

Vergaderjaar 2004–2005

29 810

Fraudebestrijding: stand van zaken 2004

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>	4.2.2	Fraudeonderzoeken en fraudeconstatering	27
		4.3	Horizontale fraude	29
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>11</b>	4.3.1	Fraudesignalen
1.1	Achtergrond van het onderzoek	11	4.3.2	Fraudeonderzoeken en fraudeconstatering
1.2	Verantwoordelijkheden	11	4.3.3	FIOD-ECD
1.3	De keten van fraudebestrijding	12	4.4	Fraude op SZW-terrein
1.4	Reikwijdte van het onderzoek	14	4.4.1	Fraudesignalen
1.5	Inhoud van het rapport	15	4.4.2	Onderzoek en fraudeconstatering
			4.5	Pakkans
			4.6	Conclusies
<b>2</b>	<b>Regie en coördinatie van de fraudebestrijding</b>	<b>16</b>		
2.1	Inleiding	16	<b>5</b>	<b>Afdoening van fraude</b>
2.2	Handhavingsarrangementen	16	5.1	Inleiding
2.3	Aansturing door het Openbaar Ministerie	17	5.2	Bestuurlijke afdoening
2.3.1	Algemeen	17	5.2.1	Inleiding
2.3.2	Fiscale fraude	17	5.2.2	Lichte fraudezaken
2.3.3	Horizontale fraude	17	5.2.3	Zware fraudezaken
2.3.4	Fraude op SZW-terrein	18	5.2.4	Inning
2.4	Beleidsmatige aansturing op SZW-terrein	18	5.3	Strafrechtelijke afdoening
2.4.1	Coördinatie opsporingsbeleid	18	5.3.1	Inleiding
2.4.2	Aansturing SVB en UWV	19	5.3.2	Doorlooptijden Openbaar Ministerie
2.4.3	Aansturing Arbeidsinspectie	20	5.3.3	Strafrechtelijke strafkans
2.5	Conclusie	20	5.3.4	Terugmelding door het Openbaar Ministerie
			5.4	Totale sanctiekans
<b>3</b>	<b>Preventie van fraude</b>	<b>22</b>	5.4.1	Inleiding
3.1	Inleiding	22	5.4.2	Fiscale fraude
3.2	Preventie-instrumenten	22	5.4.3	Horizontale fraude
3.2.1	Fiscale fraude	22	5.4.4	Illegale tewerkstelling
3.2.2	Horizontale fraude	23	5.4.5	Fraude met volksverzekeringen (SVB)
3.2.3	Fraude op SZW-terrein	23	5.4.6	Fraude met werknemersverzekeringen (UWV)
3.3	Inschatting van de omvang van fraude	24	5.5	Conclusies
3.3.1	Inleiding	24		
3.3.2	Fiscale fraude	24	<b>6</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>
3.3.3	Horizontale fraude	24	6.1	Conclusies
3.3.4	Fraude op SZW-terrein	24	6.2	Aanbevelingen
3.4	Conclusie	25	6.2.1	Minister van Justitie
			6.2.2	Bewindspersonen van Financiën
<b>4</b>	<b>Vaststellen van fraude</b>	<b>27</b>	6.2.3	Bewindspersonen van Sociale Zaken en
4.1	Inleiding	27		Werkgelegenheid
4.2	Fiscale fraude	27	6.2.4	Raad van Bestuur SVB
4.2.1	Fraudesignalen	27		

6.2.5	Raad van Bestuur UWV	57	7.5	Reactie Uitvoeringsinstituut Werknemers- verzekeringen	64
<b>7</b>	<b>Reacties en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	<b>58</b>	7.6	Nawoord Algemene Rekenkamer	66
7.1	Reactie minister van Justitie	58			
7.2	Reactie staatssecretaris van Financiën	60	<b>Bijlage 1</b>	<b>Berekening pakkans</b>	<b>69</b>
7.3	Reactie staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	61	<b>Bijlage 2</b>	<b>Strafkans per beleidsterrein in cijfers</b>	<b>72</b>
7.4	Reactie Sociale Verzekeringsbank	63	<b>Bijlage 3</b>	<b>Overzicht conclusies, aanbevelingen, reacties en nawoord</b>	<b>74</b>

## SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar Fraudebestrijding als vervolg op het rapport *Opsporing en vervolging van fraude* uit 2000.<sup>1</sup> Het onderzoek richt zich op drie terreinen: fiscale fraude, fraude op het terrein van de sociale zekerheid en horizontale fraude, zoals bank- en verzekeringsfraude. In aanvulling op het onderzoek uit 2000 is ook gekeken naar de handhaving van de Wet arbeid vreemdelingen (WAV) door de Arbeidsinspectie. De WAV is gericht op de bestrijding van illegale tewerkstelling, waarbij tevens vaak sprake is van premie- en belastingontduiking. In dit deel van het onderzoek kon de Algemene Rekenkamer ook terugrijpen op haar onderzoek *Aanpak illegale arbeid* uit 1999.<sup>2</sup>

Voor de onderzochte fraudeterreinen zijn vier ministers verantwoordelijk. De *minister van Justitie* heeft een coördinerende rol bij de fraudebestrijding. Onder zijn verantwoordelijkheid valt ook het Openbaar Ministerie, dat het gezag voert over de opsporing en vervolging van fraude. De *minister van Financiën* is verantwoordelijk voor het bestrijden van fiscale fraude door de Belastingdienst. Daarnaast is hij verantwoordelijk voor de bestrijding van enkele soorten horizontale fraude. De opsporing van deze fraudesoorten en van fiscale fraude is een taak van de FIOD-ECD.<sup>3</sup> De *minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties* is beheersmatig verantwoordelijk voor de regionale politiekorpsen en de zogeheten Interregionale Fraudeteams (IFT's), die gezamenlijk belast zijn met de opsporing van diverse soorten horizontale fraude. De *minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)* is verantwoordelijk voor fraudebestrijding in de sociale zekerheid door onder andere de Sociale Verzekeringsbank (SVB), het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD). De SIOD is belast met de opsporing van zeer zware, georganiseerde fraude in de sociale zekerheid. Onder de verantwoordelijkheid van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid valt ook de Arbeidsinspectie.

De Algemene Rekenkamer is in dit onderzoek nagegaan in hoeverre de fraudebestrijding in vier jaar is verbeterd, waarbij gekeken is naar:

- de regie en coördinatie van de fraudebestrijding;
- het inzicht in de geleverde prestaties, vooral die bij de (opsporings-) onderzoeken en afdoening van fraude;
- de geleverde prestaties zelf.

