | 1              | 0                 |
| Merkvervalsing         | 9              | 1                 |
| Belegging              | 6              | 12                |
| Intellectuele eigendom | 9              | 1                 |
| Totaal                 | 88             | 87                |

Bron: Voortgangsrapportage bestrijding Financieel-economische criminaliteit 1999, Tweede Kamer, 17 050, nr. 210.

In de tussenevaluatie van november 1999 over het functioneren van de IFT's en in de voortgangsrapportage *Bestrijding financieel-economische criminaliteit* van mei 2000 is informatie over de opsporingsprestaties van de IFT's opgenomen. De prestatiegegevens hebben betrekking op zaaksaanbod, gestarte strafrechtelijke onderzoeken, afdoeningen met een proces-verbaal, berechtingen en nadeelbedrag.

De tussenevaluatie van november 1999 stelt dat de prestatiecijfers van de IFT's onderling dermate van elkaar verschillen, dat voorzichtigheid geboden is bij de interpretatie ervan. Volgens de tussenevaluatie is de prestatienorm in het convenant multi-interpretabel, en niet geschikt als maatstaf om de productie van de IFT's eenduidig te beoordelen. Vooral omdat IFT's verschillend omgingen met de kwalificaties «zwaar» en «middelzwaar».

Op basis van de registratie van de fraudemeldingen was het volgens de evaluatie nauwelijks of niet mogelijk om uitspraken te doen over de totale prestaties die de IFT's gezamenlijk leverden. Het was niet altijd mogelijk de geleverde prestaties onderling te vergelijken.

Over 1999 was niet duidelijk hoeveel fraudesignalen van de marktpartijen werden getoetst aan het criterium «zwaar» en «middelzwaar». Derhalve kon niet worden berekend hoe groot het percentage zware en middelzware zaken was ten opzichte van het aantal fraudesignalen. Het OM gaf ten tijde van het onderzoek aan dat het Fraude Registratiesysteem en Informatie Systeem (FRIS) hiervoor in de toekomst een oplossing moet bieden.

Met de informatie die in het FRIS wordt opgeslagen zou met name de schaarse opsporingscapaciteit voor de horizontale fraudebestrijding optimaal kunnen worden ondersteund. In het FRIS kunnen de fraudesignalen worden opgeslagen en gebruikt voor nadere selecties van op te sporen zaken. Het FRIS zou in eerste instantie worden ingericht voor het beoordelen van meldingen van middelzware en zware criminaliteit. Eind 1998 werd begonnen met de ontwikkeling van het FRIS. De invoering van het systeem was echter aanzienlijk vertraagd.

### 3.5 Conclusies

De Belastingdienst (FIOD) heeft een goed inzicht in de eigen prestaties bij de opsporing van fiscale fraude. De FIOD heeft in grote lijnen de prestatiedoelen gerealiseerd. Ook heeft de FIOD een redelijk inzicht in de jaarlijkse stroom aan fraudezaken van signaal tot proces-verbaal. Zij beschikt naast volumegegevens ook over doorstroomgegevens. Wel bleken – in aanvulling op het informatiesysteem (GEFIS) van de FIOD – nadere analyses gewenst, onder meer naar de bestuurlijke afdoening van fraudezaken die niet leiden tot een aangifte bij het OM.

De SVB heeft een redelijk inzicht in de eigen prestaties bij de opsporing van fraude in de volksverzekeringen, maar stelt zichzelf geen prestatiedoel voor het aantal bij het OM aan te geven fraudezaken. Het Ctsv, de toezichthouder van de SVB, was van mening dat de extra opsporingsprestaties van de SVB bij één wet ten koste waren gegaan van de opsporingsprestaties bij andere wetten. De SVB heeft geen inzicht in het jaarlijkse aantal fraudesignalen, wel in het aantal vooronderzoeken, fraudeconstateringen en processen-verbaal. Ook beschikt de SVB niet over doorstroomgegevens. De SVB heeft verder geen inzicht in de bestuurlijke afdoening van fraudezaken die niet leiden tot een aangifte bij het OM. Het nieuwe informatiesysteem (FRES) van de SVB geeft naar de mening van de Rekenkamer goede mogelijkheden tot verbetering van het inzicht.

Het Lisv heeft een globaal inzicht in de prestaties van de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid bij de opsporing fraude met werknemersverzekeringen. Opvallend is het hoge aantal opgespoorde fraudezaken dat de uitvoeringsinstellingen afdoen onder de noemer «geen sanctie» of «restgroep». Dit indiceert volgens de Rekenkamer dat voor deze opgespoorde fraudezaken geen proces-verbaal naar het OM is gestuurd, maar ook dat geen bestuurlijke boete of maatregel is opgelegd. De door het Lisv toegezegde nadere analyse naar de oorzaken hiervan is volgens de Rekenkamer dan ook zeer urgent. Verder blijkt dat het aantal aangiften van uitkeringsfraude sterk is afgenomen en het aantal bestuurlijke boeten sterk is toegenomen. Het Lisv heeft enig inzicht in de jaarlijkse stroom aan fraudezaken aan de hand van volumegegevens. Doorstroomgegevens zijn niet aanwezig.

Het Ministerie van SZW heeft beperkt zicht op de prestaties van de gemeenten bij de opsporing van fraude met sociale voorzieningen. De gegevens van het CBS over het totaal aantal aangiften bij het OM wijken aanzienlijk af van de gegevens van het OM daarover. Het Ministerie van SZW heeft op basis van onderzoek bij een steekproef van gemeenten enig zicht op de jaarlijkse stroom aan fraudezaken aan de hand van volumegegevens. De meest recente gegevens hebben echter alleen betrekking op het jaar 1997. Doorstroomgegevens zijn niet aanwezig.

Het inzicht in de prestaties van IFT's bij de opsporing van horizontale fraude is nog matig. Uitgaande van de oorspronkelijke omschrijving van zware en middelzware fraude, blijft het aanbod van fraudezaken bij de IFT's aanzienlijk achter bij de verwachting. In de onderzochte periode blijken ook veel lichtere zaken door de IFT's in behandeling te zijn genomen. Inmiddels blijken politie en OM echter een andere (ruimere) omschrijving van «zwaar» en «middelzwaar» te hanteren. Het Ministerie van Justitie en het OM verwachten verdere verbetering van het inzicht na invoering van het informatiesysteem voor registratie van fraude (FRIS) van het OM.

## 4 AFDOENING VAN OPGESPOORDE FRAUDE

... van proces-verbaal tot veroordeling ...

### 4.1 Beoordelingskader

Voor een goede verantwoording over en sturing van de opsporing en vervolging van fraude acht de Rekenkamer het van belang dat de handhavingpartners (Ministerie van Justitie, College van procureurs-generaal, organisaties die zich met opsporing bezighouden en vakdepartementen) op landelijk niveau beschikken over inzicht in de bestuurlijke en strafrechtelijke afdoening van opgespoorde fraude.

De *strafrechtelijke afdoening* van opgespoorde fraude betreft de afdoening door het OM van processen-verbaal (dagvaarding, transactie of sepot) en de afdoening door de strafrechter van gedagvaarde zaken (veroordeling, vrijspraak, ontslag van rechtsvervolging, niet ontvankelijk verklaring).<sup>40</sup> De *bestuurlijke afdoening* van opgespoorde fraude betreft de wijze waarop bestuurlijke afhandeling plaatsvindt van opsporingsonderzoeken die niet resulteren in een aangifte bij het OM en aangiften die hebben geleid tot seponering door het OM.

Het College van procureurs-generaal is volgens de Rekenkamer verantwoordelijk voor het landelijk inzicht in de wijze waarop fraudezaken door het OM worden afgedaan. Ook is het verantwoordelijk voor het geven van landelijk inzicht in de wijze waarop fraudezaken door de strafrechter worden afgedaan. Inzicht in de wijze waarop door het OM naar het bestuur terugverwezen zaken alsnog bestuurlijk worden afgedaan, is volgens de Rekenkamer een verantwoordelijkheid van de Belastingdienst (FIOD), de SVB, het Lisv en het Ministerie van SZW.

De Rekenkamer is nagegaan of het OM, de organisaties die zich bezig houden met opsporing en de betrokken ministeries op landelijk niveau *prestatie-afspraken* maakten over de wijze waarop door opsporing aangegeven fraudezaken (processen-verbaal) door het OM worden afgedaan (dagvaarding, transactie, sepot). Voorts ging zij na of landelijk inzicht bestond in de *daadwerkelijke afdoening door het OM* en *door de strafrechter* (veroordeling, vrijspraak, ontslag van alle rechtsvervolging, niet ontvankelijk verklaring).

Voor een goed begrip van deze afdoeninggegevens acht de Rekenkamer het tevens van belang dat het OM, de organisaties die zich bezig houden met opsporing en de betrokken ministeries inzicht trachten te krijgen in de jaarlijkse *doorstroom* van fraudezaken (van aangifte bij het OM tot veroordeling) en de *terugstroom* (van zaken die worden geseponeerd). Daarbij kan het gaan om *volumegegevens*, welke een indruk geven van de stand aan het eind van het jaar van het aantal ontvangen aangiften bij het OM, het aantal dagvaardingen en het aantal veroordelingen. Beter nog zijn *doorstroomgegevens*, welke een indruk geven van het deel van alle aangiften bij het OM, dat leidt tot dagvaarding en uiteindelijk tot een afdoening door de strafrechter.

### 4.2 Fiscale fraude

#### *Afspraken over afdoening fraude door OM*

Binnen de fiscale fraudeketen bestonden in de periode 1997–1999 op landelijk niveau wederzijdse afspraken tussen het OM en de Belasting-

<sup>40</sup> Uiteindelijk gaat het om de executie van de uitspraak van de rechter. Het OM is verantwoordelijk voor de executie van hetgeen de rechter heeft opgelegd.

dienst (FIOD). De FIOD beloofde jaarlijks 450 vervolgingswaardige fraudezaken bij het OM aan te leveren en het OM beoogde bij 90% van deze zaken tot strafrechtelijke vervolging over te gaan door middel van dagvaarding van ten minste één van de hoofdverdachten. Bij deze 450 door de FIOD aangebrachte zaken dienden een minimum aantal verdachten betrokken te zijn en een minimum bedrag aan opgespoord nadeel.

*Werkelijke afdoening fraude door OM*

Uit de beschikbare beleidsinformatie blijkt dat het OM in de jaren 1997–1999 bij lange na niet heeft kunnen voldoen aan de gemaakte afspraak.

In tabel 10 zijn de afdoeningsgegevens van het OM afgezet tegen de 90% doelstelling.

**Tabel 10: Gegevens over afdoening OM**

|       | Dagvaarding | Transactie | Sepot |
|-------|-------------|------------|-------|
| Doel: | 90%         |            |       |
| 1997  | 64%         | 16%        | 20%   |
| 1998  | 55%         | 11%        | 34%   |
| 1999  | 57%         | 9%         | 34%   |

Bron: Voortgangsrapportage Financieel-economische criminaliteit, Tweede Kamer, 17 050, nr. 210 en Cijfers OM.

Begin 2000 verrichtte het Expertisecentrum fiscale fraude van het OM in drie parketten sepotonderzoeken naar de aard en achtergronden van de sepot bij fiscale fraude in 1999. Daaruit kwam naar voren dat het sepotpercentage waarschijnlijk aanzienlijk lager ligt.

**Toelichting op sepotonderzoeken**

Uit de sepotonderzoeken kwam het volgende naar voren. Een FIOD-onderzoek kent dikwijls meer verdachten. Deze krijgen bij het OM allen een eigen parketnummer. Het gaat er bij de jaarlijkse convenanten (1997, 1998 en 1999) en bij het handhavingsarrangement 2000 om dat ten minste één hoofdverdachte wordt gedagvaard. Uit de sepotonderzoeken bleek volgens het expertisecentrum dat de FIOD soms sepotpercentages berekent op basis van alle verdachten/parketnummers. Het expertisecentrum stelt daarentegen dat de parketnummers eerst moeten worden gehergroepeerd rondom het oorspronkelijke FIOD-proces-verbaal. Van elk FIOD-procesverbaal (onderzoek) dient minimaal één hoofdverdachte te worden gedagvaard. Indien de zaken op deze manier worden bekeken, dan blijkt volgens het expertisecentrum het sepotpercentage (veel) lager uit te vallen.

