

Vergaderjaar 2000–2001

**17 050**

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

**Nr. 221**

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 juli 2001

Namens het kabinet bied ik u als coördinerend bewindspersoon de voortgangsrapportage «bestrijding financieel-economische criminaliteit» over het jaar 2000 aan.

De rapportage geeft een overzicht op hoofdlijnen van de voortgang en ontwikkelingen op de belangrijkste fraudeterreinen; ook wordt ingegaan op de resultaten op het gebied van de ontnemingswetgeving.

Waar relevant wordt voorts aangegeven wat de voortgang is met betrekking tot de implementatie van de aanbevelingen uit het rapport «opsporing en vervolging van fraude» van de Algemene Rekenkamer dat op 14 december 2000 aan de Kamer is aangeboden.

Tot slot kondig ik aan dat het kabinet voornemens is de Kamer in het eerste kwartaal van 2002 een nota aan te bieden over de toekomst van de bestrijding van financieel-economische criminaliteit. Enerzijds zal in deze notitie een tussenstand worden opgemaakt, ruim drie jaar na de start van de onder dit kabinet in gang gezette intensiveringsoperatie. Anderzijds zal in de notitie worden aangegeven welke verdere maatregelen het kabinet noodzakelijk acht.

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals

# INHOUDSOPGAVE

		blz.		blz.
<b>Hoofdstuk 1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>	2.6.2 handhaving en toezicht	24
			2.7 milieufraude	25
1.1	jaarlijkse voortgangsrapportage	3	2.8 fraude in de LNV-sectoren	26
1.2	schattingmethoden omvang fraude	3	2.8.1 algemeen	26
1.3	onderzoek Algemene Rekenkamer	4	2.8.2 kwantitatieve en kwalitatieve gegevens	26
1.4	opzet van de rapportage	4	2.8.3 transparantie en kwaliteit	27
			2.8.4 samenwerking	27
<b>Hoofdstuk 2</b>	<b>Verticale fraude</b>	<b>4</b>	2.9 EU-fraude	28
2.1	algemeen	4	2.9.1 inleiding	28
2.2	identiteitsfraude	5	2.9.2 kwantitatieve gegevens	28
2.3	fiscaliteit	6	2.9.3 traditionele eigen middelen	28
2.3.1	algemeen	6	2.9.4 landbouwgarantiebeleid	28
2.3.2	kwantitatieve gegevens	6	2.9.5 structuurfondsen	29
2.3.3	beleidsinformatie	8	2.9.6 strafrechtelijke aanpak EU-fraude	31
2.3.4	dienstverlening	9		
2.3.5	verbreden algemeen toezicht	9	<b>Hoofdstuk 3</b>	<b>Horizontale fraude</b>
2.3.6	opsporing	10	3.1 inleiding	32
2.3.7	horizontale samenwerking	11	3.2 kwantitatieve gegevens	32
2.3.8	automatisering	12	3.3 beleidsinformatie	34
2.4	sociale zekerheid en arbeidsmarkt	12	3.4 Interregionale Fraude Teams (IFT's)	34
2.4.1	algemeen	12	3.5 opleidingen financieel rechercheren en FRIS	35
2.4.2	kwantitatieve gegevens	13	3.6 ontwikkelingen op deelgebieden	36
2.4.3	beleidsinformatie	16		
2.4.4	kwaliteitsverbetering fraudebestrijding	17	<b>Hoofdstuk 4</b>	<b>Ontneming</b>
2.4.5	verbetering gegevensverkeer	18	4.1 inleiding	38
2.4.6	versterking samenwerking bij controle en opsporing	18	4.2 kwantitatieve gegevens	38
			4.3 verbetermaatregelen	38
2.4.7	verbetering internationale fraudebestrijding	19		
2.5	subsidies	19	Bijlagen:	
2.5.1	inleiding	19	I. cijfermatige resultaten Belasting Dienst	
2.5.2	nieuwe wet- en regelgeving	20	II. subsidies (tabel M&O-risico en detailinformatie over de diverse regelingen)	
2.5.3	beleidsmatige ontwikkelingen	20	III. overzicht (inclusief expertisefunctie) van de Interregionale Fraudeteams (IFT's)	
2.5.4	resultaten en effecten	21	IV. lijst met afkortingen	
2.5.5	automatisering (en gegevensuitwisseling)	22		
2.6	zorgsector	22		
2.6.1	fraude c.q. misbruik en oneigenlijk gebruik door verzekerden in de ziekenfonds- en AWBZ-verzekering: algemene ontwikkelingen	22		

## HOOFDSTUK 1 INLEIDING

### 1.1 Jaarlijkse voortgangsrapportage

Sinds 1987 rapporteert de minister van Justitie als coördinerend bewindspersoon voor de bestrijding van fraude en financieel-economische criminaliteit jaarlijks aan de Tweede Kamer over de voortgang op dit gebied. Directe aanleiding tot het opstellen van deze jaarlijkse rapportages was het eindrapport van de Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk Gebruik (ISMO) uit 1985, op grond waarvan een actieprogramma was opgesteld ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O).

In april 1998 verscheen de kabinetsnotitie «fraudebestrijding 1998–2002», waarin het kabinet in grote lijnen zijn visie neerlegde op de fraudebestrijding voor die periode. De nota benadrukte dat extra inspanningen noodzakelijk zijn «zowel vanwege de financiële gevolgen van fraude, als met het oog op de handhaving van de geloofwaardigheid van de overheid, van het draagvlak voor beleid en van de bereidheid van burgers en bedrijven om hun bijdragen op de onderscheiden terreinen (fiscaliteit, sociale zekerheid, subsidies en EU) te blijven leveren<sup>1</sup>». Over de voortgang en de resultaten is en wordt de Kamer geïnformeerd in de jaarlijkse voortgangsrapportages, waaraan alle betrokken departementen bijdragen.

Voor u ligt de rapportage over het jaar 2000. Zoals besproken in het algemeen overleg met de Kamer op 20 februari 2001<sup>2</sup>, is ernaar gestreefd, uitgaande van de bij het begin van deze kabinetsperiode geformuleerde algemene doelstellingen voor de bestrijding van fraude en financieel-economische criminaliteit, in de rapportage meer inzicht te geven in de concrete activiteiten die zijn ondernomen om die doelstellingen te bereiken, en in de bereikte resultaten. De geleidelijke incorporatie van dit zogenaamde «VBTB-gedachtengoed» in een specifieke voortgangsrapportage als de onderhavige, is bij sommige onderdelen al verder gevorderd dan bij andere. Wat dat betreft is sprake van een groeitraject. Hierbij speelt een rol dat de doelstellingen op dit terrein in 1998 zijn geformuleerd, op een moment dat het VBTB-gedachtengoed nog niet concreet in beeld was; het is lastig achteraf die doelstellingen alsnog in VBTB-termen te formuleren.

### 1.2 Schattingsmethoden omvang fraude

Complicerende factor bij deze voortgangsrapportage is dat er bij fraude en financieel-economische criminaliteit – anders dan bij andere vormen van criminaliteit – weinig betrouwbare gegevens voorhanden zijn over de omvang ervan. Dat maakt het lastiger concrete doelstellingen te formuleren in termen van bijvoorbeeld het terugdringen van de omvang van fraude. Om meer zicht te krijgen op ontwikkelingen in die omvang is in de zomer van 2000 de eerste fase gestart van een onderzoek van de Universiteit van Utrecht. Nagegaan is wat er in binnen- en buitenland al bekend is over de omvang van diverse vormen van fraude, welke methoden bekend zijn om die omvang vast te stellen of te schatten en welke praktische toepassingen van die methoden bekend zijn. De onderzoekers concluderen dat, in verband met de grote diversiteit van het fenomeen, er niet één enkele methode is waarmee «de» omvang van alle soorten fraude te schatten is, maar dat meerdere methoden zouden moeten worden gecombineerd om in de informatiebehoefte over de diverse fraudevormen te kunnen voorzien<sup>3</sup>. Het ligt in de bedoeling nog dit jaar een aantal vervolgonderzoeken te starten, om (op deelreinen) concrete voortgang te boeken. Daarmee wordt ook aangesloten bij een van de aanbevelingen van het rapport van de Algemene Rekenkamer van december vorig jaar (zie hierna). De vervolgonderzoeken zullen zich richten op de sociale

<sup>1</sup> Brief minister van Justitie van 9 april 1998, Kamerstukken II, 1997–1998, 17 050, nr. 203, pag. 1.

<sup>2</sup> Algemeen overleg over de bestrijding van financieel-economische criminaliteit met de vaste commissies voor Justitie, Financiën, Rijksuitgaven en Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 20 februari 2001.

<sup>3</sup> «Een overzicht van schattingsmethoden voor de omvang van fraude», prof. Dr. P. G. M. van der Heijden c.s., Interuniversitaire Onderzoeksschool voor Psychometrie en Sociometrie (IOPS), afdeling Universiteit Utrecht, december 2000.

zekerheidssector (verticale fraude) en de verzekeringsbranche (horizontale fraude).

### **1.3 Onderzoek Algemene Rekenkamer**

Op 14 december 2000 werd het rapport «Opsporing en vervolging van fraude» van de Algemene Rekenkamer (AR) aangeboden aan de Tweede Kamer<sup>1</sup>. De AR concludeerde dat met name de beleidsinformatie over de afdoening van fraudezaken verbeterd kan worden. Daarnaast werd meer in het algemeen gepleit voor meer inzicht in de resultaten van de fraudebestrijding. Op 20 februari 2001 zijn de conclusies en aanbevelingen van de AR met de Kamer besproken in het eerder genoemde algemeen overleg. Inmiddels is de implementatie van de diverse aanbevelingen in volle gang. De stand van zaken op de diverse deelterreinen zal hierna in de relevante hoofdstukken aan de orde komen.

### **1.4 Opzet van de rapportage**

Bij fraude wordt doorgaans een onderscheid gemaakt tussen verticale fraude (= de overheid als slachtoffer) en horizontale fraude (=particulieren/bedrijfsleven als slachtoffer). De Kamer heeft er al eerder op aangedrongen ook in de voortgangsrapportage dit onderscheid duidelijker aan te brengen; dat is thans gebeurd. In het hoofdstuk verticale fraude worden na een algemene paragraaf (2.1) achtereenvolgens de thema's GBA/identiteitsfraude, (2.2) fiscaliteit (2.3), sociale zekerheid en arbeidsmarkt (2.4), subsidies (2.5), zorgsector (2.6), milieu (2.7), fraude in de LNV-sector (2.8) en EU-fraude (2.9) behandeld. Zo veel mogelijk worden daarbij ingegaan op de doelstellingen, de concrete maatregelen en activiteiten en de bereikte resultaten. De afdoeningsgegevens van het Openbaar Ministerie (voorheen in een afzonderlijk hoofdstuk ondergebracht) zijn nu bij de desbetreffende thema's opgenomen.

In het hoofdstuk horizontale fraude worden, naast kwantitatieve gegevens (3.2), ook de belangrijkste ontwikkelingen geschetst op een aantal deelterreinen (3.6). Tevens wordt kort aandacht besteed aan de stand van zaken rond de Interregionale Fraude Teams (IFT's; paragraaf 3.4) en het project financieel rechercheren (3.5).

Tot slot wordt in hoofdstuk 4 ingegaan op de voortgang en ontwikkelingen op het gebied van de ontneming («Plukze»). Hoewel de ontnemingsmaatregel in beginsel van toepassing is op elke vorm van criminaliteit waarbij de dader «wederrechtelijk verkregen voordeel» heeft, geldt wellicht bij financieel-economische vormen van criminaliteit meer dan elders het uitgangspunt: «misdad mag niet lonen». Daarom wordt er in het kader van deze rapportage aandacht aan besteed.

## **HOOFDSTUK 2 VERTICALE FRAUDE**

### **2.1 Algemeen**

Financieel-economische criminaliteit is een verzamelbegrip voor een groot aantal verschijningsvormen van criminaliteit, die in de volksmond vaak worden aangeduid als «fraude». Ook dat is een verzamelterm voor een diversiteit aan gedragingen, die echter één belangrijk gemeenschappelijk kenmerk hebben: men eigent zich geld, vermogensbestanddelen of voorzieningen toe, waar men geen recht op heeft. Als dat ten koste van de overheid (en dus van gemeenschapsgeld) gaat, spreken we van «verticale fraude». Te denken valt aan het niet of onvoldoende afdragen van belastingen, het ten onrechte ontvangen van een uitkering, een subsidie (natio-

---

<sup>1</sup> Kamerstuk 2000–2001 27 555, nrs. 1–2.

naal of in EU-verband) of een prestatie ten laste van een ziekenfonds-verzekering. In dit hoofdstuk komen de diverse vormen van «verticale fraude» aan bod. Ook wordt aandacht besteed aan het onderwerp identiteitsfraude, dat bij veel vormen van verticale fraude en in mindere mate ook wel bij andere vormen van fraude een «faciliterende» rol speelt.

## 2.2 Identiteitsfraude

Identiteitsfraude kent veel verschijningsvormen. Dit kan variëren van het opgeven van onjuiste naams-, adres- of woonplaatsgegevens (NAW-gegevens) tot het gebruik maken van (ver)vals(t)e identiteitsdocumenten. Identiteitsfraude levert binnen alle administraties, zowel private als publieke, problemen op. De gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA), die in ieder geval voor de (semi-)overheid als dé registratiebron van persoonsgegevens geldt, werkt continue aan kwaliteitsborging van de in haar administratie opgenomen gegevens. Dit is mede van belang vanwege het feit dat de GBA ook de bron is voor de afgifte van de Nederlandse reisdocumenten. Aan het Nederlandse reisdocument op zich worden ook continue nieuwe kwaliteits-eisen gesteld om de fraudebestendigheid ervan te vergroten. De Nieuwe Generatie Reisdocumenten die in oktober 2001 zal worden ingevoerd en de ideeën omtrent invoering van nieuwe vormen van biometrie zijn hiervan het gevolg.

In 2000 is een aantal verbeteringen aangebracht van de GBA en de reisdocumenten, die in het kader van voorkoming/bestrijding van identiteitsfraude vermeldenswaard zijn.

### *GBA*

- Het beheer en de uitvoering van de Wet GBA en de Paspoortwet is een verantwoordelijkheid van het agentschap Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BPR), een onderdeel van het ministerie van BZK. Dit agentschap heeft in 1999 het initiatief genomen een groot aantal (overheids)organisaties bij elkaar te brengen om de kennelijke behoefte aan meer coördinatie en samenwerking tussen organisaties die zich bezig houden met identiteitsvaststelling en documentencontrole vorm te geven. De daartoe ingestelde projectgroep heeft een drietal projecten gedefinieerd, waarvan er een in 2000 is afgerond. De projecten zijn achtereenvolgens: opleidingen op het gebied van identiteitsvaststelling, regionale samenwerking tussen OM, politie en burgerzaken bij geconstateerde documentfraude en de totstandkoming van een database brondocumenten. Het project opleiding identiteitsvaststelling heeft in 2000 geresulteerd in de opleiding Module Documentenonderzoek Gemeenten (MDOG). In de twee andere projecten zijn vooral inventariserende werkzaamheden gepleegd, die in 2001/2002 tot concrete resultaten zullen leiden.
- Daarnaast is eind 2000 de wet tot stand gekomen, waarbij een aantal andere wetten wordt gewijzigd, waardoor bepaalde verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen in beginsel afhankelijk worden gesteld van een juiste registratie van het adres in de GBA. Over een koppeling aan andere in de GBA opgenomen gegevens dan het adresgegevens zijn de voorbereidende interdepartementale besprekingen al in 2000 gestart.

### *Reisdocumenten*

- Op het gebied van wet- en regelgeving is in het wetsvoorstel tot wijziging van de Paspoortwet opgenomen dat ingeval van vermissing van een reisdocument verplicht aangifte moet worden gedaan bij de politie en is de mogelijkheid verruimd om een reisdocument te weigeren of vervallen te verklaren, indien het gegronde vermoeden bestaat dat de

aanvrager of houder van een document handelingen (heeft) verricht, die het vertrouwen in reisdocumenten hebben geschaad of zullen schaden. Een andere belangrijke maatregel op dit gebied is de inrichting van een basisregister reisdocumenten, waarin gegevens worden opgenomen met betrekking tot reisdocumenten die zijn ontvreemd of anderszins als vermist zijn opgegeven, dan wel die van rechtswege zijn vervallen.

- Onderzoek in 1999 heeft uitgewezen dat de kwaliteit van de pasfoto's in reisdocumenten ondeugdelijk is. Omdat de beeldkwaliteit een belangrijke rol speelt bij fraude en misbruik met reisdocumenten is besloten om acceptatiecriteria op te stellen voor de paspoort-uitgevende instanties. Omwille van de eenduidigheid is in overleg met Justitie en Verkeer en Waterstaat besloten dat de nieuwe richtlijn vanaf 1 januari 2001 voor alle identiteitsdocumenten gaat gelden. Tot 1 september 2001 zullen als overgangsmaatregel echter nog pasfoto's van het oude model worden geaccepteerd.

## 2.3 Fiscaliteit

### 2.3.1 Algemeen

In de nota van de Staatssecretaris van Financiën inzake nadere maatregelen ter intensivering van bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van de belasting- en douanewetgeving 1998–2002 (Fraudenota 1998) is een groot aantal maatregelen aangekondigd voor de periode 1998 tot en met 2002. Voorzover maatregelen in 1998 en 1999 al zijn uitgevoerd, is daarover gerapporteerd in de voortgangsrapportages 1997–1998 en 1999<sup>1</sup>.

Zoals eerder uiteengezet<sup>2</sup> staat voor de Belastingdienst bij de uitvoering van de activiteiten uit de Fraudenota 1998 een aantal zaken centraal: landelijke eenheid in de uitvoering, dienstverlening snel en op maat, intensief toezicht op zaken die daar qua risico en belang om vragen en krachtige fraudebestrijding door slimmer gebruik van informatie. Rechts-handhaving vergt een permanente afweging in het toedelen van schaarse capaciteit aan zaken. Hoe scherper, actueler en vollediger de informatie, des te selectiever en gericht acties kunnen worden uitgezet. De selectiesystemen van de Belastingdienst zijn gebaseerd op waardering van risico's en belangen en het gebruik van contra-informatie. Door het verder verfijnen van die selectiesystemen met behulp van nieuwe technologie, wordt de aangiftestroom in belangrijke mate geautomatiseerd afgedaan. Dat biedt ruimte om in de behandelprocessen de aandacht meer te richten op die zaken waarbij de inzet van hoogwaardige fiscale deskundigheid bij uitstek zinvol is. Deze ontkoppeling van massale en individuele behandelprocessen vraagt blijvend grote investeringen in ICT. De winst van investeringen in de ICT is, dat informatie en deskundigheden beter kunnen worden gebruikt. Daardoor is het mogelijk gericht, actueler, selectiever en intensiever, en daarmee effectiever, op te treden: preventief, correctief en repressief. De uitgangspunten van de fraudebestrijding vallen hier mee samen:

- uitbreiding dienstverlening
- verbreden algemeen toezicht
- opsporen van professionele fraude

### 2.3.2 Kwantitatieve gegevens

In deze paragraaf wordt ingegaan op de kosten en opbrengsten van de intensivering van de fraudebestrijding in 2000, alsmede op de omvang van de fraudeconstateringen en de wijze van afhandeling, inclusief de gegevens van het Openbaar Ministerie.

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 1998–1999 en 1999–2000, 17 050, nrs. 207 en 210.

<sup>2</sup> Voortgangsrapportage 1999, Kamerstukken II, 1999–2000, 17 050, nr. 210, blz. 7.