De belangrijkste conclusie van het onderzoek is dat de ministers met de beschikbare informatie geen goed antwoord kunnen geven op de vraag wat de resultaten van de fraudebestrijding zijn en of die resultaten verbeteren.

De kans dat gepleegde fraude ook wordt geconstateerd (de pakkans) verschilt tussen de diverse terreinen, maar ligt niet erg hoog. De kans dat geconstateerde fraude wordt bestraft (de straffkans) varieert van 65% tot 87%.

### Regie en coördinatie

De regie en coördinatie van de fraudebestrijding is op alle onderzochte terreinen verbeterd door het maken van handhavingssafspraken en door de komst van het Functioneel Parket. Met dit parket hebben de FIOD-ECD en de SIOD één aanspreekpunt bij het Openbaar Ministerie gekregen. Op fiscaal terrein is hierdoor het risico afgenomen dat zware zaken ten

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 555, nrs. 1–2.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 617, nrs. 1–2.

<sup>3</sup> De FIOD-ECD is ontstaan uit het samengaan van de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD) en de Economische controle-dienst (ECD).

onrechte niet worden geselecteerd voor vervolging door het Openbaar Ministerie.

Op het SZW-terrein is de komst van het Functioneel Parket van beperkte betekenis, omdat de Arbeidsinspectie, UWV en de SVB bij de afdoening van strafzaken vrijwel altijd te maken hebben met de negentien arrondissementen van het Openbaar Ministerie. Ook de opsporing en vervolging van horizontale fraude is nog versnipperd over de diverse politie- en justitie-organisaties. In de huidige opzet verloopt de samenwerking tussen deze instanties vaak moeizaam.

De minister van SZW stuurt de Arbeidsinspectie, SVB en UWV nog niet resultaatgericht aan. Het ontbreekt op onderdelen aan duidelijke doelstellingen voor de handhaving en aan meetbare prestatie-indicatoren. De Algemene Rekenkamer meent dat de minister van SZW zijn handhavingsdoelen op afzienbare termijn alleen kan bereiken als hij bereid is de regie in eigen handen te nemen en die niet in zo grote mate overlaat aan de uitvoeringsinstellingen.

### **Preventie**

De uitvoeringsorganisaties op de diverse fraudeterreinen verrichten duidelijk inspanningen om fraude te voorkomen. De organisaties meten echter nog onvoldoende de bekendheid van regels en plichten en de controlebeleving bij doelgroepen. Door zich meer te informeren over de bekendheid van regels en de controlebeleving bij de doelgroep zouden de organisaties hun handhavingsstrategie waar nodig kunnen aanpassen en daarmee de effectiviteit van de handhaving kunnen vergroten.

De Algemene Rekenkamer acht het voor de bepaling van de controlestrategie ook van belang dat er zicht bestaat op de mogelijke fraudeomvang. Voor het fiscale terrein is het onmogelijk de fraudeomvang te bepalen. Voor horizontale fraude is, ondanks het voornemen hiertoe, geen inschatting gemaakt van de mogelijke fraudeomvang. Dit staat volgens de Algemene Rekenkamer een goede bepaling van de capaciteitsinzet op het terrein van horizontale fraude in de weg.

Op het SZW-terrein ontbreekt vooralsnog een schatting van de omvang van fraude met uitkeringen die de SVB verstrekt en van premiefraude door werkgevers bij UWV. Wel is de omvang van illegale tewerkstelling in beeld gebracht, evenals de omvang van uitkeringsfraude bij UWV. Deze blijken de afgelopen periode sterk, respectievelijk enigszins te zijn toegenomen.

### **Opsporing**

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat zich bij de verschillende organisaties nog tekortkomingen voordoen bij de opsporing en vaststelling van fraude. Het inzicht bij de verschillende organisaties in de stroom aan fraudezaken, van signaal via (opsporings-)onderzoek tot aan fraudeconstatering is weliswaar verbeterd maar nog steeds niet volledig.

Vanwege capaciteitsgebrek worden niet alle signalen onderzocht en komen ook niet alle zware fraudezaken in het strafrechtelijk traject terecht. Zowel de SVB als de Belastingdienst kampen met een blinde vlek wat betreft de kleinere fraudezaken. Het is onbekend om hoeveel fraudeconstateringen het hierbij gaat, zodat ook de afdoening van deze zaken op dit moment niet inzichtelijk is. Bij UWV en SVB is daarnaast de categorie «geen fraude geconstateerd» enigszins vervuild omdat er zaken worden meegeteld waarbij wel degelijk van fraude sprake is of kan zijn. Deze

punten vormen een belemmering bij de evaluatie en aansturing van fraudebestrijding.

Uit de wel beschikbare cijfers over de opsporing komt een wisselend beeld naar voren. Door de toekenning van minder capaciteit en prioriteit aan werkgeversfraude door UWV neemt volgens de Algemene Rekenkamer de kans af dat gepleegde fraude op dit terrein ook wordt ontdekt. Het aantal door de Interregionale Fraudeteams opgepakte zware horizontale fraudezaken is weliswaar gestegen maar blijft achter bij de verwachtingen. Omdat het zicht op de opsporingsprestaties van de Interregionale Fraudeteams en van de politiekorpsen ontbreekt, kan de minister van Justitie de opsporing van horizontale fraude niet goed aansturen. Dit gebrek aan inzicht in de resultaten zet ook de aangiftebereidheid van private partijen onder druk.

De prestaties van de Arbeidsinspectie bij de opsporing van illegale tewerkstelling staan niet in verhouding tot de omvang en de groei van het fenomeen in de verschillende branches.

De onderzochte organisaties blijken, een uitzondering bij UWV daargelaten, niet of nauwelijks inzicht te hebben in de pakkans: de kans dat zij gepleegde fraude daadwerkelijk constateren. De pakkans is een belangrijke indicator voor de effectiviteit van de fraudebestrijding. Uit eigen berekeningen van de Algemene Rekenkamer, blijkt dat de pakkans uiteenloopt op de diverse terreinen maar over het algemeen niet erg hoog ligt. Zo schat de Algemene Rekenkamer de pakkans voor illegale tewerkstelling tussen de 5% en 10%, voor fraude met de volksverzekeringen op minimaal 15% en voor zwarte fraude met werknemersverzekeringen (zwart werken naast een WW- of WAO-uitkering) op minder dan 1 procent. Deze schattingen duiden op een lage prioriteit voor fraudebestrijding.