Bron: Sepotonderzoeken van het OM Expertisecentrum fiscale fraude.

Volgens de FIOD en het Expertisecentrum fiscale fraude van het OM bleek derhalve behoefte aan een eenduidige definitie van het begrip convenantzaak/handhavingsarrangementzaak. In het verlengde daarvan vinden ze ook een definitie van het begrip hoofdverdachte noodzakelijk. Op korte termijn is volgens de FIOD en het Expertisecentrum fiscale fraude vooral behoefte aan een eenduidige telwijze. In een recent gestarte gezamenlijke werkgroep trachten FIOD en OM een eind te maken aan de discussie over de juiste prestatiecijfers. Daartoe is de te hanteren definitie van het begrip «convenantzaak/handhavingsarrangementzaak» opnieuw uitgewerkt en is een procedurevoostel gedaan om op korte termijn te komen tot een eenduidige telwijze van zaken.

De FIOD en het OM zijn inmiddels een inhaalslag gestart om voor de periode 1997–1999 de ontbrekende afloopgegevens van het OM en de strafrechter vanuit het OM op te nemen in hun informatiesysteem en te komen tot een gezamenlijk gedragen analyse.

Uit de sepotonderzoeken van het Expertisecentrum fiscale fraude komt tevens een beeld naar voren van de werkwijze van de Belastingdienst/FIOD en het OM en de mogelijkheden om daarin verbeteringen aan te brengen, gericht op een grotere garantie dat de zwaarste zaken geselecteerd worden.

#### **Toelichting op aanbod van zaken**

Op grond van de sepotonderzoeken stelde het expertisecentrum dat de huidige ATV-systematiek (en de daarbij behorende structuur van het OM, de selectieoverleggen, tripartiete-overleggen en Centraal Tripartiete-overleg) met zich meebrengt dat in het Tripartiete-overleg (tussen de Belastingdienst, de FIOD en het OM) niet de zwaarste zaken, maar een dwarsdoorsnede van zwaardere zaken wordt aangeboden. Dit heeft volgens het expertisecentrum twee oorzaken.

##### *Oorzaak 1 De frequentie van de selectie in de tijd*

De convenantafspraken/handhavingsarrangementafspraken van jaarlijks 450 zaken wordt in de praktijk in overleg tussen Belastingdienst en OM in maandproductiecijfers geknipt. Vervolgens wordt maandelijks zaken door de FIOD een selectie van zaken ingenomen. Onafhankelijk van de zwaarte van de zaken neemt de FIOD maandelijks een afgesproken hoeveelheid zaken in. In sommige maanden zijn er weinig zwaardere zaken, in andere maanden zijn er veel. Desalniettemin worden elke maand zaken ingenomen, wat eenmaal is ingenomen wordt ook verwerkt. De productie in maanden met zwaardere zaken wordt niet geruild met de productie in maanden met minder zwaardere zaken. Deze werkwijze heeft volgens het expertisecentrum tot gevolg dat de gemiddelde zwaarte van aangeboden zaken minder is dan idealiter het geval zou zijn. In vergelijking met de bedoelde situatie (wel de zwaarste zaken) is volgens het expertisecentrum de kans op een OM-sepot in een later stadium groter.

##### *Oorzaak 2 Het aantal tripartiete-overleggen*

Zaken worden per Tripartiete-overleg ingenomen. In 1997 en 1998 functioneerden 15 tripartiete overleggen, in 1999 waren dat er 12.<sup>41</sup> De (zwaarste) zaken in dat parket (of cluster van parketten) worden besproken. Deze kunnen echter minder zwaar zijn dan in een buurparket. Toch neemt elk Tripartiete-overleg het eigen quotum aan zaken in.

Een selectie, die enerzijds minder frequent (eens per kwartaal/halfjaar) en anderzijds centraler zou plaatsvinden zou volgens het expertisecentrum beter garanderen dat het OM als sluitstuk van de keten de zwaarste zaken krijgt. Bovendien zou het dan volgens het expertisecentrum beter mogelijk zijn te sturen op aantallen zaken Ondernemingen, Grote ondernemingen, Particulieren en Douane.

Bron: OM Expertisecentrum Fiscale fraude.

Het Ministerie van Financiën en de FIOD hebben op basis van deze veronderstelling van het expertisecentrum aangegeven dat het in theorie zou kunnen, dat door het systeem van selectie soms voor lichtere zaken wel en voor middel-zware zaken niet aangifte bij het OM wordt gedaan. De echt zware zaken komen volgens Financiën echter altijd wel bij het OM terecht<sup>42</sup>. Financiën stelt dat de productiedoelstelling van 450 door de FIOD aangeleverde zaken wordt gehaald en onvoorziene grote zaken altijd tussentijds in de productie van FIOD en OM worden ingepast. Tevens stelden ze dat, indien zou worden overwogen de bestaande structuur en systematiek aan te passen, ook de nadelen vooraf moeten worden gezien. Minder selectie-overleggen en tripartiete-overleggen vergroten namelijk de logistieke druk (het aantal zaken per tripartiete-overleg wordt groter).

<sup>41</sup> In de periode 1997–1999 functioneerden volgens de opgave van de FIOD in totaal 18 selectie-overleggen. In 1997 en 1998 functioneerden 15 tripartiete-overleggen, in 1999 waren dat er 12.

<sup>42</sup> Daarbij is het van belang dat de zwaarte van een zaak niet alleen wordt bepaald aan de hand van het financieel belang, maar ook aan de hand van andere criteria, zoals recidive, evenwichtige rechtshandhaving, voorbeeld-functie etc.

*Werkelijke afdoening door de strafrechter*

Het Ministerie van Justitie en het OM beschikken niet over landelijke (geaggregeerde) informatie over de afdoening van fiscale fraudezaken door de strafrechter.

*Inzicht in doorstroom van opsporing tot veroordeling*

Uit de in hoofdstuk 3 genoemde FIOD-analyse van alle aanmeldingsvoorstellen tussen begin 1997 en medio 1999 blijkt dat van de 1 544 opsporingsonderzoeken er bij 1/4 (382 opsporingszaken) tenminste van één van de verdachten een uitkomst bekend was.<sup>43</sup> Van deze 382 zaken was bijna de helft (189 zaken) tot dan toe voor de rechter gebracht. Vrijwel al deze zaken leidden tot een veroordeling. Met de zaken die leidden tot een veroordeling zijn in totaal 253 personen veroordeeld, op basis van in totaal 244 delicten. In totaal omvatten deze zaken f 133 miljoen aan ontdoken belasting. Van de zaken die niet voor de rechter waren gebracht seponeerde de Officier van Justitie in 95 zaken. Bij 114 opsporingszaken besloot men tot een buitengevolgstelling en bij 68 opsporingszaken tot een transactie of een schikking.<sup>44</sup>

---

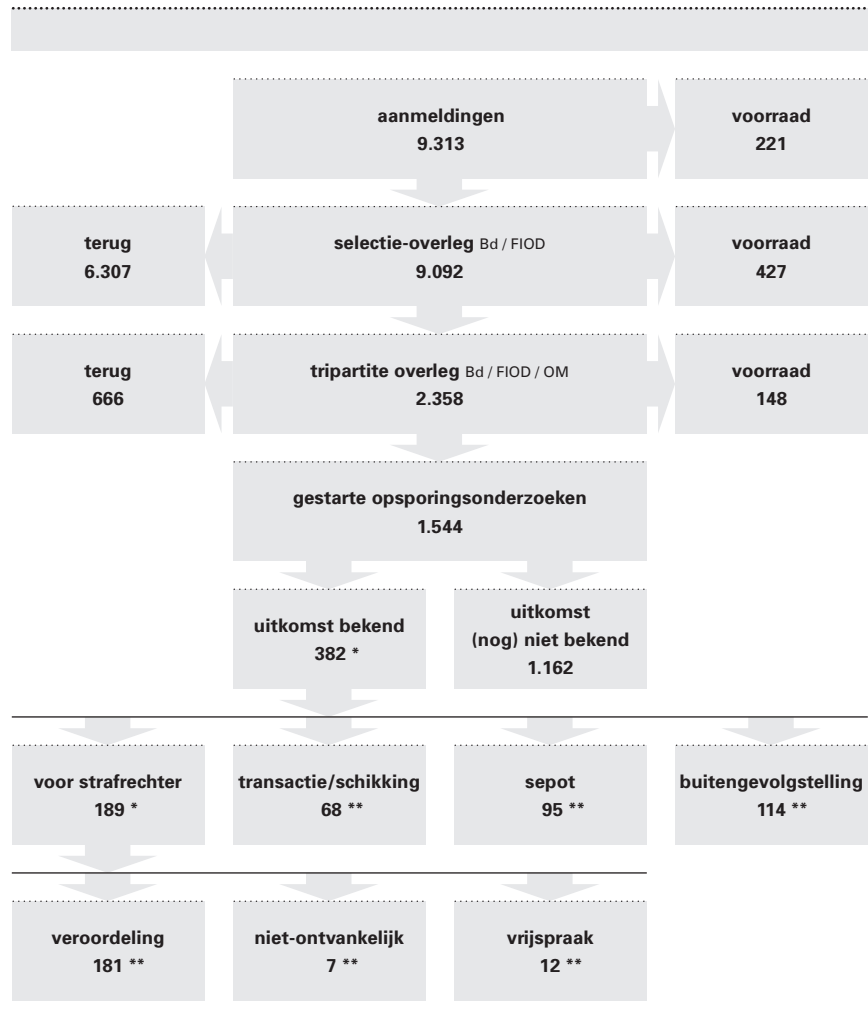
<sup>43</sup> Onder uitkomst wordt verstaan: sepot, buitengevolgstelling, transactie en schikking en voor de rechter gebracht (veroordeling, vrijspraak, niet ontvankelijk verklaring).

<sup>44</sup> De 382 opsporingszaken (waar een uitkomst van bekend was) en de cijfers over de specifieke uitkomsten (189 voor de rechter gebracht, 95 sepots, 68 transacties, 114 buitengevolgstellingen) sluiten niet geheel op elkaar aan. De FIOD gaf aan dat dit komt omdat de 382 zaken op zaaksniveau zijn geregistreerd en bijvoorbeeld de 189 zaken op persoonsniveau.



In figuur 6 worden de doestroomgegevens schematisch weergegeven.

figuur 6 **stroomgegevens fiscale fraude aangemelde zaken in de periode januari 1997 - juni 1999**



\* Registratie op zaaks-niveau

\*\* Registratie op persoons-niveau

De uitkomst was nog onbekend bij  $\frac{3}{4}$  van de opsporingszaken (1 162 zaken). Deze zaken bevatten in totaal meer dan f 1 miljard aan vermoedelijk ontdoken belasting, 2 777 personen en 1 432 delicten. Van deze 1 162 zaken lag volgens de FIOD 25% nog op voorraad of was lopend, 30% wachtte op afloop.

#### *Bestuurlijke afdoening van geseponeerde fraudezaken*

Geseponeerde fraudezaken komen doorgaans in aanmerking voor bestuurlijke afdoening. Daarover zijn echter geen gegevens beschikbaar. In de rapportages van de Belastingdienst (FIOD) vindt namelijk geen uitsplitsing plaats van geïnde belastinggelden en boetes naar het onderscheid bestuurlijke afdoening en strafrechtelijke afdoening. Vanuit de «geïntegreerde klantbehandeling» is een dergelijk onderscheid volgens het Ministerie van Financiën minder relevant.