### *Kosten en opbrengsten (financiële effecten)*

De Belastingdienst heeft de intensivering van de fraudebestrijding 1998–2002 uitgewerkt in een plan van aanpak. De structurele kosten op basis van nacalculatie bedragen f 323 miljoen. Dit komt overeen met het voor intensivering van de fraudebestrijding uitgetrokken bedrag van f 323 mln.

Er is bij de onderzoeken in het kader van het bovengenoemde plan van aanpak voor een bedrag ad f 805 miljoen aan fiscaalrechtelijk nadeel geconstateerd. De hiermee samenhangende belastingopbrengsten kunnen worden benaderd op f 352 miljoen. Het verschil met de geraamde opbrengst van f 373 miljoen wordt verklaard uit de beperkte opbrengst-realisatie van drie mega-onderzoeken naar accijnsfraude (zie onder 2.2.6).

**Tabel fiscale kosten en opbrengsten 2000 in het kader van intensivering fraudebestrijding (x f 1 mln.)<sup>1</sup>**

	Realisatie 1999	Doelstelling 2000	Realisatie 2000
Kosten	204,4	323	323
Opbrengsten	224	373	352

<sup>1</sup> Anders dan in de tabel in paragraaf 4.2 wordt hier geen onderscheid gemaakt tussen de bedragen die respectievelijk in de begroting en in de verantwoording zijn opgenomen, aangezien deze voor de Belastingdienst in dit geval vrijwel overeenkomen. Alleen de kosten zijn iets hoger uitgevallen, zoals hierboven is aangegeven.

Naast de directe belastingopbrengsten zijn vele niet op geld waardeerbare, indirecte resultaten behaald. Behalve de directe opbrengsten in de zin van correcties op aangiften, zijn ook indirecte opbrengsten gerealiseerd als het gebruik van de internetsite door belastingplichtigen, de versnelling van processen, in beslag genomen (en vernietigde) goederen als sigaretten en verdovende middelen, opgemaakte processen-verbaal, verzonden risicosignalen, behandelde verzoeken, toegenomen samenwerking met andere instanties, vergroting kennis, etc. Er is geen betrouwbare berekeningsmethode beschikbaar om al deze effecten tot een geldswaarde te herleiden. Voorts zijn op grond van de activiteiten in 2000 en voorgaande jaren preventieve effecten gerealiseerd. In bijlage I is in enkele tabellen een overzicht van de cijfermatige resultaten van de Belastingdienst opgenomen.

### *Fraudeconstateringen en afhandelingen*

Hierna worden de cijfers weergegeven van het aantal aangiften en het uiteindelijk aantal opgespoorde en bij het OM aangebrachte fraudezaken over de periode 1998–2000, alsmede de afdoeningsgegevens van het OM. De uiteindelijk bij het OM aangegeven fraudezaken vinden vaak niet hun basis in de in hetzelfde jaar gecontroleerde aangiften, omdat het tijdsverloop tussen het doen van de aangifte en de uiteindelijke eventuele vervolgingsbeslissing van het OM vaak langer is dan één jaar. Wel geven de cijfers een indruk van de verhouding tussen het aantal aangiften en het aantal vervolgde fraudezaken en alle tussenstadia.

### *Correcties en navorderingen in vergelijking met aantal belastingaanslagen en aangiften.*

Bijlage I bevat een overzicht van het aantal definitieve aanslagen en aangiften over de periode 1998–2000. Correcties (die de Belastingdienst toepast indien wordt afgeweken van de aangegeven inkomens-/winstgegevens) zijn begrepen in de definitieve aanslagen, of worden afzonderlijk bij een navorderings-aanslag of naheffingsaanslag opgelegd. In de administratie van de Belastingdienst worden correcties en navorderingen/naheffingen niet onderscheiden in fraude c.q. geen fraude.

### *Van fraudevermoeden tot aanmelding bij het OM*

Bij een vermoeden van fraude wordt de zaak door de behandelend ambtenaar aangemeld bij de fraudecoördinator, waarna in het Tripartite Overleg (TPO)<sup>1</sup> besloten wordt op welke wijze de fraude-aanmelding wordt afgehandeld. Een fraude-aanmelding kan betrekking hebben op meerdere belastingplichtigen, zowel natuurlijke als niet-natuurlijke personen. Een zaak kan administratief of strafrechtelijk worden afgedaan. Een administratieve afdoening kan op diverse manieren plaatsvinden. Er kan een correctie worden aangebracht, er kan een navorderings- of naheffingsaanslag worden opgelegd en er kan een administratieve boete worden opgelegd. De redenen om geen strafrechtelijk onderzoek in te stellen kunnen zijn: geen of onvoldoende bewijs, geen strafbaar feit, te gering belang of onvoldoende opsporingscapaciteit. Het OM besluit uiteindelijk, mede op basis van de uitkomsten van het onderzoek van de FIOD-ECD, of een zaak in aanmerking komt voor strafrechtelijke vervolging.

#### **Cijfers Belastingdienst/FIOD-ECD 1998–2000**

	1998	1999	2000
Aangemelde zaken (fraudevermoeden)	3 200 (100%)	3 410 (100%)	3 156 (100%)
adm. afdoening (Belastingdienst)	2 701 (84%)	2 848 (84%)	2 602 (82%)
In TPO geaccepteerd voor sr. onderzoek FIOD-ECD	499 (16%)	562 (16%)	554 (18%)

In 2000 zijn er van de in het TPO geaccepteerde zaken 452 aangemeld bij het OM (1998: 454, 1999: 453). Het bij het Openbaar Ministerie in 2000 ingeschreven aantal fiscale zaken bedroeg 436; het aantal in dat jaar afgedane zaken bedroeg 589.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de wijze van afdoening door het Openbaar Ministerie van de fiscale fraudezaken in 2000. Daarbij is, mede ter uitvoering van een van de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer, voor het eerst ook een uitsplitsing gemaakt naar de verschillende vormen van sepot.

**Tabel Belastingfraude**

	Dagvaarding (incl voegen)	Transactie	Overdracht	Sepot	Waarvan beleidssepot	Waarvan technisch sepot	Waarvan voorwaardelijk sepot	Waarvan overig
1997	64%	16%	–	20%	–	–	–	–
1998	55%	11%	–	34%	–	–	–	–
1999	57%	9%	1%	34%	–	–	–	–
2000	67%	5%	1%	28%	54%	40%	1%	3%

### *2.3.3 Beleidsinformatie*

Zoals aangekondigd in de voortgangsrapportage van vorig jaar<sup>2</sup> heeft het afgelopen jaar uitvoerig overleg plaatsgehad tussen OM, Belastingdienst en FIOD-ECD over het beter op elkaar afstemmen van de te hanteren definities en begrippen. Doel daarvan was om de verschillen in de cijfers van OM enerzijds en FIOD-ECD anderzijds over het aantal zaken zoveel mogelijk op te heffen. Naar verwachting zal dit traject binnen enkele maanden kunnen worden afgerond.

<sup>1</sup> Overleg tussen Belastingdienst, Openbaar Ministerie en FIOD-ECD.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 1999–200, 17 050, nr. 211, blz. 46.

Verder heeft in het tweede halfjaar van 2000 afstemming plaatsgevonden tussen FIOD-ECD en OM om tot een juiste en volledige registratie en eenduidige bestuurlijke informatie te komen; ook op dat punt had de



Algemene Rekenkamer een aanbeveling geformuleerd. Deze aanpak heeft er onder andere toe geleid dat doelstellingen beter zijn omschreven, dat informatie over de afloop van onderzoeken is uitgewisseld en geactualiseerd en dat afspraken zijn gemaakt voor de voorlopig handmatige en te zijner tijd geautomatiseerde uitwisseling van afloopgegevens.

Genoemde activiteiten hebben er toe geleid dat thans een meer nauwkeurig inzicht bestaat in de afloop van de zaken die in de jaren 1997 tot en met 2000 met een proces-verbaal aan het Openbaar Ministerie zijn gezonden (zie de tabel in de vorige paragraaf).

#### *2.3.4 Dienstverlening*

Dienstverlening betreft de preventieve kant van rechtshandhaving. Zoals eerder gemeld werkt de Belastingdienst daarbij aan een geïntegreerde en individuele dienstverlening. In 2000 is een breed scala aan projecten uitgevoerd. Proeven bij twee geïntegreerde klantendiensten met e-mailverkeer voor klantvragen laten een positief resultaat zien, al is verder onderzoek in 2001 nodig, voordat tot invoering in de gehele Belastingdienst kan worden besloten. Voor 100 000 personen is een proef genomen met het berekenen van hun recht op huursubsidie op basis van gegevens die de Belastingdienst aan het Ministerie van VROM ter beschikking stelt. Deze personen hoeven zelf geen aanvraag meer in te vullen.

De internetsite van de Belastingdienst is in 2000 geschikt gemaakt voor meer doelgroepen, zoals ondernemers en douaneklanten en ook voor specifieke groepen of thema's als senioren, sport en vrijwilligers. In 2000 is de site circa 32 miljoen keer bezocht.

#### *2.3.5 Verbreden algemeen toezicht*

De behandeling van belastingplichtigen bij algemeen toezicht vindt plaats door correctief optreden. De behandeling steunt op kennis en analyse van doelgroepen. Dit optreden is gebaseerd op controlesignalen en op informatie over ondernemingen, branchesegmenten en handelspraktijken; er wordt niet meer primair uitgegaan van de aangifte, maar er wordt pro-actief opgetreden, op basis van geïntegreerd zicht op de belastingplichtige. Hierna worden alleen de meest belangrijke activiteiten en ontwikkelingen besproken. De grens is daarbij gelegd bij activiteiten met een belang van meer dan f 25 mln., hetzij in de kosten, hetzij in de ontvangsten.

#### *Thematische aanpak*

In 2000 is het project «zoeklichten op de branche» geïntensiveerd. Met dit project wordt een branche nauwkeurig doorgelicht met als doel een beter zicht te krijgen op de specifieke risico's van de branche. Met behulp van de aldus verkregen kennis worden behandelprogramma's opgesteld ter afdekking van die risico's. Afhankelijk van de aard van de risico's en het financiële belang, kan worden besloten een zoeklicht over te laten gaan in een landelijke actie. De zoeklichten die in 2000 zijn gehouden bij «autorijsscholen» en «artsen onderlinge» hebben als resultaat een bedrag van circa f 37 miljoen aan opgelegde belastingaanslagen.

#### *Landelijke Acties*

De Landelijke Actie gericht op oneigenlijke hypotheekverhogingen heeft tot doel aftrek van hypotheekrente te voorkomen, indien de hypotheekverhoging niet bedoeld is tot besteding in de eigen woning. Dit heeft in 2000 geresulteerd in per saldo bijna 53 000 correcties (10% van de ter zake afgedane aangiften) voor in totaal f 311 miljoen. De actie wordt ook in 2001 voortgezet.

### *Containerscan*

Op Schiphol is met ingang van oktober 2000, in navolging van de Rotterdamse haven, een containerscan in gebruik genomen. De kosten van de scan op Schiphol bedragen circa f 9 miljoen. De ingebruikneming van deze scan past in het beleid om de risicovolle ladingen van de goederenstromen op effectieve en efficiënte wijze te detecteren, met inachtneming van de belangen van ondernemers. De verwerking van containers zal op Schiphol in de loop van 2001 op maximale capaciteit komen.

**Tabel: resultaten containerscans 1999-2000**

	Aantal gescande containers/ ladingen		Onregelmatigheden	
	1999	2000	1999	2000
Rotterdam	11 858	28 746	282	502
Schiphol	–	4 647	–	31

### *2.3.6 Opsporing*

Opsporing vormt het sluitstuk van het toezicht door de Belastingdienst; de FIOD-ECD is hiervoor verantwoordelijk. De cijfermatige gegevens zijn reeds weergegeven in paragraaf 2.2.2. Voorts heeft in 2000, evenals vorig jaar, het verder ontwikkelen van expertise op het gebied van het fiscale, financiële en digitale rechercheren centraal gestaan. Hieronder wordt verder nog ingegaan op een aantal specifieke ontwikkelingen.

#### *Accijnsfraude*

In Nederland en de overige landen van de Europese Unie is vastgesteld dat accijnsfraude op grote schaal plaats vindt. De hoge belastingdruk op accijnsgoederen maakt het illegaal verhandelen van met name sigaretten en alcohol aantrekkelijk. Zowel vanuit het grote fiscale belang, het economische perspectief als vanuit het oogpunt van volksgezondheid is bestrijding van accijnsfraude geboden. Derhalve is (inter)nationaal – onder andere door branche-organisaties, de Europese commissie en de High Level Group – hoge prioriteit toegekend aan de bestrijding van accijnsfraude. Daartoe is sinds 1999 in samenwerking tussen de Douane en de FIOD-ECD het Centraal Punt Accijns (CPA) operationeel. Het CPA bundelt informatie, kennis en vaardigheden op dit terrein, bouwt informatieposities op en genereert op basis van risico-analyses controle-opdrachten voor de douane en opsporingszaken voor de FIOD-ECD.

De resultaten en effecten over 2000 zijn:

- De hoeveelheid in beslag genomen sigaretten is ten opzichte van 1998 en 1999 wederom duidelijk toegenomen (resp. ruim 50 miljoen, 235 miljoen en 330 miljoen sigaretten);
- Door de sterk verbeterde informatiepositie van het CPA is zij steeds meer in staat een coördinerende rol te spelen in bestrijding van de accijnsfraude in Nederland;
- Doelgroepacties en afgeronde risico-signalen hebben geleid tot de overdracht van twaalf opsporingszaken aan de FIOD-ECD, waarvan een megazaak en tien vooronderzoeken. Het fiscale belang van deze output was ruim 100 miljoen gulden;

#### *Megaonderzoeken*

In 2000 zijn vier megaonderzoeken afgerond. Een megaonderzoek wordt gedefinieerd als een onderzoek waarbij sprake is van meer dan één verdachte en waarbij meer dan f 50 miljoen strafrechtelijk nadeel is opgespoord. De doelstelling om met vier megaonderzoeken voor ten minste f 200 miljoen nadeel op te sporen is daarmee ruimschoots gerealiseerd.

Eén megaonderzoek had betrekking op de illegale handel in stimulerende middelen, fiscaalrechtelijk nadeel f 54 miljoen. Deze middelen werden in Nederland afgezet op sportscholen. Van de 12 verdachten zijn er 5 tot gevangenisstraffen en boetes veroordeeld. Aan 7 verdachten is een transactie aangeboden.

De drie andere megaonderzoeken betroffen alcoholaccijns, fiscaalrechtelijk nadeel f 311 miljoen. De onderzoeken gericht op accijnsfraude hebben geleid tot vernietiging van de bij die onderzoeken inbeslaggenomen goederen. Er zijn bij deze zaken in totaal 35 verdachten betrokken, die nog voor de rechter moeten verschijnen. Omdat verhaal van het fiscaalrechtelijk nadeel in deze zaken niet mogelijk is, zal hiermee in de eis voor straffen rekening worden gehouden.

### *2.3.7 Horizontale samenwerking*

De Belastingdienst werkt op veel terreinen samen met andere overheidsinstanties. In het kader van het toezicht en het opsporen en bestrijden van fraude wordt het aantal vormen van samenwerking jaarlijks uitgebreid of geïntensiveerd. Een bijzondere vorm van samenwerking betreft de samenwerking in internationaal verband. De belangrijkste ontwikkelingen en activiteiten worden hieronder geschetst.

#### *Multilaterale controles*

Een multilaterale controle is een controle van meerdere landen uit de Europese Unie tegelijk bij de respectievelijke vestigingen van een multinationale onderneming. Deze controles zijn noodzakelijk om risico's voortvloeiend uit grensoverschrijdende geld- en goederenstromen te beheersen.

Eind 2000 heeft Nederland, in een gezamenlijk initiatief met de Belgische belastingdienst, een omvangrijke multilaterale controle naar de levering van plezierjachten opgestart. Hieraan wordt deelgenomen door in totaliteit 10 lidstaten. Het onderzoek wordt medio 2001 afgerond.

Om de effectiviteit en efficiency van multilaterale controles te verbeteren, is de Coördinatiegroep Multilaterale Controles met andere landen in gesprek. Doel is het bewerkstelligen van onder andere een meer risico-gerichte aanpak en een betere planning van multilaterale controles. De gezamenlijke organisatie door Nederland en België van een multilaterale controle is een uitvloeisel van deze gesprekken.

#### *Samen controleren: project fiscale vrijplaatsen*

In het project Fiscale Vrijplaatsen wordt met andere instanties, zoals de diensten bijstandszaken van gemeenten, de politie, het OM, de Arbeidsinspectie en Uitvoeringsinstellingen Sociale Zekerheid samengewerkt met als doel het fiscale gedrag van de doelgroepen te normaliseren. Het gaat om de doelgroepen illegale casino's, woonwagenbewoners en prostitutie.

Het doel van het project is bereikt indien de fiscale behandeling van de betrokken doelgroepen kan worden overgedragen aan de reguliere eenheden van de Belastingdienst. Zo is het deelproject illegale casino's in 2000 afgerond met als resultaat dat op basis van 26 opgelegde aanslagen het belastingnadeel kan worden berekend op f 49,4 mln. Hiervan is ca. f 400 000,- tevens geïnd. De opbrengst betreft vooral de preventieve werking, doordat tevens 17 casino's zijn gesloten, en in 7 gevallen de herstart van een illegaal casino is voorkomen. Voorts zijn meerdere exploitanten van casino's strafrechtelijk vervolgd en wordt het vergunningstelsel door de toezichthouders beter toegepast. In het deelproject woonwagenbewoners is voor f 1,1 mln. aan aanslagen opgelegd

en geïnd, zijn 21 nieuwe ondernemers geregistreerd en zijn 18 bijstands-uitkeringen stopgezet.

In het deelproject prostitutie is de eerste serie pilots afgerond. De pilots zijn gericht op het onderzoeken van de mogelijkheden tot aanpak van de branche. De bevindingen van de pilots worden gebruikt in een tweede ronde pilots. Daarnaast wordt samen met het Ministerie van Justitie gewerkt aan de start van enkele landelijke pilots Stimulering Integrale Handhaving Prostitutiebeleid.

### *2.3.8 Automatisering*

In 2000 is een bedrag van f 285 mln. besteed voor ICT-beleid op het gebied van fraudebestrijding. Het gaat daarbij zowel om uitvoeringskosten als om nieuwe investeringen. Op het terrein van toezicht richt de inzet van ICT zich vooral op het verbeteren van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het toezichtsproces. Met een vervanging van de huidige systemen wordt bereikt dat 70% van de aangiften centraal en geautomatiseerd wordt afgedaan. Hierdoor wordt ruimte geschapen voor een intensiever toezicht op de resterende 30% van de aangiften, die automatisch worden geselecteerd voor behandeling op de eenheid. In 2000 is daartoe verder geïnvesteerd in projecten als het Aanslag Belastingstelsel (ABS), de Winstaanpak en het actualiseren van het bestaande Inkomstenbelastingstelsel (IBS).

## **2.4 Sociale zekerheid en arbeidsmarkt**

### *2.4.1 Algemeen*

In de uitvoering van de sociale zekerheidswetgeving neemt handhaving en fraudebestrijding een belangrijke plaats in. Deze kabinetsperiode is de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik geïntensiveerd op basis van de kabinetsnotitie Fraudebestrijding 1998–2002 van april 1998. Algemene doelstellingen van SZW bij deze intensivering zijn verbetering van de kwaliteit van de fraudebestrijding, verbetering van het (elektronisch) gegevensverkeer, versterking van de samenwerking en van de internationale fraudebestrijding. In het kader van deze doelstellingen zijn de afgelopen jaren veel initiatieven in gang gezet. Er is inmiddels ook veel bereikt. In de volgende paragrafen wordt hierop beknopt ingegaan. Voortzetting van het geïntensiveerde beleid en verdere verbeteringen van de fraudebestrijding ter vergroting van de pakkans blijven wenselijk. Wel kan in het algemeen worden geconcludeerd dat de doelstellingen uit de intensiveringsnotitie van 1998 op het terrein van de sociale zekerheid grosso modo zijn gehaald, dan wel in het laatste jaar van deze kabinetsperiode zullen worden bereikt.