De door UWV berekende pakkans voor witte uitkeringsfraude (een witte baan naast een WW- of WAO-uitkering) ligt met 95% beduidend hoger.

### **Vervolging**

De bewindspersonen zijn de meeste toezeggingen met betrekking tot de afdoening van fraudezaken nagekomen. De Algemene Rekenkamer constateert vooral nog tekortkomingen in het inzicht bij de drie organisaties die fraudezaken ook bestuurlijk kunnen afdoen: de Belastingdienst, SVB en (in mindere mate) UWV.

Zowel de Belastingdienst als de SVB hebben nog steeds (te) weinig inzicht in de bestuurlijke afdoening van lichte fraudezaken, van zware, niet bij het OM aangegeven fraudezaken en van geseponeerde strafzaken. Verder hebben de Belastingdienst, UWV en de SVB nog steeds geen of onvoldoende inzicht in de inning van opgelegde boetes, naheffingen of terugvorderingen bij fraudezaken.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het gebrek aan inzicht in een belangrijk deel van de afdoening kan leiden tot een blinde vlek bij de aansturing en evaluatie van fraudebestrijding. Ook kan – net als in 2000 – nog steeds niet worden aangetoond dat zware fraude altijd wordt bestraft. UWV heeft de afdoening van werknemersfraude verbeterd, maar heeft nog aanzienlijke problemen met de afdoening van werkgeversfraude. De kans dat frauderende werkgevers die gepakt zijn een boete of straf krijgen opgelegd ligt nu tussen de 65% en 80%.

Het Openbaar Ministerie heeft het inzicht in de afdoening van fraudezaken verbeterd ten opzichte van 2000. Het is moeilijk om de prestaties van het Openbaar Ministerie in de jaren 2000–2003 te beoordelen, omdat een aanzienlijk deel van de zaken uit 2002 en 2003 nog openstaat. Het hangt veelal van de afloop van deze zaken af, of de balans in positieve of negatieve zin moet worden opgemaakt.

De afdoening van fiscale fraudezaken uit 2000–2001 vertoont een ongunstig beeld. Het Openbaar Ministerie sepondeerde 30% van de zaken. Voor 2002 en 2003 komt de straffkans uit op maximaal 79%.

Het Openbaar Ministerie slaagt er in om zowel horizontale fraudezaken als overtredingen van de Wet arbeid vreemdelingen redelijk succesvol af te doen. De straffkansen zijn met 80% respectievelijk 87% relatief hoog en deze zijn ook stabiel over de jaren.

De afdoening van zowel SVB-zaken als UWV-werkgeverszaken uit 2000 vertoont een minder gunstig beeld. Het Openbaar Ministerie sepondeerde 30% van de zaken. Voor de in 2003 beoordeelde zaken komt de straffkans voor beide terreinen uit op maximaal circa 76%. De afdoening van UWV-uitkeringsfraudezaken uit 2000 verliep relatief goed, met een straffkans van ruim 80%. Bij de zaken uit de jaren daarna lijkt echter enige verslechtering op te treden.

Het Openbaar Ministerie sepondeert dus nog steeds veel zaken. Positief is dat het Openbaar Ministerie fraudezaken gemiddeld steeds sneller in behandeling neemt, maar nog wel langzamer dan voor het SZW-terrein was afgesproken.

Al met al kunnen de prestaties van het Openbaar Ministerie nog verbeterd worden.

De onderzochte uitvoeringsorganisaties kunnen nauwelijks informatie over de mate van recidive verstrekken. Alleen op het terrein van illegale tewerkstelling zijn gegevens beschikbaar; deze wijzen op hoge recidive. Pas in 2005 zal hierin, door de invoering van de hogere bestuurlijke boete bij de Wet arbeid vreemdelingen, verbetering kunnen optreden. Mede door het gebrek aan inzicht in recidive kunnen organisaties de vraag in hoeverre zij erin slagen fraude effectief aan te pakken, niet goed beantwoorden.

In het verlengde van bovenstaande conclusies heeft de Algemene Rekenkamer diverse aanbevelingen geformuleerd voor de betrokken bewindspersonen en organisaties. Deze zijn opgenomen in hoofdstuk 6.

### **Reacties en nawoord Algemene Rekenkamer**

Het conceptrapport is voorgelegd aan de bewindspersonen van de ministeries van Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid en aan de voorzitters van de Raad van Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen.<sup>4</sup>

De bewindspersonen geven in hun reacties aan dat maatregelen nodig zijn om de effectiviteit van fraudebestrijding te verhogen. De Algemene Rekenkamer constateert echter dat de bewindspersonen onvoldoende concrete voornemens noemen om pakkansen te verhogen en afdoeningsresultaten te verbeteren.

De Algemene Rekenkamer signaleert dat de voornemens van de staatssecretaris van Financiën nog niet leiden tot een *volledig* beeld van de door

---

<sup>4</sup> Het rapport is ter informatie aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) gestuurd, omdat er geen conclusies en aanbevelingen in zijn richting zijn geformuleerd. De minister van BZK heeft geen reactie gegeven op het rapport.

de Belastingdienst vastgestelde fraudegevallen. De staatssecretaris betreft hierin namelijk niet die fraudegevallen waarbij geen vergrijpboete is opgelegd. Deze gevallen moeten volgens de Algemene Rekenkamer ook worden betrokken in de informatievoorziening over fraudebestrijding.

De minister van Justitie wijst in zijn reactie op de jarenlange samenwerking tussen private partijen, het OM en de politie via het frauderegistratie- en informatiesysteem (FRIS). Daarnaast geeft hij aan dat met alle politiekorpsen is afgesproken dat ze meer fraudezaken aan het OM gaan leveren. De Algemene Rekenkamer blijft echter van mening dat het ontbreken van inzicht in de aard en omvang van horizontale fraude een goede bepaling van de capaciteitsinzet en de aansturing van de opsporing in de weg staat. Dit gebrek aan inzicht wordt onder andere veroorzaakt doordat FRIS nog niet goed werkt.

De minister van Justitie is ook van mening dat er reeds sprake is van één loket voor het coördineren van horizontale fraudezaken van Interregionale Fraudeteams en dat het bedrijfsleven daarnaast aanspreekpunten heeft binnen de regiokorpsen van de politie en binnen het OM.