### 4.3 Sociale zekerheidsfraude

#### *Afspraken over afdoening fraude door OM*

Van wederzijdse afspraken op landelijk niveau tussen het OM en de organisaties met opsporingsambtenaren in de sociale zekerheid is in de fraudeketens in de sociale zekerheid nauwelijks sprake. Het OM volstaat tot nu toe, op basis van de prognoses van de organisaties die zich met de opsporing bezighouden, met de vaststelling van het College van procureurs-generaal om een maximaal aantal aangeleverde sociale zekerheidsfraudezaken af te doen. De SVB, het Lisv en het Ministerie van SZW beschouwen dit niet als prestatiedoel voor respectievelijk de SVB, de uitvoeringsinstellingen en de gemeenten. Verder worden geen afspraken gemaakt over zwaarte en soort fraudezaken (bijvoorbeeld het aantal bij de zaken betrokken verdachten of het met de zaken gemoeide financieel belang). Ook wordt niet afgesproken op welke wijze het OM de zaken wil af doen (bijvoorbeeld een bepaald percentage dat minimaal tot dagvaarding leidt).

#### *Werkelijke afdoening fraude door OM*

Uit de beschikbare beleidsinformatie blijkt dat het OM in de jaren 1997–1999 lang niet alle aangegeven fraudezaken door dagvaarding of transactie heeft kunnen afdoen.

In tabel 11 zijn de afdoeningsgegevens op een rij gezet.

**Tabel 11: Gegevens afdoening OM**

| <i>Fraude volksverzekeringen</i>     | Dagvaarding | Transactie | Sepot |
|--------------------------------------|-------------|------------|-------|
| 1997                                 | 55%         | 10%        | 35%   |
| 1998                                 | 56%         | 18%        | 26%   |
| 1999                                 | 50%         | 21%        | 25%   |
| <i>Uitkeringsfraude werkn. verz.</i> | Dagvaarding | Transactie | Sepot |
| 1997                                 | 65%         | 20%        | 15%   |
| 1998                                 | 64%         | 16%        | 20%   |
| 1999                                 | 65%         | 15%        | 16%   |
| <i>Premiefraude werkn. verz.</i>     | Dagvaarding | Transactie | Sepot |
| 1997                                 | –           | –          | –     |
| 1998                                 | –           | –          | –     |
| 1999                                 | 79%         | –          | 21%   |
| <i>Bijstandsfraude</i>               | Dagvaarding | Transactie | Sepot |
| 1997                                 | 58%         | 20%        | 22%   |
| 1998                                 | 57%         | 22%        | 21%   |
| 1999                                 | 63%         | 23%        | 13%   |

Bron: Voortgangsrapportage Financieel-economische criminaliteit, Tweede Kamer, 17 050, nr. 210 en OM.

In 1999 voerde het Lisv-platform Fraude-signalering en opsporing een beperkt onderzoek uit naar de terugkoppeling door het OM van de afloop van fraudezaken aan de uitvoeringsinstellingen en naar het sepotpercentage in 1997. Het bleek dat er bij de terugkoppeling van fraudezaken grote verschillen waren tussen arrondissementen.

Verdere analyses – bijvoorbeeld door het Expertisecentrum sociale zekerheidsfraude van het OM – naar de aard en achtergronden van de sepotpercentages bij sociale zekerheidsfraude waren nog niet verricht.

#### *Werkelijke afdoening door de strafrechter*

Het Ministerie van Justitie en het OM beschikken niet over landelijke (geaggregeerde) informatie over de afdoening van fraudezaken op het terrein van de sociale zekerheid door de strafrechter.

#### *Inzicht in doorstroom van opsporing tot veroordeling*

Zoals in hoofdstuk 3 al vermeld beschikken de handhavingspartners niet over doorstroomgegevens bij sociale zekerheidsfraude. Daarbij gaat het in dit kader om informatie over het deel van alle opsporingsonderzoeken dat alle fasen van het strafrechtelijk traject doorloopt en het deel waarbij men in de verschillende fasen besluit niet strafrechtelijk te vervolgen of besluit de zaak (nog) niet in behandeling te nemen.

#### *Bestuurlijke afdoening van geseponeerde fraudezaken*

Geseponeerde fraudezaken komen veelal in aanmerking voor bestuurlijke afdoening. Daarover zijn echter geen gegevens beschikbaar. In de rapportages van de SVB bijvoorbeeld vindt geen uitsplitsing plaats van teruggevorderde uitkeringsgelden en boetes naar het onderscheid bestuurlijke afdoening en strafrechtelijke afdoening.

### **4.4 Horizontale fraude**

In de tussenevaluatie van november 1999 zijn de productiecijfers van vier IFT's opgenomen. In deze productiecijfers wordt ook vermeld in welke fase de door het IFT in behandeling genomen zaken zich bevinden: 1) verkennend onderzoek, 2) voorbereidend onderzoek, 3) operationeel onderzoek, 4) vervolging door het OM, 5) beslissing op vervolging (dagvaarding, transactie, sepot) en 6) resultaat (wel of geen uitspraak van de strafrechter). Gelet op de in de tussenevaluatie geplaatste kanttekeningen bij de nog prille cijfers (zie hoofdstuk 3), worden de cijfers over afdoening door het OM en door de strafrechter in dit rapport niet opgenomen.

### **4.5 Conclusies**

De handhavingspartners (Ministerie van Justitie, College van procureurs-generaal, vakdepartementen en organisaties die zich bezig houden met opsporing) hebben nog onvoldoende inzicht in de afdoening van opgespoorde fraude. Het OM, dat daarvoor verantwoordelijk is, verschaft onvoldoende landelijk inzicht in de afdoening van fraudezaken door het OM en door de strafrechter.

Bij het OM is wel enige beleidsinformatie aanwezig, namelijk over het landelijk percentage van zaken met een dagvaarding, transactie en sepot. Uit deze cijfers blijkt dat op het terrein van de fiscale fraude en de sociale zekerheidsfraude tussen de 50% en 65% van de vervolgingswaardige zaken na opsporingsonderzoek leidt tot een dagvaarding bij de strafrechter. De overige zaken leiden tot een transactie (10% tot 25%) of een sepot (10% tot 35%). Geseponeerde zaken dienen zo mogelijk alsnog met een bestuurlijke boete of maatregel te worden afgedaan. Of dit daadwerkelijk gebeurt is niet duidelijk. De bestaande beleidsinformatie over de sepotpercentages op het terrein van de fiscale fraude en de sociale zekerheidsfraude geeft geen duidelijk beeld van de aard en soort van

zaken waar vervolging met succes is ingezet en evenmin over de aard en soort van zaken die geseponeerd zijn. De bestaande beleidsinformatie over de sepotpercentages wekt volgens de Rekenkamer de indruk dat op het terrein van de fiscale fraude en de sociale zekerheidsfraude veel zware fraude onbestraft blijft. Temeer omdat in de fiscale fraudeketen de afspraak bestaat om in 90% van de fraudezaken te dagvaarden. Voor de andere fraudeterreinen bestaan dergelijke afspraken niet. De kwaliteit van de beleidsinformatie over de sepotpercentages wordt door het OM zelf overigens discutabel geacht.

In de fiscale fraudeketen is door het OM recentelijk onderzoek gedaan naar de aard en achtergronden van het hoge sepotpercentage. Dergelijk recent onderzoek is in de keten voor sociale zekerheidsfraude nog niet verricht. In de fiscale fraudeketen bestaat ook een redelijk inzicht in de jaarlijkse *doorstroom* van fraudezaken (van aangifte bij het OM tot veroordeling). Voor inzicht in de *terugstroom* (van zaken die worden geseponeerd) vond de FIOD aanvullend onderzoek nodig. In de keten voor sociale zekerheidsfraude ontbreekt inzicht in de door- en terugstroom van fraudezaken.

De Rekenkamer acht het nog te vroeg om conclusies te trekken over het inzicht in de strafrechtelijke afdoening van door IFT's in behandeling genomen horizontale fraudezaken. Eerst dient meer ervaring met deze nieuwe samenwerkingsverbanden te worden opgedaan.

## 5 AANBEVELINGEN

### *Inzicht*

De Rekenkamer beveelt het OM aan de beleidsinformatie over de afdoening van fraudezaken door het OM en door de strafrechter te verbeteren. Vooral betere en meer precieze beleidsinformatie over de redenen van sepoets acht de Rekenkamer van belang.

De Rekenkamer beveelt de organisaties die zich bezig houden met de opsporing aan het inzicht te vergroten in de bestuurlijke afhandeling van opgespoorde fraude die niet uitmondt in een aangifte bij het OM en aangiften die leiden tot seponering door het OM.

Betere en precieze beleidsinformatie van het OM en de organisaties die zich met opsporing bezighouden, kan de omvang en ernst van het risico dat een geval van zware (opgespoorde) fraude onbestraft blijft volgens de Rekenkamer inzichtelijker maken. Deze informatie kan vervolgens worden opgenomen in de jaarlijkse verantwoordingsrapportage van de ministeriële commissie voor fraude aan de Tweede Kamer. Bovendien zal meer inzicht bijdragen aan zorgvuldige afwegingen van de handhavingpartners op landelijk niveau bij de inzet van opsporings- en vervolgingscapaciteit op de verschillende fraudeterreinen.

De Rekenkamer hecht veel belang aan de in de fiscale fraudeketen bestaande praktijk om tussen de FIOD en het OM prestatie-afspraken te maken. Dergelijke afspraken dragen bij aan een betere afstemming in de keten tussen de opsporing en vervolging. De Rekenkamer dringt ook aan op spoedige totstandkoming van dergelijke afspraken in de keten voor sociale zekerheidsfraude. Zij beseft dat de gedecentraliseerde uitvoering (en opsporing) door de gemeenten, in het geval van de sociale voorzieningen, een complicerende factor is.

De Rekenkamer beveelt het OM en de organisaties die zich bezig houden met de opsporing voorts aan door middel van aanvullend onderzoek meer inzicht te krijgen in de jaarlijkse stroom aan fraudezaken (van fraudesignaal via proces-verbaal tot veroordeling). Daarbij kan het gaan om *volumegegevens*, welke een helder beeld geven van de stand aan het eind van het jaar van het aantal ontvangen fraudesignalen, verrichte onderzoeken, fraudeconstateringen, processen-verbaal en opgespoorde fraudezaken waarbij wordt besloten tot bestuurlijke afdoening. Beter nog zijn *doorstroomgegevens*, welke een indruk geven van het deel van alle fraudesignalen, dat daadwerkelijk uitmondt in een proces-verbaal en het deel waarbij wordt besloten om de zaak bestuurlijk af te doen of 2) wordt besloten de zaak (nog) niet in behandeling te nemen.

### *Opsporingsprestaties en afdoening van opgespoorde fraude*

De bij het OM wel aanwezige beleidsinformatie over de strafrechtelijke afdoening van fraude in de jaren 1997–1999 levert een ongunstig beeld op van de afdoening van opgespoorde fraude. Dit ongunstige beeld vraagt naar de mening van de Rekenkamer allereerst om:

- een herbezinning van de handhavingpartners (ook die in de keten voor sociale zekerheidsfraude) op de waarde van de in fiscale fraudeketen geldende afspraak om in 90% van de fraudezaken te dagvaarden;
- een nadere analyse van de bestaande informatie over de afdoening van fraudezaken door het OM en door de strafrechter. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan een eventueel noodzakelijk inhaal-

traject om voor de afgelopen jaren de ontbrekende afloopgegevens van het OM en de strafrechter vanuit het OM op te nemen in de informatiesystemen van de andere handhavingpartners. Een dergelijke inhaalslag is al gestart in de fiscale fraudeketen. Ook kan worden gedacht aan aanvullend onderzoek naar de aard en achtergronden van de hoogte van het percentage sepot;

- aanvullend op de bestaande informatiesystemen doen van onderzoek naar de bestuurlijke afhandeling van opsporingsonderzoeken die niet resulteren in een aangifte bij het OM en aangiften die hebben geleid tot seponering door het OM.

Indien uit deze analyses ook een ongunstig beeld ontstaat over de opsporingsprestaties en de afdoening van opgespoorde fraude, dan zijn nadere maatregelen nodig om de oorzaken daarvan weg te nemen.