In het najaar van 2000 heeft het kabinet besloten tot de oprichting van een Sociale inlichtingen- en opsporingsdienst (SIOD) voor de opsporing van complexe vormen van criminaliteit op het terrein van sociale zaken en werkgelegenheid. De opsporingscapaciteit zal hiermee substantieel worden uitgebreid. Volgens planning zal de SIOD op 1 januari 2002 van start gaan. Tevens zal een voorziening worden getroffen voor een goede coördinatie vanuit SZW van het totale opsporingsdomein.

Over de uitvoering van het fraudebestrijdingsbeleid op het terrein van de sociale zekerheid is uitvoerig gerapporteerd in de Financiële Verantwoording 2000 van SZW. Omdat cijfers over een verslagjaar met betrekking tot de fraudeconstatering en de afhandeling daarvan in de sociale zekerheid pas later beschikbaar komen én om een «versnipperde» behandeling van op verschillende momenten verschijnende rapportages op het terrein

van SZW te voorkomen, heeft staatssecretaris Hoogervorst op verzoek van de Tweede Kamer toegezegd eind derde/begin vierde kwartaal 2001 een integrale frauderapportage SZW te zullen aanbieden. SZW heeft ter uitvoering van de motie Örgü/Schimmel (26 800 XV, nr. 48) in 2000 prestatie-indicatoren ontwikkeld die een beeld moeten opleveren van de meerjarige ontwikkeling van de effecten van het fraudebestrijdingsbeleid. Deze indicatoren zullen een rol spelen in genoemde integrale SZW-rapportage. Los daarvan zal SZW ook, zij het meer op hoofdlijnen, blijven rapporteren over de belangrijkste ontwikkelingen in het kader van de nu voor u liggende rijksbrede voortgangsrapportage «bestrijding financieel-economische criminaliteit».

#### 2.4.2 Kwantitatieve gegevens

In deze paragraaf wordt ingegaan op de geraamde financiële effecten 2000 van de intensiveringen fraudebestrijding, alsmede op de omvang van fraudeconstatering en de wijze van afhandeling.

##### Financiële effecten

**Tabel Vergelijking van geraamde financiële effecten bij Begroting en Verantwoording 2000 (x f 1 mln)<sup>1</sup> (tussen haken zijn de bedragen over 1999 vermeld)**

	Kosten 2000		Opbrengsten 2000	
	Begroting	Verantw.	Begroting	Verantw.
<i>A. Regelgeving</i>	–	–	13	8
Wet beperking export uitkeringen			8	8
Wet opdrachtgevers aansprakelijkheid			5	0
<i>B. Projecten Regeer Akkoord '98</i>	84 (75)	62 (33)	130 (84)	94 (58)
Kwaliteitsverbetering fraudebestrijding	17 (11)	17 (11)	34 (16)	34 (16)
Verbetering (elektronisch) gegevensverkeer	46 (44)	24 (6)	37 (20)	6 (6)
Versterking samenwerking	14 (12)	14 (9)	36 (30)	36 (18)
Verbetering internationale fraudebestrijding	7 (8)	7 (7)	23 (18)	18 (18)
<i>C. Overige (additionele) handhavingsprojecten<sup>2</sup></i>	21	26	–	–

<sup>1</sup> Inclusief financiële effecten die niet op de SZW-begroting neerslaan, zoals gemeentelijk aandeel Abw c.a. en extra premie- en belastinginkomsten. In de kosten zijn de middelen ad f 6 mln. begrepen, die aan SZW zijn toegekend uit een afzonderlijke post voor versterking van bijzondere opsporingsdiensten en ondersteuning daarvan. Deze middelen zijn toegekend aan de eerste drie thema's onder B. (projecten RA '98)

<sup>2</sup> Het gaat hierbij om uit eigen begrotingsmiddelen van SZW gefinancierde (additionele) projecten, gericht op verbetering van de handhaving en de kwaliteit van de uitvoering. De eventuele aan deze beleidsondersteunende uitgaven gerelateerde opbrengsten zijn niet gekwantificeerd.

Uit de tabel blijkt dat investeren in fraudebestrijding loont. In 2000 waren de opbrengsten van de «Regeerakkoord '98-projecten» anderhalf keer zo hoog als de kosten, vanaf 2003 zullen de opbrengsten ongeveer drie keer zo hoog zijn. Voor een belangrijk deel betreft dit directe effecten op uitkeringslasten, premie-inning, etc., maar de opbrengsten bevatten ook een aanzienlijk preventief effect. Zo zullen de opbrengsten van het Inlichtingenbureau op korte termijn vooral direct zijn, maar op de langere termijn juist preventief.

De realisaties onder A. en B. zijn achtergebleven bij de oorspronkelijke ramingen. Bij de begroting 2000 werd uitgegaan van inwerkingtreding van de Wet Opdrachtgevers-aansprakelijkheid loonconfectie in 2000. Het wetsvoorstel is momenteel nog in behandeling in de Tweede Kamer, zodat de

geraamde besparing in 2000 niet is opgetreden. Onder «verbetering gegevensverkeer» valt het Inlichtingenbureau (IB) voor de gemeentelijke sociale diensten. De lagere dan begrote kosten en opbrengsten houden hoofdzakelijk verband met de verlenging van de proeffase van de IB-pilots en de latere besluitvorming (medio 2000) over landelijke invoering van het IB.

Het lager dan de oorspronkelijke raming uitvallen van de opbrengsten bij «verbetering internationale fraudebestrijding» houdt verband met het project vermogen buitenland voor gemeenten, dat pas halverwege 2000 is gestart.

#### *Fraudeconstateringen en afhandeling*

Cijfers over 2000 met betrekking tot fraudeconstateringen en de wijze van afhandeling daarvan zijn nog niet of slechts gedeeltelijk beschikbaar. Bij de integrale SZW-rapportage eind derde/begin vierde kwartaal van 2001 zal een totaalbeeld van 2000 geschetst kunnen worden. Voor zover hieronder SZW-uitvoeringscijfers over 2000 genoemd worden betreffen deze door SZW gemaakte ramingen op grond van de beschikbare gegevens over een deel van 2000.

Per categorie worden ook steeds de beschikbare afdoeningsgegevens van het Openbaar Ministerie vermeld. Helaas zijn niet nog voor alle categorieën in dezelfde mate op landelijk niveau OM-cijfers beschikbaar. Zo zijn (evenals vorig jaar) wel landelijke instroom- en afdoeningsgegevens beschikbaar van het totaal aan «uitkeringsfraude», maar is geen uitsplitsing beschikbaar naar «bijstandsfraude», «fraude volksverzekeringen» en «fraude met werknemersverzekeringen». Afdoeningsgegevens zijn van deze categorieën wel beschikbaar, met uitzondering van de «volksverzekeringen». Mede naar aanleiding van de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer over de beleidsinformatie van het Openbaar Ministerie over de afdoening van fraudezaken heeft het Openbaar Ministerie inmiddels een verbeterde registratie ontwikkeld. Naar verwachting kan deze per 1 januari 2002 in werking treden, zodat over het jaar 2002 de gewenste gegevens over alle relevante categorieën beschikbaar kunnen zijn.

**Tabel: instroom en afdoeningscijfers<sup>1</sup> OM (absolute aantallen)**

Soort fraude	Instroom 1999	Instroom 2000	Afdoening 1999	Afdoening 2000
Uitkeringsfraude <sup>2</sup>	5 959	3 193	6 063	4 089
werkgeversfraude	99	50	104	71

<sup>1</sup> Instroom wil zeggen: inschrijving van de fraudezaak op het arrondissementsparket; afdoening wil zeggen dat het OM een beslissing heeft genomen over de wijze van afdoening (dagvaarding, transactie of sepot).

<sup>2</sup> Deze categorie omvat «bijstandsfraude», «fraude volksverzekeringen» en «uitkeringsfraude».

Wat opvalt is de fors teruggelopen instroom van uitkeringsfraudezaken. De belangrijkste oorzaak hiervoor kan gevonden worden in het feit dat met ingang van 1 april 2000 de aangiftegrens voor sociale zekerheidsfraude is opgetrokken tot f 12 000,-. Alle zaken onder die grens kwamen vanaf dat moment niet meer in aanmerking voor strafrechtelijke afdoening, maar voor bestuurlijke afdoening<sup>1</sup>.

#### *Sociale voorzieningen*

Voor de sociale voorzieningen zijn nog geen gegevens over 2000 beschikbaar.

Het aantal fraudegevallen bedroeg in 1999 17 400. Bij de totale en gemiddelde fraudebedragen zet de dalende trend van de afgelopen jaren zich voort. Het totale fraudebedrag daalde van f 158 miljoen in 1998 naar f 138

<sup>1</sup> Er bestaat een onderscheid tussen de definitie «afdoening» door de uvi's, gemeentelijke sociale diensten en SvB enerzijds en het OM anderzijds. In de SZW-uitvoering heeft een afdoening betrekking op het na een fraudeconstatering opleggen van een administratieve boete of waarschuwing, eventueel in combinatie met een terugvordering, of het doen van aangifte bij het OM. Bij het OM houdt «afdoening» in dat een zogenaamde vervolgings-beslissing genomen wordt. Dat wil zeggen dat besloten wordt een door de uitvoering aangedragen zaak te dagvaarden, te transigeren of te seponeren.

miljoen in 1999. Het aandeel van de fraudegevallen waarbij een administratieve sanctie werd opgelegd is in 1999 sterk gestegen (naar 42%). Het aandeel van de aangiftes bij OM of politie daalde (naar 26%). De daling van het aandeel niet-afdoening zette zich voort: in 1999 leidde 32% van alle fraudegevallen niet tot afdoening, in 1998 was dat nog 41%. De inzet is dit percentage verder te verlagen.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de afdoeningen door het OM van bijstandfraude over 1997 tot en met 2000.

**Tabel: uitkeringsfraude gemeente (bijstandsfraude)**

	Dagvaarding (incl voegen)	Transactie	Overdracht	Sepot	Waarvan beleids-sepot	Waarvan technisch sepot	Waarvan voorwaardelijk sepot	Waarvan overig
1997	58%	20%	–	22%	–	–	–	–
1998	57%	22%	–	21%	–	–	–	–
1999	63%	23%	0%	13%	–	–	–	–
2000	68%	17%	0%	13%	37%	52%	8%	3%

Bovenstaande cijfers laten zien dat van alle gedane aangiftes een steeds groter wordend deel leidt tot dagvaarding door het OM, en een steeds kleiner deel tot sepot.

#### *Werknemersverzekeringen*

Er is in de periode 1996 t/m 1999 een stijging zichtbaar van zowel het aantal fraudeonderzoeken als het aantal fraudeconstateringen. In 2000 handhaaft het totale fraudebedrag zich naar verwachting met ruim 46 miljoen op het niveau van 1999. Naar schatting steeg het aantal onderzoeken in 2000 tot ruim 29 000 en het aantal fraudeconstateringen tot ruim 26 000. De meest opvallende trend in de afdoening van uitkeringsfraude tot en met 1999 is de daling van het aandeel processen verbaal. Waar voorheen aangifte werd gedaan, worden fraudegevallen nu meer en meer administratief afgedaan. De verhoging van de aangifterichtlijn sorteert effect. Ook leidt de daling van de (gemiddelde) fraudebedragen tot een lager aantal processen-verbaal.

**Tabel: uitkeringsfraude uvi's (werknemersverzekeringen)**

	Dagvaarding (voegen)	Transactie	Overdracht	Sepot	Waarvan beleids-sepot	Waarvan technisch sepot	Waarvan voorwaardelijk sepot	Waarvan overig
1997	65%	20%	–	15%	–	–	–	–
1998	64%	16%	–	20%	–	–	–	–
1999	65%	15%	–	16%	–	–	–	–
2000	73%	13%	3%	12%	33%	57%	7%	0%

Uit bovenstaande afdoeningsgegevens blijkt een toename van het aantal zaken waarin het OM en dagvaarding uitbrengt, en een afname van het aantal zaken dat wordt geseponeerd.

#### *Volksverzekeringen*

Sinds 1996 valt een licht dalende trend in het aantal fraudeonderzoeken en aangiften te bespeuren. Het aantal grote fraudezaken neemt toe. Het gemiddelde fraudebedrag zal naar verwachting in 2000 uitkomen op ruim f 20 000, een stijging van ruim f 2000 ten opzichte van 1999. De afdoening van fraudegevallen in de volksverzekeringen vertoont al enige jaren een sterk wisselend beeld. Dit komt ook door wijze waarop de opsporingscapaciteit wordt ingezet. De inkomensafhankelijkheid van de ANW leidde ertoe dat de verdeling van de opsporingscapaciteit sterk is veranderd.

### Werkgeversfraude

De belangrijkste vorm van werkgeversfraude is premiefraude. Het totaal schadebedrag voor geconstateerde premiefraude is in de jaren 1996–1999 gestegen van f 26,0 miljoen naar f 33,8 miljoen. In dezelfde periode zijn de gemiddelde bedragen van premiefraude gestegen van ruim f 73 000,- tot ongeveer f 105 000,- per geval. De trefkans van onderzoeken naar werkgeversfraude is ruim 30%. In de afdoening van werkgeversfraude in 1999 is weinig verandering gebleken ten opzichte van 1998. Over het algemeen geldt dat het aantal administratieve boeten iets toegenomen is en het aantal processen verbaal iets is afgenomen.

De instroom in 2000 van het aantal gevallen van «werkgeversfraude» bij het Openbaar Ministerie bedroeg 50; het aantal afgedane zaken bedroeg 71. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de wijze waarop het OM deze zaken heeft afgedaan.

Tabel: werkgeversfraude

	Dagvaarding (incl voegen)	Transactie	Overdracht	Sepot	Waarvan beleids-sepot	Waarvan technisch sepot	Waarvan voorwaardelijk sepot	Waarvan overig
1997	–	–	–	–	–	–	–	–
1998	–	–	–	–	–	–	–	–
1999	79%	–	–	21%	–	–	–	–
2000	49%	21%	0%	30%	45%	50%	0%	5%

### Arbeidsmarktfraude met tewerkstelling van buitenlandse werknemers

De Regeerakkoordintensiveringen Fraudebestrijding stonden ten aanzien van de bestrijding van illegale tewerkstelling met name in het teken van de aanpak van de zwaardere zaken. Hiertoe werd voorzien in capaciteitsuitbreiding van de Arbeidsinspectie, kwaliteitsverbetering van de Arbeidsinspectie en deelname aan het project Financieel Rechercheren. De capaciteitsuitbreiding wordt in 2001 voltooid. De beleidskeuze voor de aanpak van zwaardere zaken moest leiden tot meer processen-verbaal tegen malafide uitzendbureaus en loonbedrijven, maar zou ook een daling van het totaal aantal onderzoeken en processen-verbaal tot gevolg hebben. Bij het afzetten van de feitelijke realisaties tegenover de doelen en verwachtingen, blijkt dat het aantal gerealiseerde processen-verbaal tegen uitzendbureaus en loonbedrijven (71) ten opzichte van 1999 meer dan verdubbeld is (+ 118%). Het aantal uitgevoerde onderzoeken (5040) ligt boven de doelstelling (4511), maar is nog wel 16% lager dan in 1999. Als gevolg van gericht onderzoek is de kans dat bij onderzoek strafbare feiten worden aangetroffen toegenomen, zodat het totaal aantal processen-verbaal (718) niet ook met 16% maar met 9% afnam.

	Dagvaarding	Transactie	Overdracht	Sepot
1998	40%	49%	0%	11%
1999	37%	53%	0%	10%
2000	38%	58%	1%	7%

### 2.4.3 Beleidsinformatie

Eind 2000 is onderzoeksinformatie op basis van de randomized-response-methode beschikbaar gekomen over omvang en achtergronden van regel-overtreding in de Werkloosheidswet (WW), de Wet op de Arbeidsongeschiktheid (WAO) en de Algemene bijstandswet (Abw). Over de definitieve onderzoeksresultaten, alsmede over de door SZW ontwikkelde prestatie-indicatoren ter uitwerking van de motie Örgü/Schimmel heeft



Mede naar aanleiding van de onderzoeksuitkomsten heeft staatssecretaris Hoogervorst extra maatregelen aangekondigd, waaronder vergroting van het fraudebewustzijn door extra voorlichting (o.a. Wet Boeten), intensivering/verdubbeling van het aantal waarnemingen ter plaatse bij bedrijven en vergroting van de opsporingscapaciteit buitenland bij GAK en SVB.

Het Lisv heeft de door het Ctsv gesignaleerde non-afdoening van werkgeversfraude laten onderzoeken door het ITS te Nijmegen. Hieruit kwam naar voren dat – afgezien van een eenmalig capaciteits-probleem bij met name het GUO – de non-afdoening met name te wijten was aan (voornamelijk zeer kleine) werkgevers die opgehouden hadden te bestaan c.q. naar het buitenland waren vertrokken, waardoor sanctionering zeer moeilijk respectievelijk niet meer mogelijk was.

De Algemene Rekenkamer heeft in haar eind 2000 verschenen rapport over Opsporing en vervolging van fraude aanbevolen om ter zake van de afdoening van fraude de beleidsinformatie te verbeteren c.q. het inzicht te vergroten. SZW heeft met Lisv en de SVB overleg gevoerd over de aansluiting tussen de registraties van de UVI's en SVB en het OM. Het Lisv en de UVI's hebben aangegeven dit punt gelijktijdig met de UWV- en SIOD-vorming te willen oppakken. Daarbij zal de gehele informatie-huishouding opnieuw moeten worden vormgegeven. Het lijkt niet verstandig om nu forse investeringen te plegen in een tijdelijke oplossing. Aan de SVB is gevraagd om wel op korte termijn sluiting met de OM-registratie te bewerkstelligen. Hiernaast is SZW in gesprek met de SVB over de registratie van de bestuursrechtelijke (Wet BMTI) afdoening van fraudegevallen. Staatssecretaris Hoogervorst zal de SVB schriftelijk verzoeken deze verbetermaatregelen te treffen. In de bijstand zal de beleidsinformatievoorziening worden verbeterd door de medio 2001 in te voeren nieuwe fraudestatistiek. Daarmee zal het inzicht verbeteren in de doorstroom van fraudezaken en de wijze van afdoening. Aanvullende informatie over de aanpak van de gemeenten wordt verkregen via de gemeentelijke M&O-monitor.

#### *2.4.4 Kwaliteitsverbetering fraudebestrijding*

De belangrijkste resultaten zijn:

- Eind 2000 is geheel overeenkomstig de doelstelling voor dat jaar het meerjarige project «Kwaliteitsverbetering fraudebestrijding bijstand» afgerond. Dit project had als doel een impuls te geven aan de bedrijfsprocessen bij sociale diensten met betrekking tot de fraudebestrijding. In het project zijn instrumenten ontwikkeld die de gemeenten in staat stellen de zwakke plekken in hun processen met betrekking tot handhaving bloot te leggen en te verbeteren. Deze instrumenten zijn opgenomen in de kennisbank handhaving die aan de gemeenten ter beschikking wordt gesteld.
- Op 28 september 2000 hebben de minister van SZW en de VNG een intentieverklaring getekend over de gezamenlijke agenda voor de toekomst. Daarin is vastgelegd dat SZW en VNG verdere kwaliteitslagen bij de fraudebestrijding zullen bevorderen. Deze intentie wordt uitgewerkt in bestuurlijke afspraken.
- Conform de planning hebben het Lisv/de UVI's eind 2000 de ontwikkeling van een risico-analysemodel «collecterende functie» (d.w.z.: premie-inning) afgerond. Het model zal voorlopig bij één of meerdere UVI's en te zijner tijd bij UWV geïmplementeerd worden. Hierdoor zal

de controle op de premieheffing effectiever verlopen en zullen werkgemers niet langer onnodig worden belast.