De Algemene Rekenkamer vindt de totale coördinatie van horizontale fraudezaken nog onvoldoende. Het betreft hier zowel de coördinatie van de zware fraudezaken die door de Interregionale Fraudeteams worden opgepakt alsook de coördinatie van zaken die de 26 regiokorpsen van de politie en de FIOD-ECD behandelen.

De staatssecretaris van SZW zegt toe de aansturing voor wat betreft het handhavingsbeleid te versterken door met de SVB en UWV te werken aan een eenduidige set van prestatiegegevens en voor illegale tewerkstelling te werken aan kwantitatieve doelstellingen. De Algemene Rekenkamer is verheugd over deze toezegging, maar acht deze nog weinig concreet. De Algemene Rekenkamer is blij met de positieve reactie van UWV en de toezegging van de SVB over de voorgenomen monitoring van pakkansen.

De staatssecretaris meldt verder in zijn reactie dat een aparte verantwoording over fraudebestrijding niet past in de SUWI-systematiek. De Algemene Rekenkamer concludeert dat op deze wijze niet is voorzien in een periodieke evaluatie van het gehele handhavingsprogramma. De afzonderlijke jaarverslagen van de verschillende organisaties bieden hiervoor geen afdoende alternatief.

De staatssecretaris van SZW geeft aan dat de taken van het voormalig Bureau Opsporingsbeleid nu door de directie Uitvoeringsbeleid (UB) worden uitgevoerd. De Algemene Rekenkamer ziet hierin een risico voor de coördinatie van de fraudebestrijding. De directie UB richt zich namelijk primair op de aansturing van UWV, SVB en CWI en niet op de Arbeidsinspectie en de SIOD. Voor de directie UB is handhaving bovendien slechts één van de vele onderwerpen die de aandacht opeisen.

De staatssecretaris van SZW noemt een aantal acties die tot een betere aansturing van de bestrijding van illegale tewerkstelling moeten leiden. De Algemene Rekenkamer zal met grote interesse volgen in hoeverre deze plannen ook daadwerkelijk leiden tot een transparant beeld van de risicosectoren en de ingezette instrumenten en welke resultaten daarbij worden behaald.

De staatssecretaris van SZW geeft in zijn reactie aan dat bestrijding van fraude door werkgevers meer prioriteit verdient en dat hij UWV zal verzoeken de aandacht voor werkgeversfraude tot januari 2006 te bestendigen. UWV onderkent de noodzaak om de continuïteit in de

bestrijding van werkgeversfraude dit en volgend jaar nauwlettend te volgen, maar zal de inzet bij de bestrijding van werkgeversfraude niet verhogen. De in 2004 en 2005 te realiseren processen verbaal werkgeversfraude staan onder druk. De staatssecretaris van Financiën is van mening dat met de overgang van medewerkers van UWV naar de Belastingdienst de bestrijding van werkgeversfraude zoveel mogelijk geoptimaliseerd wordt. De Algemene Rekenkamer is niet gerust op de voorgenomen inspanningen van SZW en UWV en stelt vast dat zo de dalende lijn in de prestaties bij werkgeversfraude niet zal worden gekeerd.



## 1 INLEIDING

### 1.1 Achtergrond van het onderzoek

Het onderzoek *Fraudebestrijding* is een vervolg op het rapport *Opsporing en vervolging van fraude* dat de Algemene Rekenkamer in december 2000 uitbracht.<sup>5</sup> Het onderzoek richt zich net als het vorige onderzoek op drie terreinen: fiscale fraude (zoals het opzettelijk verzwijgen van inkomsten), fraude op het terrein van de sociale zekerheid (zoals zwart werken naast een uitkering en ontduiking van sociale premies) en zogenoemde horizontale fraude. Bij deze laatste vorm van fraude is niet de overheid, maar zijn bedrijven of particulieren het slachtoffer. Voorbeelden zijn bancaire fraude (waaronder pinpasfraude) en verzekeringsfraude (zoals het opgeven van niet gestolen goederen).

Fraude kent vele verschijningsvormen. De essentie ervan is echter steeds dat mensen zich geld toe-eigenen waarop ze geen recht hebben en zo de overheid of bedrijven benadelen. Ze tasten ook de rechten van anderen aan, omdat fraude de premies omhoog drijft of de belastinginkomsten drukt.

Fraude die aan het licht kan komen door vergelijking van bestanden, wordt witte fraude genoemd. Een voorbeeld is het hebben van een officiële baan naast een uitkering. Bij zwarte fraude wordt elke registratie ontdoken en levert bestandsvergelijking niets op.

De Algemene Rekenkamer is nagegaan in hoeverre de fraudebestrijding in vier jaar is verbeterd, waarbij gekeken is naar:

- de regie en coördinatie van de fraudebestrijding;
- het inzicht in de geleverde prestaties, vooral die bij de (opsporings-) onderzoeken naar en afdoening van fraude;
- de geleverde prestaties zelf.

Het onderzoek past in het streven van de Algemene Rekenkamer om meer aandacht te schenken aan de effectiviteit van haar eigen werk. In het onderzoek is daarom nagegaan in hoeverre de bewindspersonen toezeggingen zijn nagekomen die zij deden naar aanleiding van het vorige rapport.

De Algemene Rekenkamer heeft het rapport op 22 juli 2004 gestuurd aan de bewindspersonen van de ministeries van Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid en aan de voorzitters van de Raad van Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen. Zij reageerden eind augustus/begin september 2004.<sup>6</sup> De antwoorden zijn verwerkt in dit rapport en staan samengevat weergegeven in hoofdstuk 7.

### 1.2 Verantwoordelijkheden

Vier ministers hebben verantwoordelijkheden voor de onderzochte fraudeterreinen.

De *minister van Justitie* heeft een coördinerende rol bij de fraudebestrijding. Onder zijn verantwoordelijkheid valt ook het Openbaar Ministerie, dat het gezag voert over de opsporing en vervolging van fraude.

De *minister van Financiën* is verantwoordelijk voor preventie, opsporing en bestuurlijke sanctionering van fiscale fraude door de Belastingdienst, waaronder fraude met de loon- en inkomstenbelasting, de omzetbelasting en de vennootschapsbelasting. Daarnaast is hij verantwoordelijk voor de

---

<sup>5</sup> «Opsporing en vervolging van fraude». Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 555, nrs. 1–2.

<sup>6</sup> Het rapport is ter informatie aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) gestuurd, omdat er geen conclusies en aanbevelingen in zijn richting zijn geformuleerd. De minister van BZK heeft geen reactie gegeven op het rapport.

bestrijding van enkele soorten horizontale fraude, waaronder faillissementsfraude en een deel van de verzekeringsfraude. De opsporing van deze fraudesoorten en van fiscale fraude is een taak van de FIOD-ECD, de dienst die is ontstaan uit het samengaan van de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) en de Economische Controledienst (ECD).