#### *Vergelijking*

Het gebrekkige inzicht in de opsporingsprestaties en de afdoening van opgespoorde sociale zekerheidsfraude hangt voor een belangrijk deel samen met de (versnipperde) organisatiestructuur in de sociale zekerheid. Het OM is bij de opsporing en vervolging van fiscale fraude alleen afhankelijk van de FIOD, onderdeel van de Belastingdienst van het Ministerie van Financiën. Bij de opsporing en vervolging van sociale zekerheidsfraude is het OM afhankelijk van de gemeenten, de SVB, het Lisv en de vijf uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid en van het Ministerie van SZW. Hoewel het niet aan de Rekenkamer is keuzes aan te bevelen voor een specifieke organisatiestructuur, wil zij wel wijzen op de in haar ogen bestaande noodzaak van een sterkere centrale regie van het OM bij de opsporing en vervolging van sociale zekerheidsfraude. In de huidige situatie is daar geen sprake van. Naar de mening van de Rekenkamer doet zich bij de thans lopende besluitvorming over de (re)organisatie van de opsporing van «zware» fraude in de sociale zekerheid een goed moment voor om de centrale regiefunctie van het OM beter te waarborgen en tegelijkertijd één coördinerende instantie bij het Ministerie van SZW te creëren. Voorts denkt de Rekenkamer aan het verbeteren van het inzicht in fraudesignalen, het opstellen van heldere criteria om zaken te selecteren, het waarborgen van de begeleiding van het OM bij de selectie van zaken, en het maken van afspraken over de afdoening van fraudezaken en de terugkoppeling daarvan.

De Rekenkamer denkt dat de positieve ervaringen in de fiscale fraudeketen en de eerste ervaringen met de IFT's voor horizontale fraude ook van nut kunnen zijn voor de keten bij sociale zekerheidsfraude. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan goede samenwerking vanuit het Ministerie van SZW, het Lisv, de uitvoeringsinstellingen, de SVB en de gemeenten met het recentelijk gestarte expertisecentrum van het OM voor sociale zekerheidsfraude.

## 6 REACTIES EN NAWOORD

### 6.1 Minister van Justitie

De minister van Justitie heeft als coördinerend bewindspersoon voor de fraudebestrijding mede namens de bewindslieden van SZW en Financiën gereageerd. Tevens heeft hij vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de strafrechtelijke rechtshandhaving en het OM gereageerd.

De minister van Justitie beschouwt het feit dat de Rekenkamer een onderzoek heeft gewijd aan fraudebestrijding als een ondersteuning van het belang van dit onderwerp.

De minister van Justitie benadrukt dat fraudebestrijding veel meer omvat dan opsporing en vervolging. Voorlichting, preventie en fraudebestendige regelgeving zijn minstens zo belangrijk. Vaak is afdoening met een bestuurlijke sanctie adequaat en effectief. Inzetten van het strafrecht is volgens hem juist bij het aanpakken van zwaardere fraudeurs. Ministeries en OM streven naar een zo goed mogelijke mix van preventieve, correctieve en repressieve actie.

In algemene zin onderschrijft de minister de conclusies van de Rekenkamer. Er bestaan diverse initiatieven om meer en betere beleidsinformatie beschikbaar te krijgen, maar er moet volgens hem nog veel werk verzet worden. Hij beschouwt de aanbevelingen van de Rekenkamer als een ondersteuning van een ingeslagen weg tot intensiveringen en versterking van de fraudebestrijding en tot verdere verbetering van het inzicht in de prestaties en resultaten.

#### *Betere en meer precieze beleidsinformatie*

Of een risico bestaat dat «zware» fraude onbestraft blijft, kan volgens de minister niet worden afgeleid uit de gegevens die het ministerie aan de Rekenkamer kon overleggen. Seponeringen in fraudezaken zijn volgens de minister inmiddels nader geanalyseerd. Hieruit blijkt volgens de minister een genuanceerder beeld. Soms wordt onder voorwaarden geseponeerd, soms blijkt dat een andere dan strafrechtelijke corrigerende reactie heeft plaatsgevonden. Niet zelden wordt de zaak geseponeerd, maar wordt wel de rechtspersoon of de leidinggegevende vervolgd. Bij een kwart tot een derde van de sepots kan volgens hem geen vervolging plaatsvinden, omdat het wettige bewijs ontbreekt of de persoon ten onrechte als verdachte is aangemerkt. Dan volgt een zogenaamd technisch sepot. Dan resteert volgens hem nog wel een fors aantal sepots waarin geen corrigerende strafrechtelijke reactie volgt. Hieraan liggen diverse redenen ten grondslag. Zo is soms de verdachte onvindbaar, kan de verdachte recent reeds bestraft zijn, had de verdachte slechts een gering aandeel in het feit, of was het feit zelf gering van betekenis. Hiernaast komt het volgens hem niet zelden voor dat wordt geseponeerd omdat het een «oud feit» betreft.

In lang niet alle gevallen is het volgens de minister mogelijk of gewenst dat geseponeerde zaken alsnog met een bestuurlijke boete of maatregel zouden moeten worden afgedaan. Wel is het volgens hem duidelijk dat er nogal wat zaken aan het OM worden aangeboden waarin bij nader inzien een bestuurlijke afdoening wellicht de voorkeur had verdiend. De minister stelt dat afstemming tussen de ketenpartners zeker verbeterd kan worden. Het OM is volgens hem druk doende het overleg met de ketenpartners te intensiveren.

Gelet op deze nadere analyse acht de minister de conclusie van de Rekenkamer dat sprake is van een ongunstig beeld van afdoening van opgespoorde fraude prematuur en in ieder geval niet of onvoldoende gerelateerd aan de in het rapport gepresenteerde feiten.

#### *Afspraken*

De minister van Justitie onderschrijft de aanbeveling dat het OM prestatieafspraken met de ketenpartners maakt. Hij wijst er met nadruk op dat het hierbij niet alleen om aantallen moet gaan, maar ook om «kwaliteit». Dat wil zeggen dat de afspraken zo mogelijk ook betrekking moeten hebben op specifieke aandachtspunten (thema's) binnen de fraudebestrijding, over procedures (welk soort zaken moet op welke wijze worden aangeleverd), over afstemming en over de eisen waaraan een bij het OM aan te leveren zaak moet voldoen.

De minister meldt dat eind oktober 2000 een eerste handhavingsarrangement is afgesloten in de SZW-sector (tussen het OM, SZW en de Arbeidsinspectie). Het OM is ook in gesprek met het Lisv over vergelijkbare afspraken. Eind oktober 2000 zijn ook voor de horizontale fraude handhavingsarrangementen afgesloten met de Nederlandse Vereniging van Banken en het Verbond van Verzekeraars.

De minister ziet geen reden tot neerwaarde bijstelling van de afspraak tussen het OM en de Belastingdienst/FIOD dat 90% van de aangeleverde zaken moet leiden tot een dagvaarding. De 90%-norm moet volgens hem worden gezien als een streefgetal dat mede de bedoeling heeft om de handhavingspartners over en weer «scherp» te houden. Hoe beter de werkwijzen van FIOD en OM op elkaar afgestemd raken, des te hoger zal het percentage zaken moeten worden dat daadwerkelijk tot een dagvaarding leidt en in enkele jaren toegroeit naar 90%. Bij de beoordeling van de prestaties moet volgens hem wel rekening worden gehouden met het feit dat de 90%-norm betrekking heeft op het aantal vervolgbare zaken. Daartoe moet volgens hem op de instroom een correctie worden aangebracht voor technische en beleidssepots met uitsluiting van sepots wegens capaciteitsoverwegingen.

#### *Wijze van meten*

De aanbeveling van de Rekenkamer om door aanvullend onderzoek meer inzicht te krijgen in de stroom van fraudezaken spreekt de minister van Justitie aan. Veel fraudevormen worden door het OM geregistreerd onder artikel 225 Wetboek van Strafrecht (valsheid in geschrifte). In die gevallen zijn gegevens over specifieke fraudevormen niet (of slechts met zeer veel extra inspanning) te achterhalen. Het nieuwe bedrijfsprocessensysteem van het OM vereenvoudigt het beschikbaar komen van dergelijke gegevens, maar is pas over geruime tijd operationeel. In de tussentijd zal de minister samen met de betrokken bewindspersonen en het College van procureurs-generaal nagaan welke verbeteracties nu al mogelijk zijn.

#### *Centrale regie en coördinatie*

Het pleidooi van de Rekenkamer voor een sterkere centrale regie en verbeterde samenwerking en informatieuitwisseling tussen OM en ketenpartners in de sociale zekerheid past volgens de minister van Justitie geheel binnen de doelstellingen die het kabinet nastreeft met het project Bijzondere Opsporingsdiensten. In dit kader stelt de minister dat de aanbeveling gedaan is te bezien of de huidige systematiek, waarbij alle Hoofdofficieren van Justitie min of meer een gezagsrelatie met de bijzondere opsporingsdiensten onderhouden, gehandhaafd moet blijven of dat gekozen moet worden voor een andere wijzen van aansturing,



waarmee beter wordt aangesloten bij de beleidsmatige gezagsuitoefening van het openbaar ministerie jegens deze diensten.

Binnen het OM worden naar aanleiding van deze aanbeveling maatregelen getroffen voor een versterking van de sturing op bijzondere opsporingsdiensten. Op dit moment hebben deze diensten volgens hem te maken met veel verschillende gesprekspartners binnen het OM, wat een eenduidige aansturing niet ten goede komt. Het streven is om elk van de vier grote bijzondere opsporingsdiensten van een «eigen» OM te voorzien, dat verantwoordelijk is voor de aansturing en het beheer van de vervolgingscapaciteit die nodig is.

De minister verwacht begin volgend jaar meer uitgewerkte voorstellen van het College van procureurs-generaal.

## **6.2 Staatssecretaris van Financiën**

De staatssecretaris van Financiën heeft een afzonderlijke reactie gegeven over die aspecten die meer tot zijn politieke verantwoordelijkheid behoren.

De staatssecretaris van Financiën kan zich goed vinden in de bevindingen van de Rekenkamer. Hij benadrukt dat de afdoening van in het strafrechtelijk onderzoek betrokken aangiften altijd door de Belastingdienst plaatsvindt. De normale bewakingsmechanismen gelden immers voor alle aangiften.

### *Prestaties*

De staatssecretaris kan zich vinden in de weergegeven prestaties bij fiscale fraude. Hij acht de constatering juist dat geen uitsplitsing plaatsvindt van geïnde belastinggelden en boeten naar het onderscheid bestuurlijke dan wel strafrechtelijke afdoening. Dit vloeit volgens hem voort uit de visie van de Belastingdienst, waarbij strafrechtelijke fraudebestrijding het logisch sluitstuk van het fiscale rechtshandavingsbeleid vormt voor de Belastingdienst. De FIOD-ECD moeten zich primair op opsporing richten. Hiedoor staat volgens hem noch in het selectieproces, noch in het opsporingsproces maximalisatie of optimalisatie van de belastingopbrengsten voorop. De bestuurlijke informatiesystemen van de Belastingdienst voorzien dan ook niet in het genereren van afzonderlijke gegevens over bestuurlijke en strafrechtelijke afdoening.

Het rapport van de Rekenkamer geeft de staatssecretaris echter aanleiding te laten onderzoeken op welke wijze inzicht in invorderingsresultaten van opgelegde belastingaanslagen van in het strafrechtelijk traject betrokken aangiften kan worden gekregen. Hij zegt toe maatregelen te zullen treffen om de aanbevelingen uit dat onderzoek te laten uitvoeren.

De staatssecretaris kan zich vinden in de constatering van de Rekenkamer dat er meer inzicht moet komen in de stroom aan fiscale fraudezaken. Het rapport van de Rekenkamer geeft hem aanleiding te laten onderzoeken op welke wijze inzicht kan worden verkregen in de bestuurlijke afdoening van (aangiften die betrokken zijn geweest in) opsporingsonderzoeken, die niet hebben geleid tot een dagvaarding. Hij zegt toe maatregelen te zullen treffen om de aanbevelingen uit dat onderzoek te laten uitvoeren.