#### *2.4.5. Verbetering gegevensverkeer*

De belangrijkste resultaten zijn:

- Medio 2000 is besloten tot implementatie van het Inlichtingenbureau bij alle gemeenten voor de verificatie van cliëntgegevens en de uitwisseling tussen sociale diensten en de Belastingdienst van rente- en vermogensgegevens van bijstandsccliënten. Doel is de gemiddelde fraudeperiode terug te brengen van gemiddeld anderhalf jaar tot 6 weken. Over de ontwikkelingen met betrekking tot het Inlichtingenbureau is de Tweede Kamer regelmatig geïnformeerd. De Europese aanbesteding voor de bouw van het systeem is eind 2000 afgerond. De planning is dat eind 2002 alle gemeenten gebruik maken van het Inlichtingenbureau.
- Door middel van participatie van het Lisv in het interdepartementale Chipcardproject wordt geëxperimenteerd met versterking van de invulling van de WID-bepalingen met betrekking tot identificatie op de werkplek. Hiertoe is een proefopstelling ingericht in de gemeente Delft. Diensten uit de sociale zekerheid zijn elektronisch toegankelijk gemaakt. Een proefpopulatie heeft vanaf september 2000 een kaart uitgereikt gekregen. Gebruik van diensten en effecten wordt thans geëvalueerd. De stuurgroep heeft besloten om toe te werken naar verbreding en verdieping van de proef. De aanvankelijke doelstelling was dat het project op 1 juli 2001 zou worden afgerond. Met de bijstellingen is de looptijd van het project met een half jaar verlengd tot 1 januari 2002.

#### *2.4.6 Versterking samenwerking bij controle/opsporing*

De belangrijkste resultaten zijn:

- Het Westland Interventie Team (WIT) is sinds 1999 operationeel. Uit het jaarverslag WIT (separaat aan de Kamer gezonden) blijkt dat dit samenwerkingsverband van Gak Nederland, GUO uitvoeringsinstelling, Belastingdienst, Arbeidsinspectie en Openbaar Ministerie zijn inhoudelijke doelstelling heeft gerealiseerd, maar dat de kwantitatieve resultaten nog enigszins achterblijven. In 2000 zijn de samenwerking, automatisering en gegevensuitwisseling conform doelstelling verbeterd. In totaal zijn 918 bedrijven en 1667 werknemers gecontroleerd. Daaruit kwamen in totaal 372 Wav-overtredingen, 72 gevallen van uitkeringsfraude, 183 gevallen van niet of onjuist bij uitvoeringsinstellingen aangemelde werknemers en 15 waarschuwingen tegen ondernemers inzake de Algemene Wet Rijksbelastingen (veelal meerdere constatering per bedrijf). De afhandeling hiervan loopt door naar 2001. Knelpunten die in 2000 opspeelden en in 2001 extra aandacht krijgen, waren met name dat de identificatie van werknemers bij het ontbreken van documenten en bij het gebruik van vervalsingen problematisch was en dat de aanpak van malafide uitzendbureaus zeer arbeidsintensief bleek.
- De nieuwe Regionale interdisciplinaire fraudeteams (Noord, Oost en Zuid) zijn inmiddels alle operationeel. In 2000 is met de oprichting van Rif-Zuid de in 1998 voorziene uitbreiding van het aantal Rif's nagenoeg volgens schema voltooid; het totaal aantal Rif's is daarmee op acht gekomen. Door de werkwijze van de Rif's kunnen structuren die gelegenheid tot frauderen bieden zichtbaar worden gemaakt. In 2000 is een 7-tal rapporten over Rif-onderzoeken uitgebracht aan het Landelijk overlegplatform Rif's (Lop) dat de uitkomsten ter kennis heeft gebracht aan de betrokken instanties. In het Lop participeren Belastingdienst,

Lisv, Justitie, Financiën, SZW, OM en VNG. De jaarrapportage over 2000 zal voor het zomerreces worden uitgebracht.

- Eind 2000 is het handhavingsconvenant tussen de Belastingdienst en de Arbeidsinspectie ondertekend. In dit convenant zijn afspraken gemaakt over het uitwisselen van gegevens.

#### 2.4.7. *Verbetering internationale fraudebestrijding*

De belangrijkste resultaten zijn:

- Op 1 januari 2000 is de Wet beperking export van uitkeringen van kracht geworden. Op grond van deze wet is de export van sociale verzekeringsuitkeringen – buiten de EU – beperkt tot die landen waarmee in een verdrag handhavingsafspraken zijn gemaakt. De wet voorziet in een overgangstermijn van drie jaar. Met de belangrijkste exportlanden zijn handhavingsverdragen afgesloten of is er uitzicht op ondertekening. Inmiddels zijn de meeste bestaande bilaterale verdragen in een vergevorderd stadium van aanpassing en zijn de onderhandelingen met de meeste landen waar meer dan 100 uitkeringsgerechtigden wonen vergevorderd. Het verdrag met Chili en Kroatië is reeds in werking getreden en de verdragen met Indonesië, Kaapverdië, Marokko, Nieuw-Zeeland worden voorlopig toegepast. Verder zijn handhavingsverdragen met Slovenië en Turkije ondertekend en werd het handhavingsconvenant met Aruba onlangs ondertekend. Hiermee is de doelstelling voor 2000 gehaald.
- In 2000 is het project «Controle vermogen buitenland» in het kader van de Algemene bijstandswet van start gegaan. Binnen dit project worden vermoedens over de aanwezigheid van vermogen uitgezocht. De doelstelling voor 2000, het operationaliseren van de infrastructuur en het starten van de onderzoeken halverwege het jaar, is gehaald. Over de eerste resultaten van het project is de Tweede Kamer in april van dit jaar geïnformeerd.

## 2.5 Subsidies

### 2.5.1 *Inleiding*

In dit hoofdstuk wordt een kort overzicht gegeven van de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van het M&O-beleid met betrekking tot (nationale) subsidies van de betrokken ministeries. Het overzicht heeft betrekking op subsidieregelingen met een budgettair kasbeslag van f 100 miljoen of meer (volgens opgave in het Subsidie Overzicht Rijksoverheid 2000). Daarbij wordt vooral aandacht besteed aan nieuwe ontwikkelingen op het gebied van wet-en regelgeving, beleidsmatige ontwikkelingen (controle, sanctie- of voorlichtingsbeleid), resultaten en effecten en automatisering. Overige, meer gedetailleerde informatie over de diverse subsidieregelingen alsmede tabellen met het M&O-risico per regeling zijn opgenomen in bijlage II.

In het algemeen is nog van belang dat in het kader van MDW-accountancy in 2000 een start is gemaakt met de doorlichting van subsidie- en overige regelingen op accountancy-aspecten («DOREAC»). De Kamer is per brief van 22 februari 2001 geïnformeerd over de eerste resultaten van deze doorlichting<sup>1</sup>. De opzet van de DOREAC-doorlichting is onder meer een bijdrage te leveren aan een meer doeltreffend vormgegeven toezicht en onderlinge samenhang van subsidieregelingen waarin om een accountantsverklaring wordt gevraagd. Uitgangspunt van de DOREAC-doorlichting is de gewenste bestuurlijke visie bij een (subsidie)regeling. De desbetreffende ministeries zijn zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van de doorlichting van de geselecteerde regelingen. Voor het einde van

<sup>1</sup> Brief Minister van Financiën van 22 februari 2001, TK 2000–2001, 24 036, nr. 208.

deze kabinetsperiode (medio 2002) zal de gehele doorlichting moeten zijn afgerond.

Verder is het in juni 1999 door de Algemene Rekenkamer gepubliceerde rapport *Voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik* ook van belang voor de aanpak van subsidiefraude in 2000. Bij diverse van de hierna genoemde ministeries zijn ook in 2000 verbeteringen op het terrein van voorkoming en bestrijding van subsidiefraude ingevoerd, die mede geïnitieerd zijn op basis van aanbevelingen en conclusies uit het Rekenkamerrapport.

### *2.5.2 Nieuwe wet- en regelgeving*

#### *Justitie*

Uit de evaluatie van de Wet op de rechtsbijstand is onder meer gebleken, dat er ten aanzien van het sanctie-instrumentarium van de Raden voor rechtsbijstand knelpunten bestaan. Het ging daarbij met name om de mogelijkheden van verhaal op de rechtzoekende of diens rechtsbijstandsverlener van de ten laste van de raad gebrachte kosten van rechtsbijstand. Een voorstel tot wijziging van de Wet op de rechtsbijstand, dat voorziet in het wegnemen van deze knelpunten op het terrein van misbruik en oneigenlijk gebruik, is recentelijk toegezonden aan de Staten-Generaal. Met de invoering per 1 januari 2000 van het nieuwe vergoedingenbesluit voor rechtsbijstand is het risico voor misbruik en oneigenlijk gebruik verder beperkt. Met die regeling is het aantal subjectieve factoren, die de hoogte van de vergoeding bepalen en derhalve een bron van M&O-gevoeligheid vormden, verminderd.

#### *V&W*

In 2000 is het handboek subsidies geactualiseerd. Het handboek subsidies belichaamt binnen V&W het M&O-beleid. Met de aanpassingen is rekening gehouden met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer uit het rapport «voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies». Voorts zijn de recente ontwikkelingen met betrekking tot het subsidiebeleid meegenomen. In het kader van de MDW doorlichting van specifieke uitkeringen is in 2000 de laatste regeling doorgeleefd. De resultaten van deze doorlichting zijn meegenomen in de rijksbrede rapportage, die door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt gecoördineerd.

### *2.5.3 Beleidsmatige ontwikkelingen (controle, sanctie en voorlichting)*

#### *Buitenlandse Zaken*

Bij het Medefinancieringsprogramma (MFP) zijn met ingang van 1 januari 2001 de overeenkomsten vervangen door subsidiebeschikkingen. Voorts is in het aangepast reglement opgenomen dat de Medefinancieringsorganisaties (MFO's) zorg moeten dragen voor een procedure inzake sanctiebeleid. Deze procedure beschrijft de mogelijke sancties, indien de uitvoerende organisatie zijn verplichtingen niet nakomt.

#### *EZ*

In 2000 is een ontwikkelingstraject vastgesteld dat voorziet in de uitwerking van de volgende onderdelen:

- Het M&O-beleid (zowel voor nationale als EU-subsidies) zal in één centraal document worden beschreven;
- Het M&O-beleid wordt zodanig ingericht dat wordt voorzien in een expliciete toetsing op M&O-aspecten door het beleidsmatig verantwoordelijk dienstonderdeel, op basis van een checklist bij de opzet of wijziging van een subsidie-instrument.
- Er wordt een departementaal meldpunt M&O ingesteld. Hierbij zal één

meldingsdefinitie worden gehanteerd voor alle subsidies (uitgegaan wordt van de Europese definitie).

De verschillende onderdelen zijn thans onderwerp van nadere uitwerking.

#### *VROM*

Ter voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik zijn gemeenten en verhuurders geïnstrueerd om controles uit te voeren en beleid te maken en uit te voeren om de passendheid van woonruimten te bevorderen. Instructies geschieden door middel van de «Handleiding voor de uitvoering van de Huursubsidiewet door gemeenten en verhuurders», een jaarlijkse voorlichtingsbijeenkomst en zo nodig accounts.

Op dit moment worden voorts in overleg met SZW de mogelijkheden gezien om de fraudebestrijding van de huursubsidie door de sociale recherche te laten uitvoeren omdat in veel gevallen sprake is van samenloop met andere vormen van sociale zekerheidsfraude.

#### *2.5.4 Resultaten en effecten*

##### *Buitenlandse Zaken*

Met betrekking tot de Medefinancieringsprogramma's zijn in 2000 (over het jaar 1999) twee gevallen van fraude gemeld, die door de MFO's adequaat zijn opgelost. Wat de «Technische assistentie» betreft heeft de SNV geen fraudegevallen aan het departement gemeld; ook met betrekking tot het programma ORET/MILIEV zijn geen gevallen van fraude of M&O geregistreerd. Wel is besloten tot een integriteitsonderzoek door een externe accountant bij twee aanvragers.

##### *Justitie*

Evenals in voorgaande jaren hebben de Raden voor rechtsbijstand in 2000 in samenwerking met de Belastingdienst, ter beoordeling van de betrouwbaarheid van het huidige systeem van gegevensverstrekking door de rechtzoekenden een representatieve steekproef uitgevoerd. Op basis van de uitkomsten van die steekproef bedraagt de omvang van onterecht aangegane verplichtingen op grond van afgegeven *inkomensafhankelijke* toevoegingen 0,73% (1999: 0,91%). Bij 1,95% (1999: 2,35%) van de aangegane verplichtingen op inkomensafhankelijke toevoegingen bestaat in dit verband onzekerheid. Op de totale uitgaven bedraagt op basis van deze steekproefuitkomst de omvang van fouten 0,28% en onzekerheden 0,75%.

##### *OCenW*

In het boekjaar 2000 is f 1011 miljoen aan uitwonendentoelage verstrekt op grond van de Wet op de Studie Financiering (WSF) en voor f 18 miljoen op grond van de Wet tegemoetkoming Studiekosten (WTS), onderdeel VO18+. Het is onder beide regelingen voor studerende voordelig om zich als uitwonende op te geven. De mogelijkheden om de woonomstandigheden van studenten te controleren zijn beperkt. Het percentage misbruik en oneigenlijk gebruik is hierdoor niet precies te berekenen. De minimale omvang is via steekproefcontroles in eerdere jaren bepaald op ongeveer 0,8%.

In de toekomst kan bij de studiefinanciering het M&O-risico verder worden teruggedrongen, omdat op 13 februari 2001 ten aanzien van de beoogde gegevensuitwisseling met de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA) de Koppelingswet (van onder meer de WSF 2000 en de WTS aan de GBA) is gepubliceerd<sup>1</sup>.

De uitgaven voor de WTS, onderdelen WTS18- en WTS18+, bedragen in 2000 respectievelijk f 470 en f 15 miljoen. De hoogte van beide toelagen is

---

<sup>1</sup> Stb. 2001, 67.

afhankelijk van het inkomen. Voor de toelage onderdeel WTS18- is het inkomen van zowel de aanvrager als diens eventuele partner relevant. Het is moeilijk controleerbaar of een aanvrager geen partner heeft. Voor de toelage onderdeel WTS18+ is de hoogte van het inkomen van de aanvrager in de drie voorafgaande maanden voor de toekenning relevant. De belastingdienst registreert alleen jaarinkomens. Hierdoor is uitwisseling van inkomens met de belastingdienst niet goed mogelijk.

#### *VROM*

Specifieke controles en maatregelen op overtreding van de Huursubsidiewet heeft plaatsgevonden middels:

- **Bewoningscontrole:** In het kader van de jaarlijkse bewoningscontrole wordt bij de gemeente de verblijfplaats van de huurder en de eventuele verhuisdatum onderzocht voor correcte afwikkeling van de uitbetaling. Voor het tijdvak 1999–2000 zijn 40 093 verklaringen verzonden, waarvan 1700 stuks niet retour zijn gekomen. Begin september 2000 zijn hiervoor verzoeken aan de desbetreffende gemeenten verzonden voor informatie. In verband met genoemd onderzoek is de betaling van ca. f 1,3 miljoen geblokkeerd.
- **Gegevens Belastingdienst:** Met betrekking tot de sofi-nummers is afgesproken dat bij alle personen van wie bij een eerdere aanvraag het sofi-nummer niet te verifiëren was op de aanvraag een vraagteken wordt geplaatst. De gemeenten zijn geïnstrueerd om in die gevallen in de bevolkingsregisters de oorzaak van de mismatch op te sporen en de gegevens daarop aan te passen.
- **Op basis van controles voor het tijdvak 1999–2000 is f 3,1 miljoen teruggevorderd en voor het tijdvak 2000–2001 een bedrag van f 0.3 miljoen. Op basis van een controle achteraf is voor het tijdvak 1996–1997 een bedrag van f 73,1 miljoen teruggevorderd.**
- **In 2000 heeft in het kader van de «vermogenstoets» een systematische controle plaatsgevonden voor de subsidiejaren 1997–1998, 1999–2000 en 2000–2001. Op basis van deze vermogenscontrole voor het tijdvak 1997–1998 is f 2,2 miljoen teruggevorderd, voor het tijdvak 1998–1999 f 3,4 miljoen en voor het tijdvak 1999–2000 f 2,5 miljoen.**
- **Er zijn bestuursrechtelijk 248 onderzoeken gedaan inzake de huursubsidie met een terugvorderbaar bedrag van f 315 314,-. Er werden negen processen-verbaal opgemaakt.**

#### *2.5.5 Automatisering (en gegevensuitwisseling)*

#### *VROM*

De Directie Recherche Zaken zoekt als Bijzondere Opsporings Dienst (BOD) van VROM aansluiting bij de standaardapplicaties die in de opsporingsbranche gelden, in het bijzonder waar het gaat om het vastleggen, veredelen, bewaken en uitwisselen van opsporingsinformatie. Een eigen projectteam heeft in 2000 onderzoek verricht naar de diverse systemen die binnen de politie en de overige BOD'en worden gebruikt. Het management van DRZ heeft de definitieve keuze van een bedrijfsprocessensysteem uitgesteld, in afwachting van de uitkomst van het LRS-project (leidend binnen de opsporingsbranche) en het ICT-beleid dat vanuit de Integratie VROM Inspectie (IVI) voortvloeit (leidend binnen de toekomstige VROM-inspectie).

## **2.6 Zorgsector**

### *2.6.1 Fraude/Misbruik en oneigenlijk gebruik door verzekerden in de ziekenfonds- en AWBZ-verzekering: algemene ontwikkelingen*

Voordat wordt ingegaan op de belangrijkste ontwikkelingen in 2000 is het voor een goed begrip van belang kort aandacht te besteden aan de

recente voorgeschiedenis. In 1998 heeft een werkgroep van het secretariaat van de toenmalige Ziekenfondsraad – thans College voor zorgverzekeringen – aanbevelingen gedaan om bepaalde misbruikrisico's in de sociale ziektekostenverzekeringen terug te dringen. Deze aanbevelingen hadden enerzijds betrekking op de naleving van de beschikbare procedures en anderzijds op de formulering en implementatie van een samenhangend misbruikbeleid door de ziekenfondsen. De aanbevelingen van de werkgroep zijn in 1998 door de Ziekenfondsraad onder de aandacht van de uitvoeringsorganen ZFW en AWBZ gebracht. In 1999 heeft het College voor zorgverzekeringen nogmaals gewezen op het belang van de ontwikkeling van een samenhangend en toetsbaar misbruik-beleid door de uitvoeringsorganen.