De *minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties* is beheersmatig verantwoordelijk voor de regiokorpsen van de politie en de zogeheten Interregionale Fraudeteams (IFT's), die belast zijn met de opsporing van diverse soorten horizontale fraude, waaronder bancaire fraude en een deel van de verzekeringsfraude.

De *minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)* is verantwoordelijk voor preventie, opsporing en bestuurlijke sanctionering van fraude in de sociale zekerheid, waaronder de fraudebestrijding door de Sociale Verzekeringsbank (SVB), het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD). De SIOD is belast met de opsporing van zeer zware, georganiseerde fraude in de sociale zekerheid. Onder de verantwoordelijkheid van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid valt ook de Arbeidsinspectie, die zich aan de hand van de Wet arbeid vreemdelingen richt op de bestrijding van illegale tewerkstelling, waarbij vaak sprake is van ontduiking van belastingen en sociale premies.

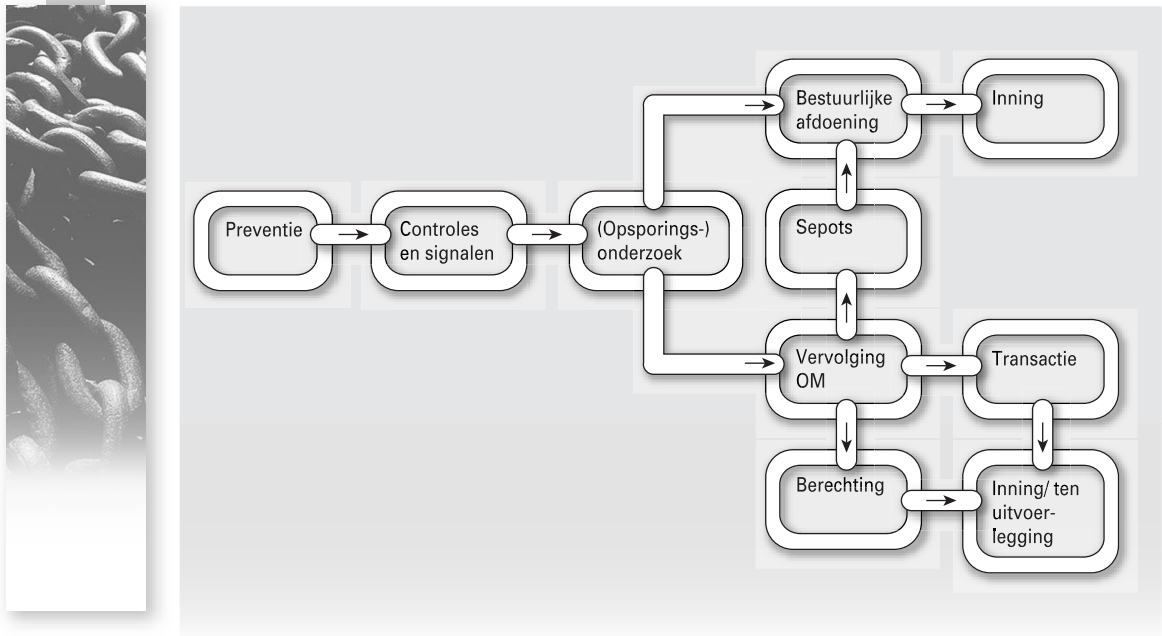
De SVB voert op SZW-terrein de volksverzekeringen uit: de Algemene ouderdomswet, de Algemene nabestaandenwet en de Algemene Kinderbijslagwet. UWV voert de werknemersverzekeringen uit, waarvan de Werkloosheidswet, de Wet op de arbeidsongeschiktheid en de Ziektewet de belangrijkste zijn.

### **1.3 De keten van fraudebestrijding**

De fraudebestrijdingsketen bestaat uit een aantal schakels. Deze staan beschreven in figuur 1 en worden vervolgens toegelicht. Het spreekt vanzelf dat de verschillende organisaties die in het onderzoek betrokken zijn, hun eigen procesgang kennen. Figuur 1 is bedoeld om aan te geven hoe de fraudebestrijding in grote lijnen verloopt.

## De fraudebestrijdingsketen

Figuur 1



### *Preventie*

Het voorkómen van fraude heeft de voorkeur boven het bestrijden van eenmaal gepleegde fraude. Doel van preventie is dat zoveel mogelijk betrokkenen de wet spontaan naleven.

### *Controle*

Bestandsvergelijkingen, inspecties en controles zijn belangrijke instrumenten om fraude zo snel mogelijk te signaleren en financiële schade te voorkomen. Daarnaast kan fraude aan het licht komen door tips van burgers of signalen van andere organisaties.

### *(Opsporings-)onderzoek*

De handhavende instantie neemt naar aanleiding van signalen en naar aanleiding van controles zaken in onderzoek. Aan de hand van de zwaarte van de *vermoede* fraude moeten sommige instanties de keus maken voor bestuurlijke afdoening of opsporingsonderzoek, dat kan leiden tot strafrechtelijke afdoening. Op het terrein van horizontale fraude en voor de overtredingen van de WAV die de Arbeidsinspectie vaststelt, is (vooralsnog) alleen sprake van strafrechtelijke afdoening en niet van bestuurlijke afdoening. Opsporingsonderzoek vindt onder gezag van het Openbaar Ministerie plaats en leidt in principe tot een proces-verbaal en strafrechtelijke vervolging. De bestuurlijke afdoening kan bestaan uit het corrigeren en terugvorderen van bedragen, het opleggen van een boete of

het geven van een waarschuwing. Bij strafrechtelijke afdoening moet het opsporingsonderzoek leiden tot het bewijs van fraude in strafrechtelijke zin.

#### *Vervolging*

Het opsporingsonderzoek kan leiden tot indiening van een proces-verbaal bij het Openbaar Ministerie, dat vervolgens overgaat tot dagvaarding van de verdachte voor de rechter, een transactie of het seponeren van de zaak. Geseponeerde zaken komen in bepaalde gevallen alsnog in aanmerking voor bestuurlijke afdoening.

#### *Berechting*

In geval van dagvaarding besluit de rechter tot veroordeling, vrijspraak of ontslag van rechtsvervolging. De rechtbank kan de verdachte ook schuldig verklaren zonder oplegging van een straf of besluiten tot nietigheid van de dagvaarding, onbevoegdheid van de rechter, niet-ontvankelijkheid van het Openbaar Ministerie of schorsing.