### *Afdoening OM*

De staatssecretaris hecht zeer aan de afspraak om in de fiscale fraude-

keten 90% van de fraudezaken te dagvaarden. Deze afspraak is enerzijds richtlijn voor het bepalen van de inzet van mensen en middelen in de strafrechtelijke rechtshandhaving. Anderzijds zegt hij met het OM voortdurend in gesprek te zijn over mogelijke belemmeringen om de 90%-afspraak te realiseren en over het wegwerken van die belemmeringen. Indien de aanbeveling van de Rekenkamer tot herbezinning van de 90-procentafspraak daarop doelt, kan hij zich er volledig in vinden. Een gezamenlijke werkgroep van FIOD-ECD en OM is al ingesteld om interpretatiekwesaties rond de gebruikte definities op te lossen.

Het door de Rekenkamer geconstateerde tekort aan informatie over de afdoening van fraudezaken door het OM heeft hem aanleiding gegeven een inhaalslag ter zake te laten uitvoeren. Momenteel wordt samen met het OM gewerkt aan het completeren van de onvolledige informatie. De staatssecretaris verwacht dat de inhaalslag in het eerste kwartaal van 2001 kan worden afgerond.

### **6.3 Minister en staatssecretaris van SZW**

De bewindslieden van SZW hebben een afzonderlijke reactie gegeven over die aspecten die meer tot hun politieke verantwoordelijkheid behoren.

De bewindslieden van SZW onderkennen het belang van opsporing en vervolging van fraude en van juiste beleidsinformatie over dit onderwerp. In het algemeen onderschrijven zij de aanbevelingen van de Rekenkamer. Zij zeggen al een aantal maatregelen te hebben getroffen om gesignaleerde lacunes in te vullen. Daarmee doelen zij op 1) een inmiddels afgesloten Lisv-onderzoek naar de afdoening van werkgeversfraude en 2) een nog in te stellen aanvullend onderzoek naar de afdoening van werknemersfraude waarop zij bij het Lisv zullen aandringen en 3) op de herinrichting van de opsporingsfunctie binnen het departement. Wat dit laatste betreft, hebben zij bij brief van 10 november jl. de Tweede Kamer geïnformeerd over de oprichting van een Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) voor de opsporing van zware strafbare feiten op het terrein van SZW (bijstand, sociale verzekeringen en arbeidsinspectie).

#### *Beleidsinformatie*

Zij delen de conclusie van de Rekenkamer dat betere en meer precieze beleidsinformatie van het OM en de organisaties die zich bezighouden met opsporing, de omvang en ernst van het risico dat zware fraude onbestraft blijft, inzichtelijker kan maken.

Het Lisv is volgens de bewindslieden al enige jaren bezig beleidsinformatie beschikbaar te maken over de bestuurlijke afhandeling van opgespoorde uitkerings- en premiefraude die niet uitmondt in een aangifte bij het OM en aangiften die leiden tot seponering bij het OM. Dit proces heeft volgens hen enige vertraging opgelopen.

De bewindslieden delen mede dat een onderzoek om tot een verbeterde fraudestatistiek in de bijstand te komen nagenoeg is afgerond en aanknopingspunten tot verbetering biedt.

Met deze statistieken zal ook het inzicht in de doorstroom van fraudezaken volgens hen verbeteren. Op afzonderlijk gemeenteniveau genereert monitoring inzicht in verscheidene fraudeaspecten, waaronder de bestuurlijke afdoening.

De bewindslieden stellen dat zij voor de terugkoppeling van informatie over afdoening door het OM en de rechter in beginsel afhankelijk zijn van

het OM. Zij verwijzen daarvoor naar de initiatieven die het OM op dit punt ontwikkelt of nog gaat ontwikkelen.

#### *Prestaties en afdoening*

De bewindslieden nemen de aanbeveling over om door aanvullend onderzoek meer inzicht te krijgen in de jaarlijkse stroom van fraudezaken. Zij zeggen toe hiertoe in overleg te treden met de betrokken handhavingspartners.

Daarnaast vinden zij het wenselijk om meer inzicht te krijgen in de categorie geconstateerde fraude die noch tot strafrechtelijke noch tot bestuurlijke afdoening leidt. Zij verwijzen in dit verband naar een recent afgesloten onderzoek van het Lisv naar de non-afdoening van premiefraude. Dit onderzoek heeft volgens hen uitgewezen dat geconstateerde premiefraude adequaat wordt gesanctioneerd. Non-afdoening bleek in een aantal gevallen verklaarbaar door het verdwijnen van de werkgever, het niet meer bestaan van de onderneming en registratieproblemen bij de uitvoeringsinstellingen. Het Lisv zal door hen worden verzocht de non-afdoening van uitkeringsfraude nader te laten onderzoeken. Mocht uit onderzoek blijken dat de afdoening tekort schiet dat zullen zij het Lisv nadere maatregelen laten treffen.

De bewindslieden geven aan momenteel te werken aan het ontwikkelen van indicatoren voor de totale sociale zekerheid. Volgens deze indicatoren moet inzichtelijk worden of en op welke wijze fraudezaken worden afgedaan. Voor gemeenten is het volgens hen de bedoeling dat deze indicatoren leiden tot opname in een convenant dat de minister met de VNG zal gaan sluiten.

#### *Afspraken handhavingspartners en versterking regiefunctie*

De bewindslieden zijn het eens met de Rekenkamer dat de reorganisatie van de opsporing een goed moment is om de regiefunctie van het OM te versterken en één coördinerende instantie bij SZW te creëren. Zij stellen inmiddels de nodige stappen te hebben gezet om hiertoe over te gaan. Zij verwijzen naar het handhavingsarrangement tussen het OM en de Arbeidsinspectie van oktober 2000. In de nabije toekomst zullen OM en SZW een handhavingsarrangement voor de SZW-brede handhaving afsluiten. Daarbij zeggen ze aan te willen sluiten bij de aanbeveling van de Rekenkamer om binnen de sfeer van de sociale zekerheid over te gaan tot soortgelijke afspraken als tussen de FIOD en het OM.

### **6.4 College van toezicht sociale verzekeringen**

Het bestuur van het Ctsv spreekt zijn waardering uit voor de gedegenheid en toegankelijkheid van het rapport en heeft alleen een beperkt aantal opmerkingen.

Het Ctsv stelt dat in het rapport de indruk wordt gewekt dat verbetering van de verantwoordingsinformatie over de opsporing en vervolging van fraude als belangrijkste argument wordt gezien om te komen tot één opsporingsdienst voor de sociale zekerheid. Het Ctsv beschouwt dat meer als een positief bijverschijnsel.

Het Ctsv acht het opmerkelijk dat de Rekenkamer, bij de gedachte aan consistente verantwoordingsinformatie vanuit de diverse instanties, geen aanbeveling doet de fraudebegrippen meer op elkaar af te stemmen.

Op het terrein van de handhaving zijn volgens het Ctsv de termen toezicht en controle niet inwisselbaar. Controle heeft volgens het Ctsv betrekking

op specifieke handelingen die worden verricht in het primaire proces om het recht op een uitkering vast te stellen dan wel te continueren of de hoogte van de premie vast te stellen. Toezicht heeft meer betrekking op het voldoen van uitvoeringsinstanties aan bepaalde (wettelijke) eisen.

## **6.5 Sociale Verzekeringsbank**

Het bestuur van de SVB waardeert de inzichtelijke wijze waarop een deel van de handhavingsketen in kaart is gebracht. Het bestuur onderschrijft de aanbevelingen van de Rekenkamer om beleidsinformatie over de afdoening van fraudezaken door het OM en de strafrechter te verbeteren. Hetzelfde geldt voor de aanbeveling om te komen tot prestatie-afspraken tussen de SVB en het OM. De SVB heeft in september 2000 met het OM overlegd over een voor 2001 af te sluiten handhavingsarrangement met afspraken over onder andere 1) aantallen en soorten zaken waarvan de SVB in 2001 aangifte zal doen; 2) de termijn waarbinnen het OM beslist over vervolging en waarbinnen het OM zaken ter terechtzitting zal brengen; 3) de termijn waarbinnen het OM seponereert en het motiveren van de beslissing tot sepot en 4) het resultaat van de vervolging.

Het bestuur van de SVB acht een kosten-batenafweging van belang bij de aanbeveling om inzicht te vergroten in de bestuurlijke afdoening van opgespoorde fraude die niet uitmondt in een aangifte bij het OM en aangiften die leiden tot seponering door het OM. Hetzelfde stelt het bestuur bij de aanbeveling om door onderzoek meer inzicht te krijgen in de jaarlijkse stroom aan fraudezaken. Daarbij gaat het volgens het bestuur om de afweging tussen de meerkosten van het bijhouden van extra handmatige administraties, dan wel handmatige onderzoeken buiten de reguliere systemen en de baten in de vorm van beleidsinformatie die hiermee voor de volksverzekeringen kan worden verkregen.

Het bestuur van de SVB zegt toe vanaf 2001 wel het aantal fraudesignalen te meten. De administratieve kosten van het genereren van doorstroomgegevens worden nader onderzocht.

## **6.6 Landelijk instituut sociale verzekeringen**

Bij de constatering van de Rekenkamer dat mogelijk meer dan een kwart van de opgespoorde fraudezaken nog bestuurlijk noch strafrechtelijk wordt afgedaan, verwijst het bestuur van het Lisv naar het onderzoek over de afdoening van werkgevers (premie)fraude van oktober 2000. Uit het onderzoek blijkt volgens het Lisv dat «een deel van zaken, waarbij het onderzoek is afgesloten met de constatering dat fraude is geconstateerd, wordt afgesloten omdat het bedrijf na afloop van het onderzoek niet meer bestaat of de betrokken persoon naar het buitenland is vertrokken. Verder is in een aantal gevallen het onderzoek tijdelijk uitgesteld of de zaak verouderd. In voornoemde gevallen is door de opsporingsdienst besloten om het onderzoek te staken omdat het verkrijgen van sluitende bewijsvoering in deze zaken te tijdrovend is of verder onderzoek geen perspectief biedt. In deze zaken is het uiteraard niet mogelijk om een boete op te leggen of een proces-verbaal op te maken.»

Het bestuur van het Lisv zegt van de aanzienlijke restgroep bij werknemers (uitkerings)fraude wel gegevens te hebben over de redenen waarom geen aangifte is gedaan en geen bestuurlijke boete is opgelegd. Deze gegevens zijn echter volgens het bestuur niet te koppelen aan de andere gegevens omdat ze niet compleet zijn en een andere telwijze

kennen. Twee redenen om geen sanctie op te leggen zijn volgens het bestuur het ontbreken van verwijtbaarheid en het geven van een waarschuwing. Verder is het volgens het bestuur mogelijk dat wel een sanctie is opgelegd, maar deze om uiteenlopende redenen niet in de statistiek terecht is gekomen.

Het bestuur stelt verder dat het de definitie van prestaties van opsporing te beperkt acht. In de definitie van de Rekenkamer zijn de prestaties van opsporing meetbaar door telling van het aantal verrichte onderzoeken naar fraude, die resulteren in aangifte bij het OM of in een bestuurlijke afdoening. Ook onderzoeken die leiden tot de constatering dat geen fraude is gepleegd zouden volgens het bestuur in de begripsbepaling moeten worden opgenomen. Het Lisv vergoedt de uitvoeringsinstellingen ook de onderzoeken die niet leiden tot een fraudeconstatering.

Het bestuur geeft in de reactie aan in december 2000 een onderzoek te starten naar de selectie en prioritering van fraudesignalen. Voor de prioritering van de onderzoekswaardige signalen van werkgeversfraude zal het Lisv zo spoedig mogelijk een mededeling naar de uitvoeringsinstellingen doen gaan.

Het bestuur van het Lisv geeft verder aan met het OM in overleg te zijn over prestatie-afspraken over het aantal in te dienen (soorten) processen-verbaal. Naast de kwantiteit streeft het bestuur ernaar meer kwalitatieve of beleidsmatige aspecten op te nemen. Deze afspraken zullen worden vastgelegd in een handhavingsarrangement voor het jaar 2001, waarin het bestuur tevens bevoegdheden en taken wil afstemmen.

Het beperkte onderzoek naar afloopberichten en sepots uit 1999 over het jaar 1997 heeft volgens het bestuur van het Lisv inmiddels een vervolg gekregen in een onderzoek dat begin 2001 gereed is.