De toezichthouder op de uitvoering van de sociale ziektekostenverzekeringen, de toenmalige Commissie toezicht uitvoeringsorganisatie (per 1 april 2001 College van toezicht op de zorgverzekeringen; CTZ) beoordeelt of het M&O-beleid structureel wordt ingekaderd door de uitvoeringsorganisaties en of de materiële controles – het nagaan of de zorg die gedeclareerd is ook daad-werkelijk is geleverd – op adequate wijze worden uitgevoerd. Aan de uitvoering van deze materiële controles schort het vaak bij zowel ziekenfondsen als zorgkantoren, zo staat in het Generaal-rapport met de bevindingen over de onderzoeken in 1999. Uit het jaarverslag van de toezichthouder over 1999 blijkt dat bij lang niet alle ziekenfondsen sprake is van een adequaat beleid en een goede registratie. Sommige ziekenfondsen zijn van mening dat een goede naleving van bestaande procedures een afzonderlijk geformuleerd beleid voor misbruik overbodig maakt. Zij beperken zich tot registratie van misbruikgevallen. Met betrekking tot de structurele inkadering constateert het CTZ dat de meeste ziekenfondsen wel activiteiten ondernemen om fraudes te ontdekken, maar dat slechts weinig ziekenfondsen tot een samenhangend misbruikbeleid zijn gekomen en dit hebben verankerd in hun organisatie.

Een andere zaak betreft vormen van frauduleus gedrag door organen voor gezondheidszorg. In zijn algemeenheid valt uit de ervaringen van de afgelopen jaren op te maken dat voorkomende vormen van frauduleus gedrag door organen voor gezondheidszorg tot drie categorieën van oorzaken zijn te herleiden:

- allereerst zijn er de organen voor gezondheidszorg die uit onwetendheid niet-rechtsgeldige tarieven in rekening hebben gebracht;
- voorts zijn er de organen voor gezondheidszorg die de wet overtreden door «creatief te boekhouden»; en
- een derde groep organen voor gezondheidszorg overtreedt bewust en al dan niet openlijk de WTG uit onvrede met het (gezondheidszorg)-beleid van de overheid.

De volgende ontwikkelingen in 2000 zijn vermeldenswaard:

- De koepelorganisatie van de uitvoeringsorganen – Zorgverzekeraars Nederland – is in 1999 overgegaan tot het instellen van een fraudeplatform waarbij de meeste zorgverzekeraars zijn aangesloten. Het platform biedt zorgverzekeraars kennis en informatie voor de beleidsontwikkeling op het terrein van fraude en oneigenlijk gebruik. Kennis en ervaringen van verzekeraars kunnen via het platform eenvoudig worden doorgegeven aan andere belanghebbenden. Het platform is gedurende het jaar 2000 tot ontwikkeling gekomen.
- In 2000 is door het Platform Fraudebestrijding van Zorgverzekeraars Nederland een modelbeleidsplan fraudebestrijding uitgebracht wat voor de meeste ziekenfondsen het startdocument is geweest om het misbruikbeleid in hun organisatie te gaan implementeren.
- Met de Economische Controledienst (FIOD-ECD) zijn inmiddels de

nodige contacten opgezet om te komen tot uitwisseling van informatie en kennis.

## 2.6.2 Handhaving en toezicht

### *Algemeen*

In het licht van stringente kostenbeheersing van de zorgsector is een adequaat toezicht- en opsporingsbeleid ook noodzakelijk. De FIOD-ECD speelt een belangrijke rol bij de handhaving, zowel als het gaat om bestuurlijk toezicht als om (strafrechtelijke) opsporing.

### *Toezichthoudende onderzoeken FIOD-ECD*

De Wet tarieven gezondheidszorg (WTG) regelt de totstandkoming van de tarieven van instellingen en vrije beroepsbeoefenaren in de gezondheidszorg. Het College tarieven gezondheidszorg is belast met de uitvoering van de WTG, zoals in de voortgangsrapportage van vorig jaar reeds is uiteengezet<sup>1</sup>.

Met de per 1 januari 2000 in werking getreden Wet uitvoeringsorganen volksgezondheid<sup>2</sup> is een belangrijke wijziging opgetreden in de verhouding tussen het ministerie van VWS, de FIOD-ECD en het CTG. Sinds die datum heeft het CTG onder meer tot taak om de Minister te signaleren over de feitelijke ontwikkelingen op het terrein van de tarieven voor de gezondheidszorg. Tevens werd het CTG formeel opdrachtgever van de FIOD-ECD waar het gaat om de toezichthoudende onderzoeken door de FIOD-ECD. Dit heeft ook gevolgen voor de prioriteitstelling voor het volgend jaar: deze komt sinds 2000 tot stand in overleg tussen de minister van VWS, de FIOD-ECD én het CTG.

In 2000 heeft de FIOD-ECD in totaal vijf rapportages over toezichthoudende onderzoeken toegezonden aan het CTG; daarnaast werd in 2000 gestart met (de voorbereiding van) twee toezichthoudende onderzoeken, waarvan de rapportages naar verwachting medio 2001 gereed zullen zijn. De Minister van VWS brengt voortaan de resultaten van de onderzoeken van de FIOD-ECD ter kennis van het parlement door middel van toezending van het jaarverslag van het CTG. Het jaar 2000 wordt als een overgangsjaar beschouwd. De ervaring met de nieuwe werkwijze zal in 2001 worden geëvalueerd.

### *Opsporingsonderzoeken FIOD-ECD*

Op grond van artikel 2 van de WTG is het voor organen voor gezondheidszorg verboden een tarief in rekening te brengen, dat niet overeenkomstig deze wet is goedgekeurd of vastgesteld door het CTG. Voorts is het op grond van artikel 17b van de WTG verboden voor een prestatie waarvoor een maximumtarief geldt, een tarief in rekening te brengen indien voor die prestatie geen maximumtarief tot stand is gekomen, respectievelijk een hoger tarief in rekening te brengen dan het geldende maximumtarief. Overtreding van deze verbodsbepalingen van de WTG levert een economisch delict op, in de zin van de Wet op de economische delicten (WED). Pas nadat op basis van toezichthoudende onderzoeken is vastgesteld dat er sprake is van een vermoedelijke overtreding van een verbodsbepaling uit de WTG, volgt zo nodig een opsporingsonderzoek. Op grond van het per 1 januari 2000 gewijzigde Besluit gegevensverstrekking WTG heeft de FIOD-ECD de bevoegdheid om financiële gegevens van instellingen in de gezondheidszorg te verzamelen, voorzover deze ten behoeve van de uitvoering van de WTG moeten worden aangeleverd. Jaarlijks wordt in het werkprogramma van het CTG opgenomen welke doelgroepen of prestaties worden betrokken in een toezichthoudend onderzoek. Het jaarverslag van de FIOD-ECD met betrekking tot die onderzoeken wordt als bijlage bij het jaarverslag van het CTG gevoegd.

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 1999–2000, 17 050, nr. 210, blz. 19.

<sup>2</sup> Stb. 1999, 185.



Over de bevindingen van de FIOD-ECD op het gebied van het (door VWS en CTG) gevoerde WTG-beleid vindt regelmatig ambtelijk overleg plaats tussen de betrokken partijen (VWS, CTG en FIOD-ECD); sinds 2000 neemt ook het Expertisecentrum Economie van het Openbaar Ministerie te Haarlem aan dit periodiek overleg deel.

## **2.7 Milieufraude**

In maart 2000 is het MIOT (Milieu Inlichtingen- & Opsporingsteam) gestart. Op projectmatige basis kan het team worden ingezet bij de aanpak van calamiteiten, waar veiligheid, gezondheid en/of het milieu in gevaar komen. Daarnaast voert het team onder meer opsporingsonderzoeken uit naar zware milieucriminaliteit met een landelijke of internationale uitstraling. Hiertoe is het team van 25 formatieplaatsen multidisciplinair opgezet. Naast rechetactische expertise bezit het MIOT milieujuridische, milieutechnische en accountantsexpertise.

Vrijwel elk milieu-onderzoek gaat gepaard met onderzoek naar fraude (economische delicten). Milieu-onderzoeken met een fraudecomponent, die het MIOT sinds haar ontstaan heeft aangepakt zijn onder meer:

### **FRICRI-onderzoek**

Onderzoek naar de illegale productie en handel in verboden Cfk's (koelmiddelen). Naast milieu-overtredingen wordt een bedrijf verdacht van fraude en valsheid in geschrift.

### **ASKO-onderzoek**

Samen met de KMAR (Koninklijke Marechaussee werd een onderzoek uitgevoerd naar oplichting en fraude door een tweetal Nederlandse bedrijven (laboratorium en adviesbureau), die ervan worden verdacht het Ministerie van Defensie te hebben opgelicht, door haar een kostbare asbestsanering te laten uitvoeren op een tijdelijke legerplaats in Kosovo. Gebleken is dat er nimmer een asbestverontreiniging aanwezig is geweest.

### **OLSTA-onderzoek**

Onderzoek naar oplichting en fraude, gepleegd door een tweetal inzameelaars van afgewerkte olie. Deze bedrijven blijken olie in te zamelen zonder de vereiste vergunningen. De kosten van een met PCB's verontreinigde partij zijn vermoedelijk frauduleus in rekening gebracht bij een ontdoener (gemeente). Onderzoek is nog gaande.

Bij de onderzoeken door het MIOT en bij het verlenen van bijstand door de VROM Inspectie aan de politie bij regionale opsporingsonderzoeken wordt vanuit de invalshoek fraudebestrijding samengewerkt met deskundigen op het gebied van forensische accountancy van de VROM Accountantsdienst. Tevens is voor alle opsporingsambtenaren op milieugebied een cursus administratief toezicht verplicht om beter oog te hebben voor mogelijke fraude.

Regionale strafzaken waaraan VROM heeft meegewerkt betroffen (mogelijke) fraude met het storten van afvalstoffen, asbestverwijdering, fraude op het gebied van wettelijk verplicht onderzoek naar de veiligheid van chemische stoffen of transporten van gevaarlijk afval, het gebruik van afval als secundaire grondstof.

Dit soort fraude heeft deels betrekking op de Wbm (Wet belasting milieu-grondslag) en de bedragen kunnen in de miljoenen lopen.

Ter voorkoming van fraude en ter bevordering van integriteit wordt ook de regelgeving aangepast. Zo is op het gebied van Bodem een regeling tot stand gebracht waarbij intermediairs alleen hun diensten mogen aanbieden als ze op een lijst staan. Daarvoor moeten ze gecertificeerd zijn op hun terrein en als bewezen is dat ze fraude op dit terrein hebben gepleegd, dan worden ze van de lijst geschrapt en kunnen dus niet meer dat werk doen.

Tenslotte worden nieuwe regelingen stelselmatig getoetst op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudegevoeligheid.

## 2.8 Fraude in de LNV-sector

### 2.8.1. Algemeen

Naast de taak in de bestrijding van EU-fraude (zie elders in deze rapportage) heeft de Algemene Inspectiedienst (AID) van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) tot taak de naleving van wet- en regelgeving van LNV door middel van inspectie en opsporing te bevorderen. Mede vanuit de kabinetsnota's «Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur»<sup>1</sup> en «Voedsel en Groen»<sup>2</sup>, werd en wordt er nieuw beleid (en daaruit volgende regelgeving) ontwikkeld op het terrein van voedselveiligheid, het groene milieu c.q. natuur en diergezondheid en -welzijn. De inspectie- en opsporingstaak van de AID ligt dan ook met name bij de regelgeving welke gericht is op voornoemde terreinen.

Onder andere voor de AID zijn de intensiveringsgelden bestemd voor de intensivering van de opsporing van de verticale fraude. Het meest duidelijk staat dit verwoordt in de «Voortgangsrapportage bestrijding financieel-economische criminaliteit 1999»<sup>3</sup>.

De AID heeft er voor gekozen om allereerst, overeenkomstig het kabinetsbeleid, te investeren in extra opsporingscapaciteit, dit zowel kwantitatief (aantallen Fte's) als kwalitatief (o.a. meer deskundigheid). Daartoe is er van meet af aan een expliciet programma gemaakt voor invulling van de aanwending van de intensiveringsgelden in de periode 1998–2002. Dit programma omvat de volgende aspecten:

- a. betere benutting bestaande capaciteit door meer scholing en ondersteuning;
  - b. uitbreiding van capaciteit;
  - c. investering in kwalitatief hoogstaande expertise;
  - d. verhoging van materieel budget van waaruit externe deskundigheid kan worden ingehuurd, (verkennend) onderzoek kan worden uitbesteed en statistische kennis kan worden gezocht;
  - e. het in meer beeld brengen van fraude (criminaliteitskaart).
- In het programma zijn de volgende voorwaarden geformuleerd:
- de inzet dient te leiden tot concrete producten van fraudebestrijding. Hier wordt extern verantwoording over afgelegd;
  - met de LNV-beleidsdirecties wordt jaarlijks in beeld gebracht waar beleidsprioriteiten op het gebied van fraude liggen.

### 2.8.2. Kwantitatieve en kwalitatieve gegevens

In tegenstelling tot de meeste andere in deze rapportage behandelde vormen van fraude is de duiding van fraude op het LNV-terrein vaak verdergaand dan uitsluitend in financiële termen als kosten voor de overheid dan wel burgers kan worden verwoord. Het gaat hierbij onder meer om volksgezondheidsbelang (bv. onder meer om illegale toepassing van groeihormonen in de rundveesector) of milieubelang (bv. veehouders die door bepaalde contractuele schijnconstructies met akkerbouwers een grotere hoeveelheid mest produceren dan de hoeveelheid rechten welke ze ingevolge de Meststoffenwet tot hun beschikking hebben). In dergelijke gevallen overstijgt het immateriële belang de financiële relatie naar de overheid of andere niet betrokken burgers. Wel maakt de overheid (desondanks) vaak kosten om bijvoorbeeld mestproductierechten op te kopen of om milieuschade te repareren. Het gaat bij de bevordering van de naleving op het LNV-terrein uiteraard ook om explicitering van de maatschappelijke winst van een grotere integriteit bij de naleving van de betreffende regels.

In het jaar 2000 is 19,2 fte meer gerealiseerd bij (middel)zware opsporingsonderzoeken dan in het referentiejaar 1998. Het betreft hier deels een capaciteitsuitbreiding door meer «reguliere» medewerkers in te zetten bij

<sup>1</sup> Kamerstuk 1999–2000, 27 232, nr. 1, Tweede Kamer.

<sup>2</sup> Kamerstuk 1999–2000, 27 232, nr. 2, Tweede Kamer.

<sup>3</sup> Kamerstuk 1999–2000, 17 050, nr. 210, Tweede Kamer: Hierbij is in paragraaf 8.5 op bladzijde 36 onder meer de volgende passage opgenomen: «In de Kabinetsnota «fraudebestrijding 1998–2002» is geconstateerd dat naast de intensivering van de (horizontale) fraudebestrijding (door de inrichting van IFT's) ook extra inzet nodig is om de bestrijding van verticale fraude «een tandje bij te zetten 1». Omdat daarbij vooral de Bijzondere Opsporings Diensten een rol spelen, is voor de versterking van een viertal BOD'en een bedrag uitgetrokken van ruim f 7 mln. (vanaf 2000 en daarna ruim f 15 mln.).»

opsporingsonderzoeken en deels een capaciteitsuitbreiding met medewerkers welke beschikken over (bijzondere) deskundigheid op een hoger niveau op het terrein van financiële recherche, digitale recherche, forensische accountancy en -analyse.

Verder is er door de AID, evenals in 1999, geïnvesteerd in het verhogen van het kwaliteitsniveau van het personeel (scholing op het gebied van administratie- en controleleer, ontneming, financieel rechercheren), uitbreiding van de controle- en opsporingscapaciteit en uitbreiding van de specialistische ondersteuning ten behoeve van fraudeonderzoeken (vier specialisten op het gebied van zaaksanalyse, financieel en digitaal rechercheren en een extra forensisch accountant). Ook is capaciteit vrijgemaakt die ingezet kan worden om te participeren in onderzoeken door interregionale fraude teams (IFT's).

Van het totaalbedrag van f 3 mln. is f 2,4 mln. besteed aan personele en f 0,6 mln. aan materiële uitgaven. Bij materiële uitgaven gaat het om bovenvermelde zaken als scholing, apparatuur (o.a. automatisering), vervoers- en huisvestingskosten.

### *2.8.3. Transparantie en kwaliteit*

Mede in relatie tot het kabinetsstandpunt bijzondere opsporingsdiensten<sup>1</sup> (BOD-en) is in het jaar 2000 het centrale gezag van het Openbaar Ministerie (OM) over de opsporing bij de AID beter gearticuleerd in het handhavingsarrangement voor het jaar 2001. Het handhavingsarrangement, dat op 31 oktober 2000 is overeengekomen tussen LNV, het OM en de AID, is een uitvloeisel van de herijking van de gezagsverhoudingen tussen het OM en de handhavingsdiensten en is bovendien bedoeld om de werkafspraken te verduidelijken en te versoepelen.

Beslissingen over het starten van (middel)zware strafrechtelijke opsporingsonderzoeken worden genomen door een duale aansturing van AID en OM. Deze duale aansturing beheert en bestuurt de (in het jaarplan AID geplande) gereserveerde opsporingscapaciteit uit een «opsporingspool». In de opsporingspool vindt ook het beheer plaats over de aanwending van de intensiveringsgelden.

Teneinde binnen het kader van voormelde schaarse capaciteit zo efficiënt mogelijk te werken wordt voortdurend gewerkt aan de verbetering van de informatiepositie. Dit door meer en meer het analyse-instrument in te zetten voor het uitvoeren van doelgroepanalyses c.q. branche-analyses. Hierbij wordt onder meer gebruik gemaakt van geautomatiseerde statistische analysetechnieken (zgn. datamining). Een voorbeeld in dit kader is het specifiek voor dit doel gebouwde zogenaamd «datawarehouse» met bedrijfs- en aangiftegegevens van producenten van dierlijke meststoffen.

### *2.8.4. Samenwerking*

Op bepaalde handhavingsterreinen wordt met de andere BOD'en en de politie structureel samengewerkt. Deze operationele samenwerking komt ook tot uiting in de samenwerking bij de ondersteunende processen zoals analyse, digitaal rechercheren, observatie en interceptie.

- Op analysegebied worden noviteiten uitgewisseld, welke o.a. worden verkregen vanuit het Landelijk Contact Misdaadanalisten (participanten Korps Landelijke Politiediensten – KLPD/Regiopolitie/AID).
- Op het gebied van digitaal rechercheren worden ontwikkelingen op het terrein besproken en permanente educatie gezamenlijk vorm gegeven (participanten KLPD/ICR/BOD'en).
- Tussen FIOD/ECD en AID is een convenant afgesloten inzake wederzijdse bijstand op het gebied van observatie.
- De AID is aangesloten op het landelijk interceptiecentrum, welke wordt beheerd door het KLPD. Een ander is deels gefinancierd met intensiveringsgelden.

<sup>1</sup> Kamerstukken, vergaderjaar 1999–2000, 26 955, nr. 1, Tweede Kamer.

## 2.9 EU-fraude

### 2.9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van de aanpak van EU-fraude in het afgelopen jaar. Het hoofdstuk bevat zoals gebruikelijk de cijfermatige gegevens over de onregelmatigheidsmeldingen aan de Europese Commissie, en is verder ingedeeld naar de belangrijkste uitgaven- en ontvangstencategorieën van de communautaire begroting. Wat de EU-ontvangstenkant betreft gaat het daarbij om de traditionele eigen middelen (2.6.2): de landbouwheffingen (op rijksniveau is hiervoor het ministerie van LNV verantwoordelijk en voor een deel de Belastingdienst/Douane) en de douanerechten (Belastingdienst/Douane); aan de EU-uitgavenkant gaat het vooral om het landbouwgarantiebeleid (LNV) en de structuurfondsen (BZK, EZ, LNV en SZW).

Bij de opsporing van EU-fraude zijn in Nederland vooral de Algemene Inspectiedienst (AID) van het ministerie van LNV, de FIOD-ECD van het ministerie van Financiën en de Arbeidsinspectie van het ministerie van SZW betrokken. Binnen het Openbaar Ministerie vervult het parket Rotterdam een coördinerende rol bij de vervolging van de strafrechtelijke aanpak van EU-fraude.