#### *Tenuitvoerlegging*

Opgelegde boetes, vrijheids- en taakstraffen moeten vervolgens ook worden geïnd of uitgevoerd om tot een goede afronding van de zaak te komen.

### **1.4 Reikwijdte van het onderzoek**

De opsporing en vervolging van fraude namen in het vorige onderzoek van de Algemene Rekenkamer een centrale plaats in. In dit vervolgonderzoek is ook nadrukkelijk aandacht geschonken aan de andere schakels in de keten: preventie, controles en signalen, bestuurlijke afdoening en de inning van bestuurlijke boetes en terug te vorderen bedragen.

Een tweede verschil met het vorige onderzoek is dat op het terrein van de sociale zekerheid een onderwerp is toegevoegd en een onderwerp is weggelaten. Toegevoegd is de Wet arbeid vreemdelingen, die zich richt op de bestrijding van illegale tewerkstelling. De reden om dit onderwerp toe te voegen is dat illegale tewerkstelling vaak gepaard gaat met het ontduiken van loonbelasting en het frauderen met sociale premies. In dit deel van het onderzoek kon de Algemene Rekenkamer bovendien teruggrijpen op haar rapport *Aanpak illegale arbeid* uit 1999.<sup>7</sup>

De bestrijding van bijstandsfraude is in dit vervolgonderzoek niet meegenomen, vanwege de ingrijpende wijzigingen als gevolg van de invoering per 1 januari 2004 van de Wet werk en bijstand. Gemeenten zijn hierdoor financieel volledig verantwoordelijk geworden voor de bijstandsuitkeringen, inclusief de bestrijding van fraude.

De Wet werk en bijstand was tijdens de uitvoering van het onderzoek te jong om zinvolle, op onderzoek gebaseerde uitspraken te doen over de vraag of de fraudebestrijding onder de nieuwe wet andere resultaten laat zien dan onder de oude wet.

Tot slot heeft de Algemene Rekenkamer het vervolgonderzoek voor wat betreft het terrein van horizontale fraude toegespitst op bancaire fraude en verzekeringsfraude.

---

<sup>7</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 617, nrs. 1–2.

## 1.5 Inhoud van het rapport

In hoofdstuk 2 van dit rapport staat de regie en coördinatie van de fraudebestrijding centraal, met thema's als de totstandkoming van handhavingsarrangementen en de aansturing van de opsporing door het Openbaar Ministerie. Bijzondere aandacht gaat in dit hoofdstuk uit naar de beleidsmatige aansturing op SZW-terrein, vanwege de versnippering die de Algemene Rekenkamer in 2000 op dit terrein constateerde.

In de hoofdstukken 3, 4 en 5 komen de schakels van de handhavingsketen aan de orde. Hoofdstuk 3 gaat in op de preventie van fraude en op wat bekend is over de omvang van fraude op de diverse terreinen. In hoofdstuk 4 staat het onderzoek naar fraude centraal, tot en met de indiening van een proces-verbaal bij het Openbaar Ministerie. Hoofdstuk 5 behandelt de afdoening van fraude, waarbij zowel de strafrechtelijke vervolging aan de orde komt als de bestuurlijke afdoening en de inning van door de organisaties opgelegde boetes.

Elk hoofdstuk besluit met conclusies. De slotconclusies en de aanbevelingen die de Algemene Rekenkamer doet aan de betrokken bewindspersonen en organisaties zijn opgenomen in hoofdstuk 6.

In hoofdstuk 7 worden de reacties van de minister van Justitie, de bewindspersonen van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de voorzitters van de Raad van Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank en van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen besproken.<sup>8</sup> Dit hoofdstuk sluit af met een nawoord van de Algemene Rekenkamer.

---

<sup>8</sup> Het rapport is ter informatie aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) gestuurd, omdat er geen conclusies en aanbevelingen in zijn richting zijn geformuleerd. De minister van BZK heeft geen reactie gegeven op het rapport.

## 2 REGIE EN COÖRDINATIE VAN DE FRAUDEBESTRIJDING

### 2.1 Inleiding

Naar aanleiding van het rapport uit 2000 zegden de betrokken ministers en organisaties toe om de regie en coördinatie van de fraudebestrijding te bevorderen. Deze toezeggingen betroffen:

- het maken van afspraken tussen de handhavende instanties en het Openbaar Ministerie over onder meer het aantal in te dienen processen-verbaal en de afdoening ervan;
- versterking van de aansturing door het Openbaar Ministerie van de opsporingsdiensten;
- het op SZW-terrein creëren van één instantie voor het opsporingsbeleid.

De Algemene Rekenkamer is nagegaan in hoeverre deze toezeggingen zijn nagekomen.

### 2.2 Handhavingsarrangementen

De partijen in de *fiscale fraudeketen* maakten in 2000 al afspraken over onder meer het aantal fraudezaken dat de Belastingdienst aan de FIOD-ECD aanlevert en over het aantal zaken dat het Openbaar Ministerie van de FIOD-ECD aangeboden krijgt en afhandelt. Deze afspraken maken de partijen nog steeds. De afspraken hebben ook betrekking op doelen, thema's en resultaten van de opsporing. Eén van de afspraken is dat het Openbaar Ministerie maximaal 10% van de fraudezaken seponeert. De overige 90% van de zaken leiden zoveel mogelijk tot een dagvaarding en anders tot een transactie.

Op het terrein van de *horizontale fraude* hebben de Nederlandse Vereniging van Banken en het Openbaar Ministerie in oktober 2000 een handhavingsarrangement voor 2001–2002 gesloten. In dit eerste arrangement tussen deze partijen zijn afspraken vastgelegd over het aantal fraudezaken dat in opsporing en vervolging wordt genomen. Voor 2003–2004 is een conceptarrangement opgesteld, dat kwalitatieve afspraken bevat en geen afspraken over aantallen zaken. Het Openbaar Ministerie verplicht zich in dit concept om de banken tijdig in te lichten over de afloop van zaken. Dit heeft onder meer tot doel het voor de banken gemakkelijker te maken om de schade te verhalen op de verdachte.