Het bestuur van het Lisv zal zich nader beraden over de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer. Indien mogelijk, zal het bestuur hieraan gevolg geven.

## **6.7 Nawoord Rekenkamer**

De Rekenkamer is verheugd dat de bewindslieden van Justitie, Financiën en SZW en de besturen van de SVB en het Lisv in hun reactie de noodzaak tot een betere afstemming tussen de ketenpartners onderschrijven. In hun reacties doen zij een aantal belangrijke toezeggingen om het inzicht van het Rijk te vergroten in de prestaties van de opsporing en de afdoening van opgespoorde fraude.

In het bijzonder is de Rekenkamer positief over het voornemen van de bewindslieden van SZW om in de nabije toekomst binnen de sociale zekerheid over te gaan tot soortgelijke afspraken als tussen de FIOD en het OM. Afspraken zoals die tussen de FIOD en het OM (onder meer om in 90% van de bij het OM aangegeven fraudezaken te dagvaarden) stimuleren een voortdurende dialoog tussen de ketenpartners om de afspraken te realiseren en om mogelijke belemmeringen daarvoor weg te nemen.

De Rekenkamer blijft bij haar oordeel dat op grond van de gegevens die haar beschikbaar konden worden gesteld, sprake is van een ongunstig beeld van de afdoening van opgespoorde fraude. Met deze beschikbare beleidsinformatie kan naar de mening van de Rekenkamer geen zekerheid

worden gegeven dat een geval van zware (opgespoorde) fraude altijd bestraft wordt.

De Rekenkamer wacht de resultaten van het door de bewindslieden van SZW aangekondigde onderzoek naar de niet-afdoening van uitkerings (werknemers)fraude met interesse af. Met het Lisv-onderzoek naar de niet-afdoening van premie (werkgevers)fraude is het inzicht in de wijze van afdoen vergroot. De Rekenkamer vraagt zich wel af of op basis van het Lisv-onderzoek de conclusie kan worden getrokken dat (werkgevers)-fraude adequaat wordt gesanctioneerd.

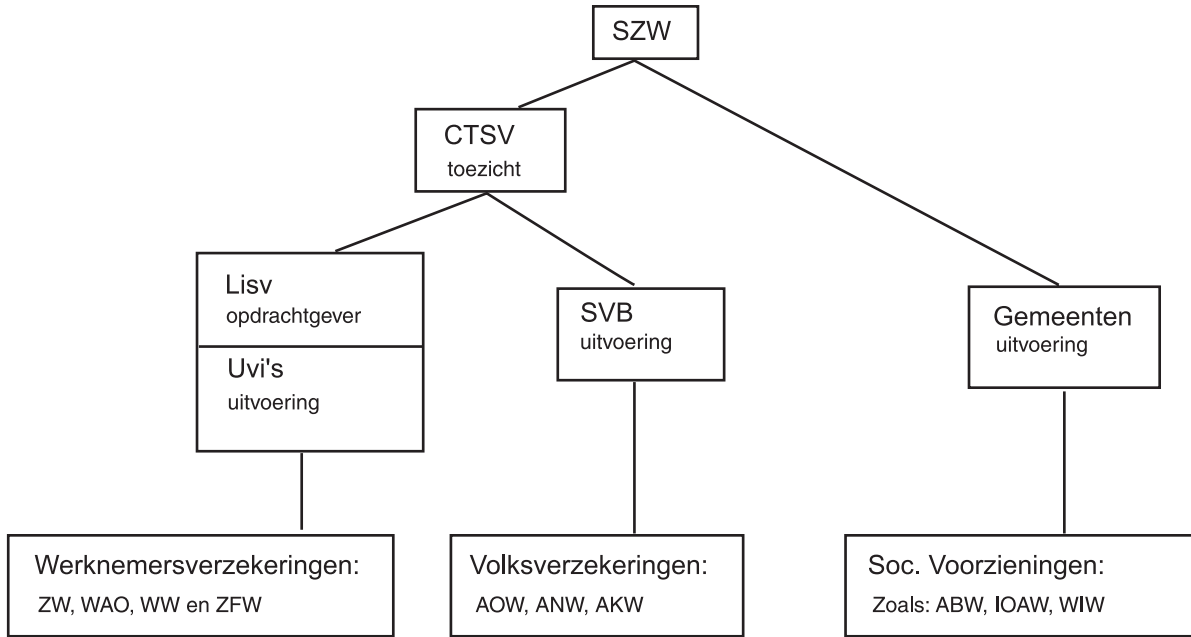
De door de minister van Justitie genoemde nadere analyse van achtergronden van sepots door het OM ziet de Rekenkamer als eerste stap op weg naar betere en meer precieze beleidsinformatie over de afdoening van opgespoorde fraude. Een volgende stap is naar de mening van de Rekenkamer een meer cijfermatige analyse om per fraudeterrein preciezer te kunnen bepalen:

- het aantal opgespoorde fraudezaken dat niet uitmondt in een aangifte bij het OM en waarbij het mogelijk en wenselijk is om de zaak alsnog bestuurlijk af te handelen;
- het aantal technische sepots, het aantal beleidsmatige sepots en het aantal sepots om capaciteitsoverwegingen;
- het aantal geseponeerde zaken waarbij het alsnog opleggen van een bestuurlijke boete mogelijk en wenselijk is.

Pas dan is volgens de Rekenkamer met de nodige zekerheid vast te stellen hoe groot het risico is dat veel zware fraude onbestraft blijft.

De Rekenkamer zal de uitwerking van de gedane toezeggingen met interesse blijven volgen.

Het volgende vereenvoudigde schema kan het systeem van de sociale zekerheid verduidelijken<sup>45</sup>:



<sup>45</sup> Het schema is ontleend aan de kleine gids voor de Nederlandse sociale zekerheid 1999.2. Zie bijlage 6 voor de betekenis van de afkortingen. De lijnen hebben niet de betekenis van strikte politiek/hiërarchische verhoudingen.

|  |    |
|--|----|
| Bijlage 2a   |    |
| Opsporing en vervolging van fiscale fraude           | 51 |
| Bijlage 2b   |    |
| Opsporing en vervolging van sociale zekerheidsfraude | 53 |
| Bijlage 2c   |    |
| Opsporing en vervolging van horizontale fraude       | 57 |



Voor fiscale fraudezaken gelden sinds 1993 Aanmeldings-, transactie- en vervolgingsrichtlijnen (ATV-richtlijnen).<sup>46</sup>

Deze richtlijnen geven aan in welke gevallen de eenheden van de Belastingdienst fraude of vermoedens van fraude moeten *aanmelden* en welke criteria gelden voor de selectie van zaken voor opsporingsonderzoek. De criteria zijn 1) het bedrag aan vermoedelijk ontdoken belasting is meer dan f 12 000 bij particulieren en meer dan f 25 000 bij ondernemingen en 2) er is sprake van opzet of grove schuld. Blijft het fiscale nadeel als gevolg van opzet of grove schuld beneden het drempelbedrag, of wordt het drempelbedrag overschreden en is er geen sprake van opzet of grove schuld, dan wordt de zaak bestuurlijk afgedaan (in de heffing wordt een correctie aangebracht met mogelijk een verzuimboete). Van de zaken die overblijven kan aan de hand van een puntenlijst uit de ATV-richtlijnen de prioriteit van zaken worden bepaald. Na afronding van een opsporingsonderzoek wordt, op basis van het proces-verbaal, besloten of de zaak wordt *gedagvaard (voorleggen aan de strafrechter) of op een andere manier wordt afgedaan (transactie of sepot)*. Wanneer een aangeboden transactie wordt geweigerd of de voorwaarden van de transactie niet worden nageleefd, dagvaardt de officier van justitie alsnog.

De gezagsinbreng vanuit het OM wordt mogelijk gemaakt door een stelsel van overleggen op verschillende niveaus van de Belastingdienst, de FIOD en het OM.

#### *Aanmelding*

Fiscale delicten die voldoen aan de aanmeldingscriteria dienen aangemeld te worden bij de boete-fraudecoördinator van de eenheid. Deze functionaris toetst het feitencomplex aan de aanmeldingsrichtlijn en brengt, indien de zaak voldoet aan de aanmeldingscriteria, de zaak in het Selectie-overleg.

#### *Selectie-overleg*

Aan het SO nemen deel: de FIOD, de contactambtenaar AWR, en de boete-fraudecoördinatoren van de in het betreffende arrondissement gelegen eenheden van de Belastingdienst.<sup>47</sup> In de periode 1997–1999 functioneerden 18 selectie-overleggen. Het Selectie-overleg toetst eerst of een zaak terecht is aangemeld. Als het Selectie-overleg oordeelt dat er geen sprake is van een aanmeldingswaardige zaak, dan wordt de zaak terugverwezen naar de eenheid waar deze vervolgens bestuurlijk wordt afgedaan. Vervolgens beoordeelt het Selectie-overleg op basis van de bewijsbaarheid of een zaak in aanmerking komt voor strafrechtelijke opsporing. De in de ATV-richtlijnen opgenomen puntenlijst beoogt een indicatie te geven van de zwaarte van de ter selectie voorgelegde zaak. De door het Selectie-overleg als «vervolgingswaardige» zaken aangemerkte zaken gaan door naar het Tripartiete Overleg. Niet als «vervolgingswaardige» zaken aangemerkte zaken gaan terug naar de eenheden. In de meest recente ATV-richtlijnen (concept van begin 2000) is opgenomen dat de term «vervolgingswaardige zaak» slechts betekenis heeft binnen het selectie-overleg van de Belastingdienst. Daarmee wordt aangegeven dat het selectie-overleg van oordeel is dat een zaak aan het Tripartiete-overleg dient te worden voorgelegd.

#### *Tripartiete Overleg*

Aan het Tripartiete-overleg nemen deel de officier van justitie, de

<sup>46</sup> Staatscourant 1993, 75.

<sup>47</sup> Daarnaast neemt de boete-fraudecoördinator/contactambtenaar WD deel aan het SO, ingeval van behandeling van een aanmelding die ziet op een douanedelict.

contactambtenaar AWR en de FIOD.<sup>48</sup> In 1997 en 1998 functioneerden 15 Tripartiete-overleggen, in 1999 waren dat er 12<sup>49</sup>. Het Tripartiete-overleg toetst eerst of een zaak voldoet aan de transactie- en vervolgingsrichtlijnen. Indien dat niet het geval is, dan wordt de zaak terugverwezen naar de eenheid van de Belastingdienst om bestuurlijk te worden afgehandeld. Primair wordt in het Tripartiete-overleg beslist of er al dan niet (verder) opsporingsonderzoek zal worden gedaan. Tevens maakt de officier van justitie in het Tripartiete-overleg kenbaar of hij de zaak te zijner tijd – na voltooiing van het opsporingsonderzoek – in beginsel zal accepteren voor dagvaarding, of over zal gaan tot transactie. Volgens het Expertisecentrum fiscale fraude bestaat in de praktijk deze keuze eigenlijk nauwelijks. Het is altijd de bedoeling dat gedagvaard wordt. Er bestaat echter een marge van 10% om zaken, waarbij dagvaarden (naar later blijkt) niet mogelijk is, op een andere manier af te doen (sepot, transactie of overdracht). Is in het Tripartiete-overleg meteen al duidelijk dat een zaak niet geschikt is voor dagvaarden dan wordt de zaak niet geaccepteerd.

De ATV-richtlijnen geven aan wie (Belastingdienst, FIOD en OM) op welk moment beslissingen kunnen nemen. De acceptatie en toedeling van strafrechtelijke onderzoeken geschiedt in het Tripartiete-overleg. Het Tripartiete-overleg staat onder voorzitterschap van het OM. Wel kan het Centraal Tripartiete Overleg (CTPO) en/of het Bestuurlijk Tripartiete Overleg (BTPO) dwingend aangeven dat bepaalde zaken met landelijke prioriteit voorrang dienen te krijgen. De voortgang van opsporingsonderzoeken wordt in de Tripartiete-overleggen besproken.