### 2.9.2 Kwantitatieve gegevens

**Tabel: onregelmatigheidsmeldingen Nederland 1998–2000<sup>1</sup>**

	1998		1999		2000	
	Aantal	Bedrag in 1000 ecu	Aantal	Bedrag in 1000 euro	Aantal	Bedrag in 1000 euro
EOGFL-garantie	78	9 221	95	13 765	98	10 203
Eigen middelen	304	8 813	205	8 718	245	11 264
Structuurfondsen	3	65	22	1 956	223	23 736

<sup>1</sup> Bron: jaarverslagen bescherming financiële belangen van de Gemeenschappen en de fraudebestrijding over 1998, 1999 en 2000 ([http://europa.eu.int/comm/antifraud/documents/annualreports\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/antifraud/documents/annualreports_en.htm))

### 2.9.3 Traditionele eigen middelen

#### *Douanerechten*

De Belastingdienst/Douane heeft in 2000 240 onregelmatigheden (> 10 000 euro) gemeld waarbij eigen middelen in het geding waren. Hiermee was een bedrag gemoeid van 15 207 756 euro. Naar een aantal meldingen wordt nog onderzoek verricht, omdat niet duidelijk is of deze inderdaad aan de criteria voldoen. Een dertigtal meldingen heeft betrekking op tabaksproducten; de overige zijn niet herleidbaar tot specifieke productgroepen.

De raming van in 2000 te innen douanerechten, f 3,575 miljard, is ruimschoots gehaald (ontvangsten: f 3,641 miljard). Er is een duidelijke toename te constateren van het aantal invoer- en uitvoeraangiften (Sagitta-invoer: + 75 000; uitvoer met restitutie: + 45 000; uitvoer overig: + 1,7 miljoen).

### 2.9.4 Landbouwgarantiebeleid

Ook voor het jaar 2000 is een managementafspraken gemaakt tussen de AID en de Dienst Landelijke Service bij Regelingen van het ministerie van LNV (LASER), over de aantallen controles op de directe inkomenssteun

(GBCS) en de afhandeling van zaken. Het voor 2000 verplichte aantal controles is uitgevoerd. In totaal ging het om ruim 4200 controles, waarbij in 2313 gevallen (= 54% van de controles) afwijkingen zijn geconstateerd. Daarbij betrof het in 2 van de gevallen zodanig ernstige onregelmatigheden dat er door de AID proces-verbaal is opgemaakt en aangemeld bij het OM. De overige gevallen zijn bestuurlijk afgedaan door Laser.

De AID heeft ook met de andere betaalorganen (productschappen) voor 2000 controleafspraken gemaakt met betrekking tot exportrestituties, invoerheffing en steun- en interventieregelingen (speelt veelal bij de agro-industrie). Ter zake deze regelingen zijn 7632 controles uitgevoerd waarbij in totaal ruim 150 onregelmatigheden met een totaalbedrag van ruim f 16 miljoen en 652 afwijkingen (zonder directe financiële consequenties zijn geconstateerd.

Daarnaast vinden er administratieve nacontroles plaats<sup>1</sup>. Deze controles worden zowel door de AID als door de Douane uitgevoerd. Het gaat hierbij om gelden uit het EOGFL, afdeling garantie. De Europese Commissie wordt jaarlijks via een controleverslag geïnformeerd over de toepassing van de administratieve nacontroles. In 2000 hebben de AID en de Douane hierbij 49 onregelmatigheden geconstateerd bij handelaren en be- en verwerkende bedrijven. Het gaat hierbij om een bedrag van f 20,6 miljoen.

In het jaar 2000 is voorts verdere voortgang geboekt m.b.t. de verbetering van de kwaliteit van controles van EU-heffingen, exportrestituties en steunregelingen en het beheer hiervan. Hiertoe is in 2000 een beschrijving van de Administratieve Organisatie (AO) vastgesteld en zijn maatregelen van Interne Controle doorgevoerd.

### *2.9.5 Structuurfondsen*

#### *BZK*

##### *Doelstelling 2 Stedelijke Gebieden*

Op 23 maart 2001 is het Europese subsidieprogramma «doelstelling 2, Stedelijke Gebieden Nederland» goedgekeurd door de Europese Commissie. Daarmee kan de uitvoeringsperiode officieel van start gaan. Voor de periode 2000–2006 ontvangen elf gebieden in negen steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Arnhem, Enschede, Eindhoven, Nijmegen en Maastricht) 199 mln. euro uit de Europese structuurfondsen (in casu het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling). Het ministerie van BZK heeft in samenspraak met de negen steden het subsidieprogramma opgesteld.

Naast de inhoudelijke opzet en indiening van het subsidieprogramma is het jaar 2000 ook met name benut om de controle, toezicht en beheersstructuur uit te werken en op te zetten in de steden en bij het Ministerie van BZK, en om de onderlinge verantwoordelijkheden en afspraken met steden vorm te geven<sup>2</sup>. Deze afspraken over de onderlinge verantwoordelijkheden tussen steden en ministerie van BZK zijn bekrachtigd in een uitvoeringsconvenant. In dit protocol is aangegeven wat er verstaan wordt onder onregelmatigheden, wanneer er onregelmatigheden moeten worden gemeld en wat de mogelijke consequenties zijn. Aangezien de uitvoering in de loop van dit jaar zijn beslag zal krijgen, kan eerst in de voortgangsrapportage over 2001 meer gemeld worden over de concrete voortgang en de ervaringen.

##### *Communautair initiatief Urban II*

Naast de middelen die worden toegekend in het kader van «Doelstelling 2, stedelijke gebieden» ontvangt Nederland 28 miljoen euro uit de middelen voor het Communautair initiatief Urban II, gericht op «economische en

<sup>1</sup> Op grond van de Verordening EEG 4045/89.

<sup>2</sup> Zie voor een uitvoeriger weergave ook de rapportage en aanbiedingsbrief van de minister van Financiën van 20 december 2000 (kenmerk: DAR/2000/00 564).

sociale rehabilitatie van stedelijke gebieden». De strekking hiervan loopt parallel aan die van «Doelstelling 2», zij het dat bij het communautair initiatief de nadruk ligt op innovatie en voorbeeldwerking voor andere steden. Op 25 januari 2001 zijn hiervoor concept-programma's ingediend bij de Europese Commissie. Ook op dit punt kan derhalve over de concrete voortgang eerst in de voortgangsrapportage over 2001 meer gemeld worden.

#### *EZ*

Ten behoeve van de uitvoering van de EFRO-programma's zijn inmiddels decentralisatieconvenanten afgesloten met Noord-Nederland en Flevoland. Begin april 2001 zullen ook met Oost-Nederland en Zuid-Nederland dergelijke convenanten worden afgesloten. Dan zal voor alle Doelstelling «1 en 2-regio's» waar EZ bemoeienis mee heeft, de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen rijk en regio zijn vastgelegd. In de convenanten worden aspecten geregeld als aansprakelijkheid en diverse beheer, toezicht- en controle-aangelegenheden.

Met de regio's is op hoofdlijnen overeenstemming bereikt over de gegevens die zij twee keer per jaar dienen aan te leveren en die EZ in staat stellen de voortgang te monitoren. Het betreft gegevens inzake committeringen, realisatie, cofinanciering en inhoudelijke voortgang (prestatiegegevens). Op basis van deze set zal een format worden opgesteld met gegevens die voortaan één keer per jaar naar de Tweede Kamer worden gestuurd. Dit format zal interdepartementaal worden afgestemd met betrokken ministeries (EZ, LNV, BZK, SZW en Financiën).

Ofschoon al wel op hoofdlijnen overeenstemming is bereikt, wordt over de inhoud van de programma's (EPD's) 2000–2006 en daarmee over de exacte indicatoren en prestatiegegevens nog onderhandeld met de Europese Commissie.

#### *SZW*

De activiteiten gedurende het jaar 2000 zijn te onderscheiden naar de afwikkeling van de oude ESF programmaperiode 1994–1999 en de implementatie van de nieuwe ESF programmaperiode 2000–2006.

Ten aanzien van de oude programmaperiode 1994–1999 geldt als doelstelling dat de activiteiten erop gericht zijn tot een juiste en correcte (financiële) afwikkeling van deze jaren te komen. Hiertoe wordt door Arbeidsvoorziening intensief gecontroleerd en worden bij vermoedens van misbruik en/of oneigenlijk gebruik door Arbeidsvoorziening bijzondere onderzoeken uitgevoerd bij aanvragers en uitvoerders. De Tweede Kamer wordt periodiek via voortgangsrapportages op de hoogte gehouden omtrent de afwikkeling van «ESF-oud»<sup>1</sup>. Inmiddels is aan de heer H.E. Koning opdracht verstrekt om een onafhankelijk onderzoek te doen naar de afwikkeling van «ESF-oud». Dit onderzoek dient o.a. inzicht te verschaffen in de mogelijkheden van een versnelde afwikkeling van «ESF-oud» en de doorlooptijd die daarmee gemoeid is. De heer H. E. Koning is eind januari 2001 gestart met zijn onderzoek. De tussenrapportage van eind maart 2001 is inmiddels aan de Tweede Kamer verzonden. Het rapport van de Commissie Koning is naar verwachting eind augustus gereed.

Zoals gemeld in de rapportage over het jaar 1999 is SZW met ingang van april 2000 gestart met de kwartaalmeldingen aan OLAF. Deze meldingen vinden nu structureel plaats.

Voorts heeft het jaar 2000 in het teken gestaan van de voorbereidende werkzaamheden voor de nieuwe ESF programmaperiode 2000–2006. Het

---

<sup>1</sup> Recentelijk is dat gebeurd bij brieven van 17 januari 2001 en 1 februari 2001.

gaat hierbij om de nieuwe ESF-doelstelling 3 en Equal. Equal is een nieuw subsidieprogramma dat zich richt op het bestrijden van discriminatie en ongelijkheid op de arbeidsmarkt.

Voor de nieuwe ESF-programmaperiode geldt als doelstelling dat de uitvoering van het ESF rechtmatig en doelmatig dient te zijn. Hiertoe is een nieuwe controle- en beheersstructuur opgezet, waarbij rekening is gehouden met de ervaringen met ESF-oud. Op verzoek van de minister van SZW is deze nieuwe structuur door de Algemene Rekenkamer in 2000 onderzocht. Medio november 2000 zijn de resultaten van dit onderzoek door de Algemene Rekenkamer gepubliceerd. De bevindingen van de Algemene Rekenkamer hebben vervolgens weer geleid tot aanpassingen van de controle- en beheersstructuur.

Voorts is in november 2000 op basis van het rapport van de Algemene Rekenkamer besloten de uitvoering van het ESF onder te brengen in een agentschap bij SZW. De reden hiervoor is dat de sturings- en interventiemogelijkheden van de minister hierdoor worden vergroot. Ook ESF 1994–1999 wordt door het Agentschap afgehandeld. Het Agentschap SZW is per 1 april 2001 geëffectueerd. Ten aanzien van Equal kan worden gemeld dat daarop dezelfde controle- en beheersstructuur van toepassing is als op de nieuwe ESF-3 doelstelling en dat de uitvoering van het Equal-programma eveneens door het agentschap zal worden uitgevoerd.

### 2.9.6 Strafrechtelijke aanpak EU-fraude

Zoals in de rapportage van vorig jaar al is gemeld, is het parket te Rotterdam belast met de landelijke coördinatie en expertisevorming met betrekking tot de strafrechtelijke aanpak van EU-fraude. Het afgelopen jaar is het zogenaamde EU-fraudeberaad weer opgestart, een regulier overleg onder voorzitterschap van het OM, waarin het IFT Rotterdam participeert alsmede de betrokken Bijzondere Opsporingsdiensten. Ook onderhoudt het parket Rotterdam de operationele contacten met OLAF, de fraudebestrijdingsdienst van de Europese Commissie.

**Tabel: EU-fraude**

	Dagvaarding	Transactie	Sepot	Waarvan beleidssepot	Waarvan technisch sepot	Waarvan voorwaardelijk sepot	Waarvan overig
1997	–	–	–	–	–	–	–
1998	–	–	–	–	–	–	–
1999	15%	15%	62%	–	–	–	–
2000	73%	7%	18%	13%	75%	0%	13%

**Tabel: Overige international fraude**

	Dagvaarding	Transactie	Sepot	Waarvan beleidssepot	Waarvan technisch sepot	Waarvan voorwaardelijk sepot	Waarvan overig
1997	–	–	–	–	–	–	–
1998	–	–	–	–	–	–	–
1999	25%	–	–	–	–	–	–
2000	100%	–	–	–	–	–	–

## HOOFDSTUK 3 HORIZONTALE FRAUDE

### 3.1 Inleiding

Horizontale fraude is fraude waarvan niet de overheid, maar particulieren, bedrijven en (financiële) instellingen het slachtoffer worden. In de kabinetsnota «fraudebestrijding 1998–2002»<sup>1</sup> is een intensivering aangekondigd van de bestrijding van de diverse vormen van horizontale fraude. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om bancaire en verzekeringsfraude, faillissementsfraude, merkvervalsing en telecomfraude.

Deze intensivering heeft gestalte gekregen door de oprichting van interregionale fraude teams (IFT's), samenwerkingsverbanden van politie en Openbaar Ministerie. Voorzien is in de inrichting van in totaal zeven IFT's, die in beginsel alle vormen van fraude moeten kunnen aanpakken; het Openbaar Ministerie voorziet bij elk IFT evenwel in een of meer landelijke taakaccenten, waarvoor ook specifieke expertise wordt ontwikkeld (zie voor een overzicht bijlage II).

De IFT's richten zich op middelzware en zware vormen van fraude, waarvan de opsporing en vervolging specifieke kwalificaties vereist. Eenvoudige fraude dient in de primaire processen van de regulier politie te worden afgehandeld op het niveau van de districten, omdat de moeilijkheidsgraad laag en de duur van het onderzoek kort is.

Wat politie en OM betreft heeft de gewenste intensivering gestalte gekregen in de inrichting van Interregionale Fraude Teams (IFT's). In 1999 zijn vijf van de beoogde zeven samenwerkingsverbanden tussen politie en OM operationeel geworden, terwijl de voorbereidingen zijn gestart met de inrichting van het IFT Rotterdam-Rijnmond/Zuid-Holland Zuid (IFT Zuid-West) en IFT Amsterdam-Amstelland/Gooi- en Vechtstreek (IFT Midden-West). In 2000 zijn voor beide IFT's in oprichting de nodige stappen ondernomen in de richting van een operationeel IFT. In de loop van 2001 jaar zullen beide teams operationeel zijn. Knelpunt vormt nog wel de invulling van de opengestelde vacatures, voornamelijk veroorzaakt door een krapte aan gekwalificeerde opsporingsambtenaren en officieren van justitie.

### 3.2 Kwantitatieve gegevens

Bij de oprichting hebben de IFT's als (kwantitatieve) doelstelling meegekregen dat jaarlijks 2 zware en 15 middelzware zaken behandeld moeten worden. Voor de weging of een zaak «zwaar» of «middelzwaar» is, zijn nadere criteria ontwikkeld door het Landelijk Bureau Fraude (LBF).

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 1997–1998, 17 070, nr. 203.



**Tabel: Totaal door LBF geregistreerd zaaksaanbod dat door de IFT's en het LRT is behandeld in het jaar 2000<sup>1, 2</sup>**

Type fraude	Middelzwaar		Zwaar		Totaal
	Voorbereidend	Operationeel	Voorbereidend	Operationeel	
Creditcardfraude	1	2	1		4
Chequefraude					0
Bancaire fraude	3	12	2	5	22
Beleggingsfraude		1			1
Verzekeringsfraude	2	3		2	7
Hypotheekfraude		6	1	2	9
Faillissementsfraude	10	17	2	2	31
Telecomfraude		2	1	1	4
Merkvervalsing		1		1	2
Subsidiefraude ???		2			2
Overige	10	9	2	2	23
<b>Totaal</b>	<b>26</b>	<b>55</b>	<b>9</b>	<b>15</b>	<b>105</b>

<sup>1</sup> Met ingang van 1 januari 2001 zullen de OM-fraudeteams rapporteren over de afdoening van de door de IFT's ingediende zaken. De IFT-zaken die in het jaar 2000 door het OM in behandeling zijn genomen, zijn daarom niet in deze tabel vermeld, maar tellen wel bij de jaarcijfers van de afzonderlijke parketten mee.

<sup>2</sup> De tabel geeft het aantal zaken weer dat in het jaar 2000 bij in totaal vijf IFT's in behandeling was. De productiecijfers van de twee nog in oprichting zijnde IFT's (IFT Zuid-West en IFT Midden-West) zijn derhalve niet meegenomen.

#### Toelichting:

- Nadat het voorbereidend prioriteiten overleg een zaak heeft toegevoegd aan een IFT, start het betrokken IFT een onderzoek ter voorbereiding op een operationeel onderzoek. De uitkomst van dit voorbereidend onderzoek kan, naast het opstarten van een operationeel onderzoek, ook leiden tot het stopzetten van de zaak indien daarvoor gronden aanwezig zijn. Operationeel betekent dat een IFT, nadat het voorbereidende onderzoek is afgesloten, is overgegaan tot actief opsporingsonderzoek.
- Bij de interpretatie van de tabel moet er mee rekening worden gehouden dat onderzoeken een looptijd kunnen hebben die de jaargrenzen overschrijden. Hierdoor is het mogelijk dat onderzoeken die bijvoorbeeld in het jaar 1999 zijn aangevangen tevens een beslag leggen op de capaciteit in het jaar 2000.

Naast de IFT's is in het bijzonder de FIOD-ECD belast met de opsporing van horizontale fraude, waaronder met name assurantie en kredieten fraude (intermediaire fraude), intellectuele eigendomsfraude en faillissementsfraude.

**Tabel productiegegevens FIOD-ECD m.b.t. opsporing 2000**

Aandachtsgebied	Doelstelling aantal pv's	Realisatie
Intermediairfraude	11	3
Intellectuele eigendomsfraude	16	16
Faillissementsfraude	16	24

Toelichting: realisatie betekent dat het afgeronde onderzoeken betreft die zijn geëindigd met inzending van een proces-verbaal.

#### *Assurantie en kredieten (intermediaire fraude)*

Er zijn 2 grote strafrechtelijke onderzoeken afgerond. Deze hebben betrekking op twee verzekeringsmaatschappijen die onder meer verzekerden zonder dat er sprake was van dekking van risico's. In een aantal andere zaken is onderzoek gedaan naar de integriteit van tussenpersonen in de

verzekeringsbranche. Het aantal fraudemeldingen door verzekeraars liep terug. Met het verbond van Verzekeraars en de Fraude Unit Oost van het Openbaar Ministerie in Zutphen vindt overleg plaats om te komen tot een betere structurering en eenvormigheid van de meldingen.

#### *Intellectuele eigendom (merkenfraude)*

De activiteiten hebben zich dit jaar gericht op het project «Nederland productieland». In dit project is een aantal Nederlandse productielijnen van onder andere horloges en parfum getraceerd en strafrechtelijk aangepakt. Hierbij zijn 100 000 geproduceerde horloges en 40 000 flessen parfum bestemd voor de Europese markt in beslag genomen en vernietigd. Er zijn voor dit taakgebied conform de doelstelling 16 processen-verbaal opgemaakt en ter vervolging aangeboden aan het Openbaar Ministerie. Tevens zijn 68 processen-verbaal voor transactie opgemaakt.