Het Verbond van Verzekeraars en het Openbaar Ministerie hebben door een verschil van mening nog geen handhavingsarrangement afgesloten. De beoogde samenwerking kan niet effectief plaatsvinden zolang de informatie-uitwisseling tussen politie, Justitie en de verzekeraars niet goed geregeld is, zo stellen de verzekeraars en het Openbaar Ministerie vast in een gezamenlijke intentieverklaring uit 2001. In deze verklaring zijn wel afspraken vastgelegd over het aantal zaken dat in opsporing en vervolging wordt genomen.

Op het terrein van de *sociale zekerheid* maakten de handhavende organisaties tot en met 2001 elk afzonderlijk afspraken met het Openbaar Ministerie over de vervolging van opgespoorde fraude. Vanaf 2002 gebeurt dit jaarlijks in een gezamenlijk handhavingsarrangement. Het meest recente arrangement, dat voor 2004, is ondertekend door het Openbaar Ministerie, het Ministerie van SZW, de SIOD, de Arbeidsinspectie, de SVB en UWV.

In het arrangement staan onder meer afspraken over aantallen bij het Openbaar Ministerie aan te leveren zaken en de kwaliteit en afhandeling ervan.

Het Openbaar Ministerie streeft ernaar in beginsel geen sepotbeslissingen te nemen en in 90% van de ingediende zaken binnen drie maanden een beslissing te nemen over het vervolg. In geval van dagvaarding of een transactie (geldbedrag of taakstraf) volgt vervolgens binnen drie maanden de zitting of het transactievoorstel.

Het Openbaar Ministerie streeft er verder naar om de uitvoerende instantie zo spoedig mogelijk een bericht te zenden over de afloop van een zaak.

## **2.3 Aansturing door het Openbaar Ministerie**

### *2.3.1 Algemeen*

De minister van Justitie gaf in zijn reactie op het rapport uit 2000 aan bezig te zijn om de opsporingsdiensten sterker en meer eenduidig aan te sturen. De grote opsporingsdiensten zouden één aanspreekpunt bij het Openbaar Ministerie krijgen.

Sinds 1 januari 2003 is conform dit voornemen bij het Openbaar Ministerie het Functioneel Parket ingesteld, dat belast is met de aansturing van de vier bijzondere opsporingsdiensten, waaronder de SIOD en de FIOD-ECD. Het Functioneel Parket is ook belast met de vervolging van fiscale fraude, de zwaarste zaken sociale-zekerheidsfraude (de zaken van de SIOD) en enkele soorten horizontale fraude.

### *2.3.2 Fiscale fraude*

In het rapport uit 2000 wees de Algemene Rekenkamer ten aanzien van *het fiscale terrein* op het risico dat de Belastingdienst, de FIOD-ECD en het Openbaar Ministerie niet de zwaarste zaken, maar een dwarsdoorsnede van zwaardere zaken zouden selecteren voor vervolging door het Openbaar Ministerie. Eén van de oorzaken was dat de selectie van zware zaken verdeeld was over diverse arrondissementsparketten van het Openbaar Ministerie. Geselecteerde zware zaken in het ene parket zouden minder zwaar kunnen zijn dan niet geselecteerde zaken in een ander parket. Door de komst van het Functioneel Parket vindt de selectie centraal plaats, waardoor het risico is afgenomen dat de zwaarste zaken ten onrechte niet in opsporing worden genomen.

### *2.3.3 Horizontale fraude*

De opsporing van horizontale fraude vindt plaats door diverse opsporingsinstanties onder het gezag van verschillende onderdelen van het Openbaar Ministerie (OM), zoals blijkt uit tabel 2.1.

**Tabel 2.1 Taakverdeling opsporing horizontale fraude**

Soort zaken	Opsporing door	Onder OM-gezag van
Lichte zaken	26 Regiokorpsen van de politie	19 Arrondissementsparketten
Zware zaken	6 Interregionale Fraude Teams	6 Arrondissementsparketten
Zware zaken	Nationale recherche	Landelijk parket
Zware zaken	FIOD-ECD	Functioneel parket

Elk Interregionaal Fraude Team (IFT) is samen met het bijbehorende arrondissementsparket van het Openbaar Ministerie landelijk verantwoordelijk voor één of twee soorten horizontale fraude. In de praktijk blijkt de indeling in deze inhoudelijke loketten op problemen te stuiten. De diverse fraudesoorten komen in alle arrondissementen voor, terwijl de landelijke verantwoordelijkheid per fraudesoort belegd is bij één van de arrondissementenparketten. Het verantwoordelijke parket heeft geen landelijke bevoegdheden en is dus afhankelijk van de medewerking van andere arrondissementenparketten. De samenwerking tussen de parketten en tussen de IFT's blijkt in de praktijk moeizaam te verlopen. Dit leidt er vaak toe dat in een regio die voor een bepaalde fraudesoort niet landelijk verantwoordelijk is, de opsporing en vervolging van deze fraudesoort weinig aandacht krijgt. Volgens het Verbond van Verzekeraars heeft dit tot gevolg dat verzekeringsfraude buiten Noord- en Oost-Nederland niet of nauwelijks wordt aangepakt en dat er met name in het westen van Nederland veel wordt geseponneerd wegens gebrek aan prioriteit. Als gevolg hiervan doen volgens de verzekeraars in het westen van Nederland weinig verzekeraars aangifte van fraude. De banken en de verzekeraars geven aan dat er een duidelijke behoefte bestaat aan één loket binnen het Openbaar Ministerie dat zich richt op horizontale fraude. De huidige versnippering belemmert de integrale bestrijding van horizontale fraude.

#### *2.3.4 Fraude op SZW-terrein*

Op het terrein van de sociale zekerheid is de bestrijding van de zwaarste zaken sinds 1 januari 2002 de verantwoordelijkheid van de SIOD. Deze dienst heeft in 2003 68 onderzoeken afgerond. Een groot deel (23 onderzoeken) kwam voort uit fraudemeldingen van UWV. De onderzoeken van de SIOD richten zich op onder meer op identiteitsfraude en werkgeversfraude.

Met de komst van het Functioneel Parket is in de sociale zekerheid de aansturing van de opsporing van zeer zware fraude bij het Openbaar Ministerie in één hand komen te liggen en heeft de SIOD bij het Openbaar Ministerie één aanspreekpunt gekregen. Het Functioneel Parket is voor UWV, de SVB en de Arbeidsinspectie het aanspreekpunt voor beleidsmatige zaken.

Deze drie organisaties blijven bij de afdoening van de strafzaken die zij niet aan de SIOD overdragen echter te maken hebben met de negentien verschillende arrondissementsparketten van het Openbaar Ministerie. Voor SVB ging het in 2003 om circa 500 bij het Openbaar Ministerie ingediende processen-verbaal, en voor zowel UWV als de Arbeidsinspectie om circa 750.