#### *Wijze van puntentoekening bij fiscale fraudezaken*

Voor elk van de vijftien onderstaande indicatoren wordt aan de zaak – indien zij aan het desbetreffende criterium voldoet – één punt toegekend. Een zaak kan dus minimaal één, maximaal vijftien punten krijgen.

| Indicatoren   | Punten      |
|---|-------------|
| f 12 000 – f 50 000   | 1 punt      |
| f 50 000 – f 100 000  | 2 punten    |
| f 100 000 – f 250 000   | 3 punten    |
| f 250 000 – f 500 000   | 4 punten    |
| f 500 000 – f 1 000 000   | 5 punten    |
| f 1 000 000 – f 10 000 000                                      | 6 punten    |
| meer dan f 10 000 000   | 7 punten    |
| Ontdoken belasting meer dan 25% van totaal verschuldigde bedrag | 1 punt      |
| Eerste fiscale recidive   | 1 punt      |
| Verhaal onmogelijk  | 1 punt      |
| Medewerking/medeweten adviseur en/of douane-expediteur          | 1 punt      |
| Combinatie met andere dan fiscale strafbare feiten              | 1 punt      |
| Strafrechtelijke recidive                                       | 1 punt      |
| Status verdachte/voorbeeldfunctie/listigheid                    | 1 punt      |
| Evenwichtige rechtshandhaving                                   | 1 punt      |
| Totaal aantal punten  | 1–15 punten |

Bron: recente ATV-richtlijnen van begin 2000.

<sup>48</sup> Daarnaast neemt de boete-fraudecoördinator/contactambtenaar WD deel aan het TPO, ingeval van behandeling van een aanmelding die ziet op een douanedelict.

<sup>49</sup> De 19 parketten hebben niet ieder een tripartiete-overleg; enkele parketten doen dit geclusterd.

*Overlegvormen sociale zekerheidsfraude*

Afstemming over sociale zekerheidsfraude tussen het Ministerie van SZW, Lisv, uvi's en SVB met het OM vindt plaats in diverse overleggen. Hierna worden de belangrijkste overleggen binnen de onderzoeksperiode 1997, 1998 en 1999 kort beschreven.

*Centraal overleg Bijstandsfraude*

Het Centraal overleg Bijstandsfraude (CBO) beoogt de afstemming tussen de uitvoeringsorganisaties en het OM te verbeteren. Aan het overleg nemen deel het OM, het Ministerie van Justitie, het Ministerie van SZW (de betrokken beleidsdirectie en de directie Toezicht), Divosa, de landelijke vereniging van sociaal rechercheurs en de VNG.

*LOP*

De nationale samenwerking op het gebied van de bestrijding van fraude in de sociale zekerheid is geregeld in een kaderconvenant. Er is een Landelijk overlegplatform (LOP) voor de coördinatie van de bestrijding van met name de zwarte fraude in de sociale zekerheid door interdisciplinaire teams. Het platform heeft mede de zorg voor het verbeteren van het functioneren van de regionale interdisciplinaire fraudeteams (RIF's)<sup>50</sup>. Participanten van het LOP zijn de ministeries van SZW, Justitie en Financiën het OM, de Belastingdienst, de VNG en het Lisv. Het LOP behandelt projectvoorstellen die door de afzonderlijke RIF's worden voorgesteld en de participanten stellen de benodigde menskracht ter beschikking.

De directeur bijstandszaken van SZW is voorzitter van het LOP.

*Centraal en regionaal overleg OM (COM en ROM)*

Voor de beleidsmatige afstemming tussen het OM, de ministeries van SZW en Justitie, de SVB, het Lisv en de uitvoeringsinstellingen is het Centraal overleg Openbaar Ministerie (COM) ingesteld. Het COM streeft naar een goede samenwerking en beleidsafstemming tussen het OM, de SVB en het Lisv. Onderwerpen die behandeld worden zijn onder meer de afhandeling van de nadeelberekening in fraudezaken, het toelaten van de advocaat bij het verhoor, het uitreiken van het proces-verbaal aan de verdachte en wijziging van de aangiftegrens.

De operationele afstemming vindt plaats in het Regionaal overleg Openbaar Ministerie (ROM). Daarin participeren vertegenwoordigers van de arrondissementparketten en de uitvoerende instanties (het OM, de SVB, het Lisv en de uitvoeringsinstellingen).

In 1999 is de overlegstructuur COM-ROM door de deelnemers geëvalueerd. Voor het COM bleek dat meer duidelijkheid is gewenst over de positie ten opzichte van de ROM's en dat het COM zich zou moeten beperken tot de beleidsmatige afstemming. De ROM's bleken nog niet overal goed te functioneren. Er was sprake van overlappende overlegvormen, waarin vaak dezelfde onderwerpen ter sprake komen.<sup>51</sup>

Het Lisv-platform Fraudesignalering en Opsporing is uitgebreid met een vertegenwoordiger van de SVB en krijgt de taak mede te fungeren als aanspreekpunt voor geconstateerde problemen van de opsporingsfunctionaris in de regio.

*Bilateraal overleg OM – uitvoeringsinstellingen*

Alle uitvoeringsinstellingen voeren structureel bilateraal overleg met het OM. De deelnemers vinden dit de meest effectieve vorm. Door dit meer directe overleg ontstaat bij de uitvoeringsinstellingen meer duidelijkheid

<sup>50</sup> Kader Convenant Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams, 17 december 1999 inzake participanten LOP, doelstelling RIF's, afstemming van projecten en procedures voor projecten.

<sup>51</sup> In juni 2000 is besloten om de ROM's niet meer in te zetten voor informatievoorziening aan het COM over problemen met beleid in de regio. Er is eveneens besloten om vanuit het COM geen nieuwe regionale overlegstructuur op te richten.

over het aantal bij het OM in te dienen zaken en de behandeling ervan door het OM. De opzet van het bilateraal overleg verschilt per arrondissement. Het wisselen van vertegenwoordigers van het OM is voor deze overlegvorm een probleem.

#### *Platform Fraudesignalering en Opsporing*

Het Platform was tot voor kort een platform samengesteld uit vertegenwoordigers van de opsporingsdienst van de uitvoeringsinstellingen en een beleidsmedewerker van het Lisv. Per september 2000 zou het platform worden uitgebreid met een afgevaardigde van de SVB. De uitbreiding van het platform is het gevolg van de ontwikkelingen rond het Regionaal overleg Openbaar Ministerie (ROM).

Het Lisv en de uitvoeringsinstellingen voeren overleg over aspecten van fraudebestrijding. Met name zaken als registratie, kwaliteit en aantal bij het OM in te dienen processen-verbaal, projecten, normeringen en voortgang komen in het overleg aan de orde.

#### *Intern OM fraudeoverleg*

Voor de sociale zekerheid heeft het OM nog een centraal intern afstemmingsoverleg, het Overleg COM-ROM en RIF. Aan het overleg nemen de officieren van justitie deel die aan de verschillende overleggen in het land met het Lisv, de uitvoeringsinstellingen en de RIF's deelnemen. Inmiddels bestaat dit overleg niet meer in deze vorm. Het expertisecentrum sociale fraude in Den Haag fungeert thans als intermediair tussen de parketten en het COM.

#### *Richtlijn premiefraude werkgevers<sup>52</sup>*

De richtlijn premiefraude werkgevers beoogt uitgangspunten te bieden voor de aanpak van fraude van werkgevers met premies sociale verzekeringen. Het gaat in het bijzonder om de vraag welke premiefraudezaken door de uvi's bij de officier van justitie moeten worden aangegeven. Deze bijlage geeft een samenvatting van de richtlijn.

Bij het opstellen van de richtlijn premiefraude werkgevers is rekening gehouden met de wijze waarop fiscale fraude van ondernemingen en werkgevers wordt afgedaan. De richtlijn premiefraude sluit aan bij de systematiek van de richtlijnen aanmelding, transactie en vervolging fiscale delicten en douanedelicten.

Onder fraude van een werkgever met premies sociale verzekeringen wordt verstaan het door de werkgever verwijtbaar verstrekken van onjuiste of onvolledige gegevens, dan wel verzwijgen van gegevens welke verstrekt hadden behoren te zijn, met als gevolg dat bedoelde premies niet of tot een te laag bedrag zijn dan wel zouden zijn vastgesteld. Van verwijtbaarheid zal in het algemeen sprake zijn bij opzet of grove schuld aan de zijde van de werkgever. Veelal zal sprake zijn van strafbare feiten zoals omschreven in artikel 225 Wetboek van Strafrecht.

Een nauwkeurige en volledige registratie van de wijze waarop de premiefraudezaken door de uvi's worden afgehandeld is volgens de richtlijn premiefraude van groot belang. Daarmee kan meer inzicht worden verworven in de aantallen en soorten zaken voor de beleidsvorming door het OM en de uitvoeringsinstellingen. De registratie ligt voor een deel in handen van de uitvoeringsinstellingen en voor een deel in handen van het OM.

De richtlijn is overigens niet van toepassing op zaken die voortkomen uit onderzoeken ingesteld door multidisciplinaire teams.

<sup>52</sup> Vastgesteld in de vergadering van p.g's d.d. 26 oktober 1994, Inwerkingtreding 1 januari 1995, Stcrt 1994, 217.

Uitgangspunt van de richtlijn premiefraude is dat een zaak voor strafrechtelijke afdoening in aanmerking komt indien het premienadeel f 25 000,- of meer bedraagt en de zaak ten minste drie punten krijgt op grond van de lijst prioriteitsbepaling. Ook komt een zaak voor strafrechtelijke vervolging in aanmerking indien sprake is van recidive.

#### *Wijze van puntentoekening bij premiefraudezaken*

**Tabel: indicatoren en punten premiefraude**

| A Omvang premienadeel  | Punten   |
|--|----------|
| – f 25 000,- tot f 50 000,-                                      | 1 punt   |
| – f 50 000,- tot f 250 000,-                                     | 2 punten |
| – f 250 000,- tot f 1 000 000,-                                  | 3 punten |
| – f 1 000 000,- of meer  | 4 punten |
| <b>B Kenmerken van de verdachte</b>                              |          |
| – Status verdachte/voorbeeldfunctie                              | 1 punt   |
| – Eerste recidive  | 1 punt   |
| – Premievaststelling en inning bij de verdachte is niet mogelijk | 1 punt   |
| – Gericht op eigen voordeel                                      | 1 punt   |
| <b>C Kenmerken van de gedraging</b>                              |          |
| – Combinatie met belastingfraude                                 | 1 punt   |
| – Listigheid   | 1 punt   |
| – Medewerking adviseur   | 1 punt   |
| – Combinaties met andere delicten                                | 1 punt   |

Deze zaken worden volgens de richtlijn premiefraude als regel door het OM vervolgd. Zaken waaraan volgens de prioriteitsbepaling het grootste aantal punten wordt toegekend dienen het eerst in behandeling te worden genomen. In geval van bijzondere acties wordt de prioriteit van de hieruit voortvloeiende zaken niet op basis van deze lijst doch vooraf in overleg tussen het OM en de uvi's bepaald.

#### *Richtlijn uitkeringsfraude*

In 1997 trad de richtlijn voor het doen van aangifte, het opmaken van proces-verbaal, de vervolging en het strafvorderingsbeleid inzake fraude met sociale uitkeringen werking. De richtlijn is vastgesteld door het College van procureurs-generaal<sup>53</sup>. In deze bijlage is een samenvatting van de richtlijn uitkeringsfraude opgenomen.

Van fraude volgens de richtlijn uitkeringsfraude is sprake bij het plegen van een aantal delicten uit het wetboek van strafrecht, te weten de artikelen 225, 227a, 227b, 326, 447c, en 447d. Deze artikelen zien op het opgeven van onware gegevens en schending van verplichtingen in de diverse sociale zekerheidswetten, te weten: de werknemersverzekeringen, de volksverzekeringen, de sociale voorzieningen.

Uitgangspunt voor het opmaken van een proces-verbaal en het doen van aangifte is volgens de richtlijn uitkeringsfraude de ernst van de zaak, primair uitgedrukt in de omvang van het nadeel. Bij een benadelingsbedrag van f 12 000,- of meer wordt in beginsel altijd aangifte gedaan. Tot 1 april 2000 kon ook van zaken tussen f 6000,- en f 12 000, aangifte worden gedaan. Of dat gebeurde werd beslist door de officier van justitie in overleg met de opsporingsinstantie. De afspraken strekten ertoe de zwaarste zaken te vervolgen.