#### *Faillissementsfraude*

De FIOD-ECD heeft 24 strafrechtelijke onderzoeken afgerond met een proces-verbaal. De projectmatige aanpak van de handel in rechtspersonen door het team Bestrijding Organisatie Criminaliteit (BOC) heeft geleid tot drie strafrechtelijke onderzoeken tegen «beroeps-faillietgangers» en handelaars in rechtspersonen. Eind 2000 is de eerste aanzet gegeven om te komen tot een Kenniscentrum faillissementsfraude.

Tot slot heeft de FIOD-ECD eind 2000 een traject in gang gezet om te komen tot een algemeen toepasbaar model voor rechtshandhaving en risicobeheersing, dat onder meer van belang is voor het vastleggen van afspraken met opdrachtgevende departementen, voor het stellen van prioriteiten en voor het onderling kunnen vergelijken van de resultaten van handhavingsinspanningen. Deze ontwikkeling is ingegeven door het feit dat de ordeningswetgeving die door de FIOD-ECD moet worden gehandhaafd dusdanig verschillende achtergronden kent en er tevens sprake is van totaal verschillende doelgroepen dat daardoor de wijze van handhaven per wet niet uniform kan zijn.

### **3.3 Beleidsinformatie**

Met het uitbrengen van het rapport van de Algemene Rekenkamer inzake de fraudebestrijding is bij het opstellen van de uniforme standaard rapportages voor de OM-fraudeteams en de IFT's gebruik gemaakt van de opmerkingen die in het rapport zijn gemaakt over de registratie van productiecijfers en de doorlooptijden van onderzoeken. Met ingang van januari 2001 zullen de OM-fraudeteams alsook de IFT's conform deze standaard rapportage rapporteren. Naar verwachting zal dan ook op basis van deze uniforme rapportages meer zicht komen op onder andere de prestaties van de OM-fraudeteams en de IFT's en op de doorlooptijden van de onderzoeken.

### **3.4 Interregionale Fraude Teams (IFT's)**

De IFT's hebben in 2000 hun expertise verder uitgebouwd en vooral na goed overleg met de private partners (Nederlandse Vereniging voor Banken (NVB), Verbond van Verzekeraars, Telecom Operators) de onderzoeken uitgevoerd. Deze afspraken zijn dit jaar voor het eerst neergelegd in een handhavings-arrangement. In het najaar van 2000 is voor de horizontale fraude het eerste handhavingsarrangement getekend en wel met de NVB. Tegelijk zijn twee intentieverklaringen om te komen tot een handhavingsarrangement getekend met het Verbond van Verzekeraars en de Eigen Verladere Organisatie (EVO).

Voor een overzicht van het aantal zaken waar de IFT's in 2000 bij betrokken zijn geweest, wordt verwezen naar paragraaf 3.2. De resultaten van de IFT's laten zich overigens niet alleen in kwantitatieve zin, maar ook in kwalitatieve zin uitdrukken. Zo is uit strafrechtelijke onderzoeken in IFT-verband een aantal preventie-adviezen voortgevloeid, gericht op het voorkómen van fraude met optisch leesbare overschrijvingsformulieren (OLO's) en betaaldiskettes. Ook is een korte instructievideo gemaakt die laat zien waar detectie van fraude beter kan. Daarnaast is in een landelijk project veel aandacht besteed aan zogenaamde acquisitiefraude (fraude door middel van «spookfacturen»). Dit project zal in 2000 leiden tot strafrechtelijke onderzoeken tegen een aantal bedrijven dat zich verrijkt ten koste van met name het middenen kleinbedrijf. Voorts zijn de eerste besprekingen gevoerd met vertegenwoordigers van de transportbranche, om ook de fraude in die sector beter in beeld te krijgen.

### **3.5 Opleidingen financieel rechercheren en FRIS**

#### *Opleidingen financieel rechercheren*

In 1999 werden de niveaus 1 en 4 al ontwikkeld. In 2000 zijn de opleidingen op niveau 1 aangepast als gevolg van de invoering van de Wet Bijzondere Opsporings Bevoegdheden (BOB) en het gerechtelijk vooronderzoek (GVO). De modules op niveau 2 zijn bijna gereed. In het voorjaar van 2001 is de laatste module op dit niveau klaar. Voor module 3 is een tijdelijke voorziening getroffen.

Aangezien de ontwikkeling van de opleiding meer tijd in beslag neemt dan gedacht en de opleidingsbehoefte bij de teams stijgt, is op initiatief van het project gestart met een tijdelijke voorziening. Dit houdt in dat opleidingen van het ICR, het LRT, het B/CKC en het NIBE bij gebleken belangstelling tijdelijk worden voortgezet. In totaal is een tiental cursussen op deze manier nogmaals gegeven.

Eind 2000 is door de Stichting Studiecentrum Rechtspleging een opleidingsvoorstel gemaakt voor het OM, waaraan in 2001 uitvoering zal worden gegeven.

#### *FRIS*

Het Fraude Registratie en Informatie Systeem (FRIS) is in technische zin medio 2000 opgeleverd. Het gaat dan om fase I waarmee de IFT's, het LBF en het LRT fraudezaken kunnen registreren en raadplegen. Het systeem moet de IFT's behulpzaam zijn bij de voorbereiding en prioritering van zaken. Het is de bedoeling dat ook fraudesignalen geautomatiseerd kunnen worden aangeleverd door politie, BOD'en en private sector. In de derde fase kan het FRIS ook gebruikt worden om managementinformatie te genereren en planning en control van «dure» opsporingcapaciteit mogelijk te maken. Deze laatste twee fasen staan gepland voor 2001. Inmiddels zijn de IFT's Noord, Oost, Zuid, West, Noord-West, het LBF, het LRT en de Coördinatiecommissie Fraude aangesloten op het systeem. Naar verwachting volgen de overige teams in het eerste half jaar van 2001.

De eerste ervaringen met het systeem hebben geleid tot enkele verbetervoorstellen. De belangrijkste voorstellen worden verwerkt in een release die nog in de eerste helft van 2001 wordt uitgevoerd.

Voor de informatievoorziening rondom het systeem is een nieuwsbrief opgezet, die drie maal per jaar zal verschijnen. De eerste uitgave was in december 2000.

### 3.6 Ontwikkelingen op deelgebieden

#### *Telecomfraude*

Het Landelijk Expertisecentrum Telecomfraude is als onderdeel van het IFT Noord-Nederland in 1998 opgericht. Met name is gewerkt aan het verwezenlijken van een strategische informatiepositie door een relatienetwerk te ontwikkelen alsmede een beschrijving te maken van de marktsector Telecommunicatie. Enerzijds om opsporingsinstanties en het Openbaar Ministerie van expertise te kunnen voorzien. Anderzijds om een criminele fraudekaart voor het taakveld telecomfraude in te kunnen vullen.

Ontwikkelingen in 2000:

- De aandacht richt zich met name op het segment mobiele telecommunicatie omdat daar veel financieel nadeel wordt geconstateerd. Er blijkt veelvuldig gebruik te worden gemaakt van onder andere lacunes in het verkoop- en gebruiksproces van zogeheten PrePay-pakketten. Het financieel nadeel loopt in de miljoenen guldens. De verwachting is dat er in het jaar 2001 jurisprudentie zal zijn geweest waarmee kan worden bepaald of en zo ja, van welke vorm van telecomfraude hier sprake is.
- Inmiddels is door het IFT Noord-Nederland een grote fraudezaak met betrekking tot telecomfraude aangepakt. Deze zaak bevindt zich in de fase dat de aangehouden verdachten zich binnenkort ter terechtzitting dienen te verantwoorden. Het IFT West, alsmede de onder het Ministerie van Verkeer & Waterstaat ressorterende Rijksdienst voor Radio-communicatie, participeerden in dit onderzoek. Het is de bedoeling deze tot nu toe incidentele vorm van samenwerking in het af te sluiten handhavingsarrangement als een structurele vorm van samenwerking op te nemen. Gelet op de toename van het aantal fraudemeldingen bij het FMP van het IFT Noord-Nederland blijkt dat de marktsector vertrouwen heeft in een correcte afhandeling van fraudemeldingen.
- Er is inmiddels een cursus Telecomfraude ontwikkeld. Er zijn gesprekken gaande om deze cursus in het najaar 2001 te implementeren in het lesprogramma van het Landelijk Selectie- en Opleidingscentrum Politie (LSOP).
- Vanuit het expertisecentrum wordt mede invulling gegeven aan de frauderubriek in Opportuun en wordt er gewerkt aan een invulling van de desbetreffende site op het OMtranet.
- Er wordt gewerkt aan de totstandkoming van een handhavingsarrangement tussen het Openbaar Ministerie, het Directoraat-Generaal Telecommunicatie en Post van het Ministerie van Verkeer & Waterstaat en de vijf in Nederland gevestigde mobiele telecomoperators. Het vergt veel tijd een juiste afstemming tussen partijen te creëren, temeer daar de marktpartijen uit de nieuwe economie – naast hun concurrentiepositie jegens elkaar – ook worden geconfronteerd met interne reorganisaties en fusies. In 2001 zullen verdere stappen worden gezet om te komen tot een handhavingsarrangement.

#### *Faillissementsfraude*

Naast advisering in algemene zin en specifiek op het terrein van faillissementsfraude, zijn de volgende activiteiten door het expertisecentrum in het jaar 2000 verricht:

- Er is door het expertisecentrum een tussentijdse beschrijving gemaakt van de doelstelling en taken van het expertisecentrum faillissementsfraude. Deze beschrijving is onder meer verspreid over de parketten.
- Op landelijk niveau heeft het expertisecentrum bij de parketten de wijze waarop bij de parketten wordt omgegaan met aangiftes faillissementsfraude geïnventariseerd. Het nevenliggende doel van de inventarisatie was de introductie van het expertisecentrum faillissementsfraude bij de parketten.

- De verdere ontwikkeling en vernieuwing van een standaardformulier aangifte faillissementsfraude met bijbehorende handeling en de introductie hiervan bij de parketten. Begin 2001 is het standaardformulier aangifte faillissementsfraude tevens geïntroduceerd bij de werkgroep faillissementen van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (Recofa) en de vereniging Insolventierecht Advocaten (INSOLAD).
- Vanwege de specifieke kennis die aanwezig is op het expertisecentrum, werd deelgenomen als gastdocent aan de nieuwe module Faillissementsfraude bij het ICR en wel op het gebied van de positie van banken bij faillissement.
- In 2000 zijn vanuit het expertisecentrum diverse interne rapportages verschenen, zoals De verhouding tussen het strafvorderlijk conservatoir beslag en een faillissement, De stichting Derdengelden en de advocaat/notaris.
- Op het gebied van fraude werden er diverse dossiers bestudeerd die werden aangeleverd door de Stichting WORM. Het betrof in enkele gevallen vermoedelijk strafbaar handelen door curatoren.
- In 2000 werd een aanvang gemaakt met het leggen van contacten tussen de verschillende expertisecentra, marktpartijen bij faillissementen en bestrijding van faillissementsfraude. De resultaten hiervan zijn in de loop van 2001 te verwachten.

#### *Verzekeringscriminaliteit*

Het jaar 2000 overziend, zijn de volgende momenten memorabel:

- het ondertekenen van de Intentieverklaring om te komen tot een Handhavingsarrangement tussen het Verbond van Verzekeraars en het Openbaar Ministerie (in oktober 2000), en
- het houden van een Verzekeringcongres (georganiseerd door de Fraude-unit Oost) bij het ICR te Zutphen voor medewerkers van de Interregionale Fraudeteams in het land, de OM-Fraudeclusters en de private (verzekerings)partners.
- Tevens zijn de banden tussen het Fraudeloket Verzekeringsbedrijf van het Verbond van Verzekeraars en het (OM-)Fraude Meldpunt verstevigd. Op deze wijze wordt meer inzicht verkregen in de omvang van de fraude binnen deze bedrijfstak.

Dat het nog niet tot het sluiten van een handhavingsarrangement is gekomen ligt aan het feit dat het onderwerp in verband met privacy-regelgevingsaspecten nog niet voldoende is uitgekristalliseerd. Een werkgroep, werkzaam onder de paraplu van het Nationaal Platform van Criminaliteitsbeheersing (NPC), zal naar verwachting rond de zomer van 2001 een advies uitbrengen. Ook is in 2000 een aanvang gemaakt met het gezamenlijk formuleren van een aangifte- en sanctiebeleid in deze sector. De uitkomsten van dit gezamenlijk beraad zullen in het a.s. handhavingsarrangement een plaats krijgen.

Op het niveau van de Basis Politiezorg zijn door het Verbond van verzekeraars en de Fraude-unit Oost initiatieven ontplooid om met name bij het opnemen van een aangifte de betreffende politieambtenaren meer alert te maken op specifieke verzekeringsaspecten die hieraan verbonden kunnen zijn (bijv. doorvragen naar originele aankoopnota's bij opgave van vermissing of vermeende diefstal). Tevens zal op het Politie Kennisnet specifieke Verzekeringkwesties worden verduidelijkt. Tot slot zijn in 2000 door enkele IFT's (al dan niet in multidisciplinair verband) diverse als «zwaar» gewaardeerde opsporingsonderzoeken met specifieke verzekeringsaspecten gestart.

#### *Intellectuele eigendomsfraude*

Het jaar 2000 heeft in het teken gestaan van een «veldverkenning»; In het verlengde van de discussie over de positionering van m.n. de BUMA/STEMRA t.o.v. de opsporingsdiensten, zijn de PPS-partners bijeenge-

komen teneinde met elkaar te bezien welke civiel- en strafrechtelijke inspanningen in het verleden zijn gepleegd en in de nabije toekomst zullen worden ontwikkeld om een effectief beleid te kunnen voeren. Tevens is een werkgroep doende een (concept-)richtlijn te formuleren op basis waarvan de controle- en opsporingsdiensten bij het aantreffen van goederen die mogelijk inbreuk maken op bepaalde intellectuele eigendomsrechten vervolgingsactiviteiten kunnen verrichten (richtlijn «kleine zendingen»).

In interdepartementaal overleg wordt, onder meer, bijzondere aandacht besteed aan de implementatie van het zgn. Groenboek, dat voor de EG-lidstaten diverse aanwijzingen bevat om handhaving, opsporing en vervolging op de interne EG-markt af te stemmen en in de afzonderlijke Lidstaten nader vorm en inhoud te geven.

In het verslagjaar zijn op dit fraudeterrein (in en na constructief overleg met de private partners) enkele opvallende opsporingsresultaten behaald door zowel (in willekeurige volgorde) FIOD-ECD, BUMA/STEMRA, BD/FIOD-ECD/Douane.

Tot slot is vermeldenswaard dat in samenspraak met het Parket-Generaal gewerkt wordt aan het formuleren van een Richtlijn Aandachtspunten handhaving intellectuele eigendomsrechten.

## HOOFDSTUK 4 ONTNEMING

### 4.1 Algemeen

Zoals in hoofdstuk 1 al is aangegeven wordt het instrument van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel niet alleen toegepast op fraude en andere vormen van financieel-economische criminaliteit, maar heeft het een breder toepassingsbereik. Uitgangspunt van de maatregel is dat misdaad niet mag lonen: indien geld is verdiend met criminele gedragingen, dient dat zoveel mogelijk weer te worden «ontnomen». In deze paragraaf wordt kort ingegaan op de belangrijkste ontwikkelingen van het afgelopen jaar.

### 4.2 Kwantitatieve gegevens

De opbrengsten van de ontnemingswetgeving vertonen de afgelopen jaren een stijgende lijn; vooral in 2000 is de realisatie aanzienlijk hoger geweest dan geraamd. De hoge opbrengsten in 2000 zijn vooral te verklaren doordat in dat jaar een aantal grote ontnemingszaken tot een afronding is gekomen. Het is nog te vroeg om te spreken van een trend: het kan zijn dat in het ene jaar een aantal grote zaken wordt afgerond, terwijl dat in het jaar erna niet het geval is. Dat kan uiteraard zorgen voor forse fluctuaties in de opbrengsten. Maar voorlopig kan geconstateerd worden dat het jaar 2000 een duidelijk positieve ontwikkeling te zien geeft.

**Tabel: ramingen en opbrengsten ontneming 1998-2000**

	Raming	Realisatie
1998	f 8 300 000	f 6 700 000
1999	f 10 300 000	f 10 700 700
2000	f 12 300 000	f 21 650 000

### 4.3 Verbetermaatregelen

In 2000 is een aantal organisatorische maatregelen doorgevoerd, die moeten bijdragen aan een effectievere toepassing van het ontnemingsinstrument:

- Er is een internationaal ontnemingsdeskundige aangesteld, die deels werkzaam is bij het Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie (BOOM) en deels bij het Bureau Internationale rechtshulp in Strafzaken (BIRS) van het Ministerie van Justitie. Doel hiervan is de tenuitvoerlegging van internationale rechtshulpverzoeken met ontnemingsaspecten verder te verbeteren.
- Voorts is bij het BOOM inmiddels één van de twee beoogde gespecialiseerde officieren van justitie met zijn werkzaamheden gestart, te weten het bieden van operationele ondersteuning aan de parketten bij grote, complexe ontnemingszaken. Een dergelijke executieve, landelijke taak had het BOOM tot nu toe nog niet.
- Ook is inmiddels een nieuwe norm ontwikkeld, die in de plaats zal komen van de tot nu toe gehanteerde «10-zaken norm» als taakstelling voor de parketten. Voor de lichtere zaken (politierechter) zal een «financiële norm» gehanteerd worden, die is gerelateerd aan het bedrag dat de rechter gemiddeld oplegt in ontnemingswaardige zaken. Wat de zwaardere zaken (meervoudige kamer) betreft gaat als uitgangspunt gelden dat in beginsel in elke ontnemingswaardige zaak (in het bijzonder vermogens- en opiumzaken) een vordering wordt ingesteld. Het College van procureurs-generaal voert de nieuwe norm met ingang van 2002 in.
- Voorts is in 2000 een werkgroep ingesteld (met vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie, de ministeries van Justitie en van BZK en het projectbureau financieel rechercheren), die onderzoekt hoe de samenwerking en afstemming tussen OM en politie inzake ontneming verder kan worden verbeterd en gestroomlijnd.
- In 2000 is het concept-wetsvoorstel tot wijziging van de ontnemingswetgeving gereed gekomen; het is medio februari 2001 voorgelegd aan de Raad van State. Zodra dit advies is ontvangen en verwerkt, zal het wetsvoorstel worden aangeboden aan de Kamer.

**Cijfers fiscaliteit (behorend bij paragraaf 2.2)****Tabel 1: aantal aanslagen (x 1 000)**

	1998	1999	2000
Inkomstenbelasting	7 200	7 366	7 700
Vermogensbelasting	662	594	663
Vennootschapsbelasting	300	304	334
Successierechten	113	97	111
Totaal	8 300	8 361	8 800

**Tabel 2: aantal aangiften (x 1 000)**

	1998	1999	2000
Loonbelasting	3 000	3 200	3 782
Omzetbelasting	5 000	5 300	5 592
Overige belastingen (dividend, rechtsverkeer)	80	100	145
Totaal	8 100	8 600	9 519

**Tabel 3: netto opbrengsten 1998–2000 (in miljarden gulden)**

	1998	1999	2000
Inkomsten- en Loonbelasting	43,8	45,3	48,8
Vermogensbelasting	1,5	1,7	1,9
Vennootschapsbelasting	33,7	34,5	36,8
Omzetbelasting	53,7	58	63,4
Overige belastingen (dividend, rechtsverkeer)	11	14,3	14,3
Premies Volksverzekeringen	69,1	74	77,9

**Tabel 4: percentage correcties bij definitieve aanslagen in 1998, 1999 en 2000**

	1998	1999	2000
Inkomstenbelasting	10	9	10,9
Vennootschapsbelasting	14	14	13,9

**Tabel 5: aantal navorderings- en naheffingsaanslagen**

	1998	1999	2000
Inkomstenbelasting	32 000	32 000	49 000
Vennootschapsbelasting	3 900	4 000	4 800
Loonbelasting	395 000	402 000	431 000
Omzetbelasting	735 000	698 000	694 000



Hieronder volgt een overzicht van de subsidieregelingen met een budgettair beslag van f 100 miljoen of meer, waarbij het M&O-risico wordt vermeld (hoog (H), midden (M) of laag (L)), alsmede (waar nodig) een korte toelichting.

**Buitenlandse Zaken**

Regeling	Bedrag van de Subsidieregeling	M&O-risico		
		Hoog	Midden	Laag
6.1 Mede-financieringsprogramma (MFP)	718,4 mln			X
6.3 Technische Assistentie (t.g.v. SNV)	127,5 mln.			X
7.2 ORIET/MILIEV	300 mln.			X

Alle BZ-subsidies zijn gebaseerd op de Regeling van 24 december 1998 (nr. DJZ/BR1125-98), houdende nadere regels met betrekking tot de verstrekking van subsidies door de Minister van Buitenlandse zaken en de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking («Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken»). De nummers in bovenstaande tabel verwijzen naar de afdelingen en paragrafen in hoofdstuk 2 van de Regeling.

De inschatting van het M&O-risico vindt plaats op basis van het aantal geconstateerde gevallen van M&O per jaar en een oordeel over de doelgroep («professional judgement»)

**Economische Zaken**

Regeling	Bedrag van de Subsidieregeling	M&O-risico		
		Hoog	Midden	Laag
Programma samenwerking opkomende markten	117 mln.			X
Internationale ruimtevaartprogramma's	126 mln.			X
Besluit subsidies energieprogramma's	134 mln.			X

**Programma Samenwerking Opkomende Markten**

Binnen het Programma Samenwerking Opkomende Markten worden opdrachten verstrekt aan het Nederlandse bedrijfsleven voor de ontwikkeling van demonstratieprojecten gericht op private sectorontwikkeling in opkomende markten. Tijdens de projectvoorbereiding wordt door het agentschap Senter veel aandacht besteed aan de beoordeling van de projectbegroting. Van elk project wordt achteraf door middel van een accountantsverklaring zekerheid verkregen over de werkelijk gemaakte en betaalde kosten.

**Internationale ruimtevaartprogramma's**

Internationale ruimtevaartprogramma's zijn programma van het European Space Agency (ESA) te Parijs waarvan de Nederlandse staat een deel van de kosten voor haar rekening neemt (samen met andere Europese landen). Bij elk individueel programma wordt door ESA verantwoording afgelegd over de gerealiseerde kosten en het aandeel van Nederland daarin.

## Besluit subsidies energieprogramma's

Het besluit subsidies energieprogramma's werd in 2000 door Novem bv uitgevoerd. Novem en EZ hebben een basisovereenkomst gesloten en voorts zijn werkafspraken vastgelegd. De overeenkomst en de afspraken regelen een aantal standaardbepalingen, de financiën, rapportage en verantwoording, algemene voorwaarden van toepassing op de programma's en accountantsverklaringen.

### Justitie

Het Ministerie van Justitie kent de volgende zes regelingen met een budgettair beslag van fl 100 miljoen of meer:

Regeling	Bedrag van de Subsidieregeling	M&O-risico		
		Hoog	Midden	Laag
Gefinancierde rechtsbijstand	f 501 236 000			X
Wet COA/Subsidiebesluit COA	f 2 326 752 000			X
Particuliere jeugdinstellingen	f 199 000 000			X
Particulier TBS-instellingen	f 181 000 000			X
Wet op de jeugdhulpverlening				X
Reclasseringsregeling 1995				X

#### *Gefinancierde rechtsbijstand*

- Het M&O-risico van het stelsel is laag omdat dit zich beperkt tot die verzoeken om rechtsbijstand, waarbij de draagkracht van de rechtzoekende bepalend is voor het al dan niet in aanmerking komen voor een toegevoegd advocaat. Voorzover aan de draagkrachtcriteria is voldaan is eveneens sprake van M&O-gevoeligheid voor de hoogte van de eigen bijdrage, die afhankelijk is van de hoogte het inkomen. In 2000 had circa 38,6% van de terzake de Wet op de rechtsbijstand verantwoorde uitgaven betrekking op inkomensafhankelijke toevoegingen.
- De jaarrekeningen 1999 van de Raden voor rechtsbijstand, die in de eerste helft van 2000 zijn ontvangen, zijn alle voorzien van een goedkeurende verklaring omtrent de getrouwheid. Voorts hebben de accountants in de mededeling omtrent de naleving van de aan de subsidie verbonden voorschriften vastgesteld, dat alle raden – evenals in voorgaande jaren – de tolerantiegrenzen, die met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitgaven zijn gesteld, niet hebben overschreden.
- Door de Algemene Rekenkamer is een onderzoek uitgevoerd naar de verantwoording van en het toezicht op, alsmede de vermogensvorming bij rechtspersonen met een wettelijke taak. In dat onderzoek zijn mede de raden voor rechtsbijstand betrokken. In haar rapportage oordeelt de Algemene Rekenkamer zowel in absolute als in vergelijkende zin positief over de verantwoording van en het toezicht op (zowel qua opzet en werking) en de vermogensvorming bij de raden voor rechtsbijstand.

#### *COA*

- Over het jaar 2000 zijn ten aanzien van de subsidiëring van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) geen bijzondere knelpunten bekend. Binnen het bestek van de opvang voert het COA een aantal regelingen uit waarbij sprake is van een bepaalde inherente onzekerheid. Daarbij gaat het om regelingen die vereisen dat asielzoekers een verklaring afleggen omtrent het eigen vermogen en inkomsten, terwijl de wet COA geen concrete bevoegdheden geeft om verregaande controle op inkomsten en vermogen mogelijk te maken. Binnen de beperkte controlemogelijkheden wordt bij het verstrekken

van zakgeld nagegaan of asielzoekers eigen inkomsten verwerft. Dit geschiedt aan de hand van tewerkstellingsvergunningen waarvan het COA afschriften ontvangt.

- Op 13 september 2000 is het Besluit Controleprotocol Centraal Orgaan opvang asielzoekers in de Staatscourant gepubliceerd. Dit betreft een aanpassing van het oude controleprotocol. Het Controleprotocol 2000 is gebaseerd op de stand van de van toepassing zijnde regelgeving per 1 januari 2000. Hieronder vallen ondermeer de Wet COA, het Subsidiebesluit COA, het Faciliteitenbesluit, de Regeling Onderwijs huisvestingsbudgetten asielzoekers, de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 1997, de Regeling Opvang Asielzoekers, De Regeling eigen bijdrage asielzoekers en het Zelfzorgarrangement.

#### LNV

Regeling	Subsidiebedrag	M&O-risico		
		Hoog	Midden	Laag
Opkoopregeling Varkensrechten	131,6 mln			X
Landinrichtingswerken	221,3 mln			X
Regeling subsidie stichting DLO	338,6 mln			X

Doel van de opkoopregeling varkensrechten is om varkenshouders die weinig perspectief zien in voortzetting van de varkenshouderij, de gelegenheid te bieden hun bedrijf te beëindigen. Dit gebeurt door de varkensrechten aan de overheid aan te bieden tegen een aan de representatieve marktwaarde gerelateerde vergoeding. Voor deze regeling is een controlememorandum opgesteld, waarin de risico's voor en na het nemen van controlemaatregelen zijn geïdentificeerd. Na het nemen van de controlemaatregelen zijn alle risico's als «laag» geïdentificeerd.

Jaarlijks verstrekt LNV een bijdrage aan landinrichtingscommissies voor de uitvoering van landinrichtingsprojecten, waarin de inrichting van het landelijk gebied wordt afgestemd op de toekomstige functies m.b.t. natuur- en landschapsbeheer, landbouw en openluchtrecreatie.

Op grond van de Regeling subsidies Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO) wordt subsidie aan DLO verstrekt. Het M&O-risico hiervan wordt als laag ingeschat, omdat DLO de enige subsidie-aanvrager is, de Minister van LNV de accountant aanwijst die de jaarrekening moet controleren en subsidie wordt verleend voor de uitvoering van werkplannen die strekken tot door de Minister van LNV vastgestelde programma's.

#### OC&W

OC&W kent drie regelingen met een budgettair beslag van f 100 miljoen of meer:

Regeling	Begrotingsbedrag 2000 van de regeling (in guldens)	M&O-risico		
		Hoog	Midden	Laag
Wettelijke bekostiging onderzoekinstellingen/intermediaire organisaties.	903 mln.			L
Contributies internationale verdragen.	141 mln.			L

Regeling	Begrotings- bedrag 2000 van de regeling (in gulden)	M&O-risico		
		Hoog	Midden	Laag
Wet op de Studiefinanciering (WSF) incl. reisvoorziening WSF.	2,35 miljard		M	
WSF-leningen Stb. 183 (tekst).	1,725 miljard		M	
Wet Tegemoetkoming Studiekosten (WTS) Stb. 1995, 676.	562,8 mln.			L
Subsidie exploitatie niet-rijksmusea «Wet op het Specifiek Cultuurbeleid, Stb. 1993, 193; Bekostigingsbesluit Cultuuruitingen Stb. 1994, 473».	230,6 mln.			L

De inschatting van het M&O-risico vindt plaats op basis van het aantal geconstateerde gevallen van M&O per jaar en een oordeel over de doelgroep (professional judgement).

### Studiefinancieringsbeleid

De drie regelingen op het terrein van het studiefinancieringsbeleid betreffen de Wet op de Studiefinanciering (WSF) inclusief reisvoorziening WSF (waaronder ook de OV-studentenkaart valt), de WSF-leningen Stb. 183 (de rentedragende leningen en uitgaven die onder de prestatiebeurs-systematiek vallen) en de Wet tegemoetkoming studiekosten (WTS).

- Mede naar aanleiding van het onderzoek van de Rekenkamer is in 1999 door de Informatie Beheer Groep een projectorganisatie M&O ingesteld. Deze projectorganisatie beoogt het intern functioneren van de IB-Groep voor M&O-bestrijding te versterken en het M&O-beleid te intensiveren. Conform de Gedragslijn «Misbruik en oneigenlijk gebruik» van het ministerie is de inventarisatie van het bestaande controlebeleid door de projectorganisatie geactualiseerd. Dit zal uiteindelijk moeten leiden tot een aangescherpt M&O-beleid. Tevens worden in dit kader de afspraken met andere organen, waarmee gegevens worden uitgewisseld, opnieuw bezien en waar nodig aangepast.
- Op grond van de geactualiseerde inventarisatie kan bij studiefinanciering voor de aspecten woonsituatie (voor de uitwonenden-toeslag op de basisbeurs) en inkomen de M&O-gevoeligheid niet of niet geheel worden weggenomen door een goed voorlichtings-, controle- en/of sanctiebeleid.

### V&W

	Bedragen begroting 2000 in f 1 000,-	Risico M&O
Bijdrage infrastructuur OV; Wet en besluit infrafonds IF 01.02 Rail	2 055 972	L
Bijdrage infrastructuur OV; Wet en besluit infrafonds IF 01.03.02 reg/lokale infra;	1 197 324	L
Bijdrage infrastructuur OV; Wet en besluit infrafonds IF 03.02 Betuweroute	1 151 853	L
Gebundelde Doeluitkering (GDU) Wet en Besluit Infrafonds	353 847	L
Bijdrageregeling exploitatie OV; Wet en Besluit Personenvervoer Min regeling Stcrt 1992 251/252	2 216 520	L
Subsidiereregeling De Boer; Ministeriële regeling Stcrt 1996,66	123 897	L

De bijdragen worden verstrekt aan provincies, kaderwetgebieden en NS. Het risico van M&O is afgedekt door middel van controleprotocol en accountantsverklaring.

**VROM**

regeling	begrotings- gedrag	M&O-risico
Huursubsidiewet	3,2 miljard	H

Huursubsidie is voor een groot deel van de huishoudens in lagere inkomensklassen een kerninstrument om de betaalbaarheid van huurwoningen met voldoende kwaliteit te waarborgen. Met de Huursubsidiewet (HSW) wordt beoogd de woonlasten op een laag niveau te houden. In het kader van Misbruik en Oneigenlijk gebruik (M&O) worden gemeenten en verhuurders geïnstrueerd controles uit te voeren, beleid te maken en uit te voeren om passendheid van woonruimten te bevorderen. Instructies geschieden door middel van de «Handleiding voor de uitvoering van de HSW door gemeenten en verhuurders», een jaarlijkse voorlichtingsbijeenkomst en zo nodig accounts. Via al dan niet anonieme verzoeken van gemeenten en verhuurders kan de Dienst Recherche Zaken (DRZ) onderzoek (laten) verrichten naar mogelijk oneigenlijk gebruik dan wel misbruik van de HSW. Voor het huursubsidietijdvak 2000 – 2001 is afgesproken om in principe 75 accounts uit te voeren naar gemeenten en verhuurders en circa 20 accounts naar gemeenten specifiek voor de Vangnetregeling Huursubsidie.

De gevoeligheid voor M&O wordt bij de huursubsidieregeling veroorzaakt door de volgende subsidiebepalende factoren:

- a. inkomen (belastbaar inkomen van de subsidie-ontvangende huishouding)
- b. bewoningssituatie (samenstelling van de huishouding)
- c. huurprijs particuliere verhuurder of sociale verhuurder
- d. onderhuur
- e. vermogenspositie
- f. passendheidstoets/prestatieormering
- g. leeftijd

Ter voorkoming van M&O zijn voor ieder van deze factoren specifieke maatregelen getroffen.

Door de getroffen (controle)maatregelen is er sprake van een lage resterende onzekerheid. Verdere vermindering van deze onzekerheid is niet mogelijk. De werking van het controlebeleid wordt als afdoende beschouwd.

**VWS**

	Bedragen begroting 2000 in f 1 000,-	Risico M&O
Specifieke uitkeringen aan centrumgemeenten voor maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en verslavingszorg (op basis van Subsidieregeling Welzijnsbeleid, Stcr. 1995, 250)	336 mln.	L
Besluit afwijking verantwoordelijkheidstoedeling (Stb. 1994, 534)	117 mln.	L
Bekostingsbesluit inburgering nieuwkomers (Stb. 1998, 441)	124 mln.	L
Besluit tijdelijke regeling subsidiëring jeugdhulpverlening	1,124 mld.	L
Op basis van de Subsidieregeling Volksgezondheid (Stcr. 1998, 42):		L

	Bedragen begroting 2000 in f 1 000,-	Risiko M&O
• financiering diverse (para) medische, verplegende en verzorgende opleidingen	106 mln.	
• projecten, experimenten en onderzoeken op het terrein van volksgezondheid en zorg	131 mln.	
• toerusten en stimuleren van sociale partners bij het vormgeven van een arbeidsmarkt-, werkgelegenheids- en opleidingsbeleid	97 mln.	
Extra banen zorgsector	504 mln.	L

Het M&O-beleid van VWS is ingebed in het subsidiebeleid en -beheer. Uitgaande van het single-audit-beleid wordt het controleprotocol gebruikt om met de huisaccountant van de instelling afspraken vast te leggen over de uit te voeren controles. De subsidieverantwoording, het activiteitenverslag en de verklaring van de huisaccountant zijn de basis van het oordeel van VWS over de rechtmatige en doelmatige aanwending van subsidiegelden. Onderdeel van het M&O-beleid is het collegiaal overleg dat (bij VWS door de accountantsdienst) met de accountants in het veld wordt gehouden. De uitkomsten van het overleg kunnen worden gebruikt om de regelgeving of afspraken met de huisaccountant bij te stellen.

**Overzicht verdeling van de type fraudezaken (landelijke expertisefunctie) over de verschillende IFT's (arrondissementsparketten en politieregio's)**

Arrondissementen	Politieregio's	IFT	Type fraudezaak
Groningen, Leeuwarden, Assen Zutphen, Zwolle, Almelo, Arnhem	Groningen, Friesland, Drenthe IJsselland, Twente, Noord- en Oost-Gelderland, Gelderland-Zuid, Gelderland-Midden, Flevoland	Noord Oost	Telecom- en fiscale fraude Assurantie-, merken- en namaakfraude
Haarlem, Alkmaar Amsterdam	Kennemerland, Noord-Holland-Noord Amsterdam-Amstelland, Gooi en Vechtstreek	Noord-West Midden-West	Bancaire/cardfraude Beursfraude en bankgerelateerde fraude
Den Haag	Hollands-Midden, Haaglanden	West	Subsidie-, sociale zekerheids- en premiefraude
Rotterdam, Dordrecht	Rotterdam-Rijnmond, Zuid-Holland- Zuid	Zuid-West	Havenfraude, EU-fraude
Middelburg, Breda, Den Bosch, Maastricht, Roermond	Limburg-Zuid, Limburg-Noord, Midden- en West-Brabant, Brabant- Noord, Brabant-Zuid-Oost, Zeeland	Zuid	Faillissementsfraude, FIOD-ECD-ECD

## LIJST MET AFKORTINGEN

Abw	Algemene Bijstands Wet
Anw	Algemene Nabestaandenwet
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
BIRS	Bureau Internationale rechtshulp in Strafzaken
BOOM	Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie
BZK	Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties
CAR	Cursus Algemene Recherche
CTG	College tarieven gezondheidszorg
CTPO	Centraal Tri Partite Overleg
Ctsv	College van toezicht sociale verzekeringen
CTZ	College van Toezicht op de zorgverzekeringen
DOREAC	Doorlichting Regelingen op Accountancy aspecten
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
EOGFL	Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw
ESF	Europees Sociaal Fonds
EVO	Europese Verladers Organisatie
EZ	Economische Zaken
FIOD-ECD	Fiscale Inlichtingen en Opsporings Dienst-Economische Controle Dienst
FMP	Fraude Meld Punt
FRIS	Fraude Registratie en Informatie Systeem
GAK	Gemeenschappelijk Administratie Kantoor
GBA	Gemeentelijke Basis Administratie
GBCS	Geïntegreerd Beheer en Controle Systeem
GUO	Gemeenschappelijk Uitvoerings Orgaan
ICR	Instituut voor Criminaliteitsbeheersing en recherchekunde
IFT	Interregionaal Fraude Team
ISMO	Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik
LBF	Landelijk Bureau Fraude
Lisv	Landelijk instituut sociale verzekeringen
LRT	Landelijk Recherche Team
LNV	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
Lop	Landelijk overleg platform
LSOP	Landelijk Selectie- en Opleidings instituut voor de Politie
MDW	Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit
MILIEV	Milieu en Economische Verzelfstandiging
M&O	Misbruik en Oneigenlijk gebruik
MFO	Medefinancieringsorganisatie
MFP	Medefinancieringsprogramma
NVB	Nederlandse Vereniging van Banken
OLAF	Organisation de Lutte Anti Fraude
OLO's	Optische Leesbare Overschrijvingen
OM	Openbaar Ministerie
ORET	Ontwikkelingrelevante Exporttransacties
RIF	Regionaal Interdisciplinair Fraudeteam
SIOD	Sociale Inlichtingen en Opsporings Dienst
SNV	Nederlandse Ontwikkelingsorganisatie
SVB	Sociale Verzekerings Bank
TPO	Tri Partite Overleg
Uvi	uitvoeringsinstelling
VBTB	Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording
V&W	Verkeer en Waterstaat
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
UWV	Uitvoeringsorgaan Werknemers Verzekeringen
WIT	Westland Interventie Team



WSF	Wet op de Studie Financiering
WTG	Wet Tarieven Gezondheidszorg
WTS	Wet Tegemoetkoming Studiekosten
ZFW	Zieken Fonds Wet