<sup>53</sup> Vastgesteld door de vergadering van p.g's d.d. 20 november 1996, Stcrt 1997, nr. 12.

Werd geen aangifte gedaan dan werd de zaak bestuurlijk met een boete of maatregel afgedaan.

Het fraudebedrag is het bedrag dat ten onrechte ten laste is gekomen van het uitvoeringsorgaan, dat de uitkering verstrekt.

#### *Non cumulatie*

Bij fraude wordt geen administratieve boete opgelegd zolang de aan het OM aangegeven zaak bij het OM in behandeling is. De oplegging van een administratieve boete blijft definitief achterwege indien ter zake van de gedraging tegen de betrokkene een strafvervolgning is ingesteld en het onderzoek ter terechtzitting een aanvang heeft genomen, dan wel het recht tot strafvordering is vervallen ingevolge artikel 74 Sr.

#### *Afdoening sepots uitkeringsfraude*

Alle zaken die niet (verder) door het OM worden vervolgd (geseponeerd) dienen alsnog bestuurlijk te worden afgedaan. Voorkomen moet worden dat in het geheel geen sancties worden opgelegd. Ook het garanderen van een sanctie noopt tot een zorgvuldige informatie-uitwisseling, zeker in die gevallen waarin een zaak vanuit de strafrechtelijke sfeer «teruggaat» naar de administratiefrechtelijke sfeer.

Een sepot beslissing dient snel ter kennis te worden gebracht van het uitvoeringsorgaan. Het uitvoeringsorgaan beoordeelt vervolgens of administratieve sanctionering opportuun is. Het is van groot belang dat de uitvoeringsorganen op de hoogte worden gehouden van het verloop van de vervolging. Het OM stelt het uitvoeringsorgaan ten spoedigste, doch uiterlijk binnen 6 weken na de inschrijving op de hoogte van afdoeningen die in beginsel de mogelijkheid (her) openen om een administratieve boete op te leggen.

Voor het strafvorderingsbeleid geldt in principe het benadelingsbedrag als uitgangspunt. De omstandigheden waaronder het feit is begaan en de omstandigheden betreffende de persoon van de verdachte kunnen afwijkingen van dit principe mogelijk maken. Verder geeft de richtlijn inzicht in de samenhang tussen het benadelingsbedrag en de daarbij te door het OM te vorderen gevangenisstraf.

Op basis van de volgende wegingscriteria en puntentabel wordt bepaald of zaken IFT-waardig zijn. Na deze selectie volgen het gebruikelijke opsporings- en (na de eventuele aangifte) vervolgingstraject. Een score van 40 tot 60 punten leidt tot de kwalificatie «zwaar»; een score van 20 tot 40 punten is middelzwaar; minder dan 20 punten is veelvoorkomende criminaliteit die niet doot het IFT maar door de regionale politiekorpsen wordt afgedaan.

| Criteria                                | Punten        |
|---|---------------|
| <b>A Maatschappelijk belang</b>         |               |
| Ontwrichting van het financiële verkeer | 0-5           |
| Eis van onmiddellijk optreden           | 0-5           |
| Actualiteit                             | 0-5           |
| Totaal A (maximaal 10 pnt.)             | ... x 3       |
| <b>B Kenmerken van de fraude</b>        |               |
| Omvang in f ...,-:                      |               |
| 0-50 000                                | 0-1           |
| 50 000-100 000                          | 0-2           |
| 100 000-500 000                         | 0-3           |
| 500 000-1 000 000                       | 0-4           |
| > 1 000 000                             | 0-5           |
| Dreiging van een trend:                 |               |
| Lokaal                                  | 0-1           |
| Regionaal                               | 0-3           |
| Landelijk/internationaal                | 0-5           |
| Totaal B (maximaal 10 punten)           | ... x 4       |
| <b>C Karakteristieken van de dader:</b> |               |
| Groep:                                  |               |
| 5-10                                    |               |
| > 10                                    |               |
| Ingenieus                               |               |
| Periode                                 |               |
| < 1 jaar                                |               |
| > 1 jaar                                |               |
| Groei                                   |               |
| Totaal C (maximaal 10 pnt.)             | ...           |
| Eindtotaal                              | (A×3)+(B×2)+C |

De tabel vat de belangrijkste bevindingen uit hoofdstuk 3 samen.

**Tabel: doelen van en inzicht in prestaties van opsporing**

|  | Fiscale fraude | Volksverzekeringen | Werknemersverzekeringen | Sociale voorzieningen | Horizontale Fraude |
|--|----------------|--------------------|-------------------------|-----------------------|--------------------|
| Vooraf gestelde prestatiedoelen  | ●              | ○                  | ◐                       | ○                     | ◐                  |
| Inzicht in volumegegevens* over:   |                |                    |                         |                       |                    |
| – aantal beoogde aangiften bij OM  | ●              | ○                  | ○                       | ○                     | ●                  |
| – soort beoogde zaken**  | ●              | ○                  | ○                       | ○                     | ○                  |
| – zwaarte van beoogde zaken***   | ●              | ○                  | ○                       | ○                     | ●                  |
| – aantal fraudesignalen  | ●              | ○                  | ◐                       | ○                     | ○                  |
| – aantal vooronderzoeken   | ●              | ●                  | ●                       | ○                     | ◐                  |
| – aantal opsporingsonderzoeken   | ●              | ●                  | ●                       | ○                     | ◐                  |
| – aantal fraudeconstateringen  | ●              | ●                  | ●                       | ◐                     | ◐                  |
| – aantal aangiften bij het OM  | ●              | ●                  | ●                       | ◐                     | ◐                  |
| Inzicht in doorstroom van zaken**** door de keten  | ●              | ○                  | ○                       | ○                     | ◐                  |
| Inzicht in bestuurlijke afhandeling van fraudeconstateringen die <i>niet</i> resulteren in een aangifte bij het OM | ○              | ○                  | ◐                       | ○                     | ○                  |

Legenda: ● = wel   ○ = niet   ◐ = gedeeltelijk

\* Volumegegevens geven een indruk van de stand aan het eind van het jaar van het aantal ontvangen fraude-signalen, verrichte onderzoeken, fraudeconstateringen, processen-verbaal en opgespoorde fraudezaken waarbij wordt besloten tot bestuurlijke afdoening.

\*\* Soort zaken: bijvoorbeeld naar wet, naar thema of naar zwarte versus witte fraude.

\*\*\* Zwaarte zaken: bijvoorbeeld het met deze zaken minimaal gemoeide opgespoord nadeel (financieel belang)<sup>54</sup> of het aantal bij deze fraudezaken betrokken verdachten<sup>55</sup>

\*\*\*\* Doorstroomgegevens geven een indruk van het deel van alle fraudesignalen, dat daadwerkelijk uitmondt in een proces-verbaal en het deel waarbij wordt besloten om de zaak bestuurlijk af te doen of 2) wordt besloten de zaak (nog) niet in behandeling te nemen.

<sup>54</sup> Het beoogde opgespoord nadeel van bijvoorbeeld 100 aangiften uitkeringsfraude hoeft niet per definitie gelijk te zijn aan 100 aangiften X f 12 000 = f 1 200 000 (f 12 000 is het minimale benadelingsbedrag van een fraudezaak waarbij volgens de richtlijnen van het OM vanaf 1-4-2000 strafrechtelijke aanpak moet volgen).

<sup>55</sup> Bij één fraudezaak kunnen meer verdachten betrokken zijn.



De volgende tabel vat de belangrijkste bevindingen uit hoofdstuk 4 samen.

**Tabel: Inzicht in de afdoening van opgespoorde fraude (hoofdstuk 4)**

|   | Fiscale fraude | Volksverzekering | Werknemersverzekeringen | Sociale voorzieningen | Horizontale fraude |
|---|----------------|------------------|-------------------------|-----------------------|--------------------|
| Afspraken over de wijze waarop het OM aangiften van fraude beoogt af te doen (bijvoorbeeld het % dagvaardingen) | ●              | ○                | ○                       | ○                     | ○                  |
| Inzicht in volumegegevens* over strafrechtelijke afdoening opgespoorde fraude:                                  |                |                  |                         |                       |                    |
| – afdoening door het OM (sepotpercentages)  | ◐              | ◐                | ◐                       | ◐                     |                    |
| – aard en achtergronden percentage sepots OM  | ◐              | ○                | ○                       | ○                     |                    |
| – afdoening door de strafrechter  | ◐              | ○                | ○                       | ○                     |                    |
| Inzicht in doorstroom van zaken door de keten**   | ◐              | ○                | ○                       | ○                     |                    |
| Inzicht in bestuurlijke afdoening van door het OM <i>geseponeerde</i> zaken                                     | ○              | ○                | ○                       | ○                     |                    |

Legenda: ● = wel    ○ = niet    ◐ = gedeeltelijk

\* Volumegegevens geven een indruk van de stand aan het eind van het jaar van het aantal ontvangen aangiften bij het OM, het aantal dagvaardingen en het aantal veroordelingen.

\*\* Doorstroomgegevens geven een indruk van het deel van alle aangiften bij het OM, dat leidt tot dagvaarding en uiteindelijk tot een afdoening door de strafrechter.

*Fiscale fraude*

De beschikbare capaciteit bij de FIOD was in 1999 825 fte's, waarvan 503 fte's voor het resultaatgebied opsporing.

*Sociale zekerheidsfraude*

De opsporingscapaciteit van de SVB lag in 1999 op 61 fte. In 1999 waren in totaal 297 opsporingsambtenaren bij de uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid werkzaam. Onderstaande tabel geeft een overzicht van het aantal opsporingsambtenaren per uitvoeringsinstelling.

**Tabel: overzicht opsporingsambtenaren bij uitvoeringsinstellingen**

| Uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid | 1998       | 1999       | 2000       |
|---|------------|------------|------------|
| GAK                                       | 160        | 163        | 198        |
| GUO                                       | 14         | 15         | 20         |
| SFB                                       | 25         | 25         | 25         |
| Uszo                                      | 15         | 13         | 18         |
| Cadans                                    | 38         | 36         | 36         |
| <b>Totaal</b>                             | <b>252</b> | <b>252</b> | <b>297</b> |

Bron: Lisv Trendrapportage 2000.

In 1998 was de totale opsporingscapaciteit bij gemeenten (sociaal rechercheurs) 497 fte's.

*Horizontale fraude (peildatum 1 juli 1999)*

IFT Noord: gerealiseerde (beoogde) formatie: 23 (19)

IFT Noord-West: gerealiseerde (beoogde) formatie: 20 (24)

IFT Oost: gerealiseerde (beoogde) formatie 18 (19)

IFT Zuid: gerealiseerde (beoogde) formatie 28 (27)

|       |   |
|-------|---|
| ABW   | Algemene Bijstandswet   |
| AKW   | Algemene Kinderbijslagwet   |
| Anw   | Algemene Nabestaandenwet  |
| AOW   | Algemene Oudersdomswet  |
| BFFEC | Bestrijding Fraude en Financieel-economische Criminaliteit                            |
| CTSV  | College van Toezicht Sociale Verzekeringen  |
| FIOD  | Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst   |
| FRES  | Fraude Registratie Systeem  |
| FRIS  | Fraude Registratie en Informatie Systeem  |
| GEFIS | Geïntegreerd Fraude Informatiesysteem   |
| IAOW  | Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers |
| IFT's | Interregionale Fraudeteams  |
| Lisv  | Landelijk instituut sociale verzekeringen   |
| OM    | Openbaar Ministerie   |
| PV    | Proces-verbaal  |
| RIF's | Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams  |
| SVB   | Sociale Verzekeringsbank  |
| SZW   | Sociale Zaken en Werkgelegenheid  |
| Uvi   | Uitvoeringsinstelling   |
| WAO   | Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen   |
| WIW   | Wet Inschakeling Werkzoekenden  |
| WW    | Werkloosheidwet   |
| Zfw   | Ziekenfondswet  |
| ZW    | Ziektewet   |