## **2.4 Beleidsmatige aansturing op SZW-terrein**

### *2.4.1 Coördinatie opsporingsbeleid*

Conform de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer uit 2000 heeft het Ministerie van SZW één instantie gecreëerd voor het opsporingsbeleid: het Bureau Opsporingsbeleid. Dit bureau is op 1 januari 2002 ontstaan en op 1 januari 2004 als zelfstandige eenheid weer verdwenen. Het is opgegaan in de directie Uitvoeringsbeleid die de taken van het bureau heeft overgenomen. Het Bureau Opsporingsbeleid coördineerde het SZW-brede opsporingsbeleid en was centraal aanspreekpunt voor het Openbaar Ministerie voor zaakoverstijgende aangelegenheden. Een belangrijke taak van het bureau was daarnaast het opstellen van het



jaarlijkse Opsporingsbeleidsplan. Ook coördineerde het de totstandkoming van het jaarlijkse handhavingsarrangement en bereidde het de jaarlijkse rapportage aan de Tweede Kamer over de realisatie ervan voor.<sup>9</sup>

#### 2.4.2 Aansturing SVB en UWV

De minister van SZW heeft het beleid voor de lange termijn vastgelegd in het Handhavingsprogramma 2003–2006, dat hij in december 2003 naar de Tweede Kamer heeft gezonden.<sup>10</sup> De algemene doelen van dit beleid zijn:

- zoveel mogelijk mensen leven de regels na («preventie/naleving»);
- wie toch fraudeert heeft een grote kans gepakt te worden («pakkans»);
- wie is gepakt, wordt bestraft («strafkans»).

De verantwoordelijkheid voor de aansturing van UWV en de SVB is op het ministerie van SZW belegd bij de directie Uitvoeringsbeleid. Het ministerie hanteert als uitgangspunt dat het de SVB, UWV en de andere Suwi-instellingen resultaatgericht en op hoofdlijnen aanstuurt.<sup>11</sup> In het Suwi-stelsel van sturing en verantwoording spelen prestatie-indicatoren een belangrijke rol.

Voor UWV zijn prestatie-indicatoren, inclusief streefwaarden, voor handhaving tot stand gekomen. UWV vermeldt deze in het jaarplan 2003:

- bekendheid van regels en plichten (tenminste 40%);
- controlebeleving (tenminste 40% schat de controlekans hoog in);
- fysieke controles verzekeren (7 500).

UWV heeft in zijn jaarverslag 2003 geen resultaten over de eerste twee indicatoren opgenomen. De meting ervan is uitgesteld tot 2004, overigens zonder dat UWV dit in het jaarverslag vermeldt.

De streefwaarde bij de derde indicator heeft UWV na verschijning van het jaarplan in overleg met het Ministerie van SZW bijgesteld tot 4 500 controles. Dit aantal staat ook in het SZW-handhavingsprogramma. Deze streefwaarde is voor 100% gerealiseerd, de oorspronkelijke (7 500) voor 64%.

Met de SVB zijn geen kwantitatieve indicatoren voor handhaving afgesproken. De SVB richt zich liever op kwalitatieve informatie, omdat kwantitatieve indicatoren vaak voor meer dan één uitleg vatbaar zouden zijn. De SVB geeft in de Rapportage Handhaving 2003 aan hoe haar prestaties beoordeeld moeten worden. Zij formuleert drie punten, waarvan er één is dat «handhavingsbeleid en -activiteiten evenredig verdeeld [moeten] zijn over de handhavingsketen». Door de keten op te splitsen in preventie, detectie en sanctionering sluit de SVB op dit punt overigens wel aan bij de hoofddoelen van het SZW-meerjarenbeleid.

Het Ministerie van SZW heeft in haar begroting voor 2004 de mate van afdoening als prestatie-indicator voor de fraudebestrijding door de SVB en UWV (alleen werknemersfraude) opgenomen.<sup>12</sup> Het streefcijfer is 100% afdoening. Deze prestatie-indicator is niet doorvertaald naar afspraken met de SVB en UWV.

De minister van SZW legt via de Suwi-rapportages periodiek verantwoording af aan de Tweede Kamer over onder andere de handhavingsresultaten van de SVB en UWV. Dit gebeurt daarnaast jaarlijks via de rapportage *Opsporing en vervolging SZW* en via de *Integrale Rapportage Handhaving*. Deze rapportages beperken zich niet tot de Suwi-instellingen, maar gaan ook in op de handhaving door de SIOD en de Arbeidsinspectie.

<sup>9</sup> De meest recente rapportage, Opsporing en vervolging SZW 2002, is in december 2003 naar de Tweede Kamer gezonden (SOZA-03-419).

<sup>10</sup> SOZA-02-847.

<sup>11</sup> Suwi staat voor Structuur uitvoering werk en inkomen, die op 1 januari 2001 is ingevoerd.

<sup>12</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 200 hoofdstuk XV, nr. 2.

De Integrale Rapportage Handhaving bevat onder andere volumegegevens over fraudebestrijding op SZW-terrein. Het past volgens de staatssecretaris van SZW niet in de Suwi-systematiek om op deze wijze apart te rapporteren over handhaving, omdat het geen recht doet aan sturen en verantwoorden op hoofdlijnen. Op aandringen van de Tweede Kamer heeft hij echter ook in 2003 een Integrale Rapportage Handhaving (over 2002) aan de Tweede Kamer gezonden. De staatssecretaris heeft daarin aangegeven dat hij na zal gaan hoe informatie uit de integrale rapportages een plek kan krijgen in de reguliere Suwi-verslaggeving. Onduidelijk is wat dit gaat betekenen voor de informatievoorziening over de fraudebestrijding door de niet Suwi-instellingen, waaronder de Arbeidsinspectie en de SIOD.

#### *2.4.3 Aansturing Arbeidsinspectie*

Bij de bestrijding van illegale tewerkstelling door de Arbeidsinspectie is een rol weggelegd voor de directie Algemeen Arbeidsmarktbeleid van het Ministerie van SZW. Deze directie is beleidsmatig verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet arbeid vreemdelingen. In het rapport *Aanpak illegale arbeid* uit 1999 kwam de Algemene Rekenkamer tot de conclusie dat deze directie zich passief opstelde in de ontwikkeling van een strategie voor de beleidsuitvoering en geen actieve rol speelde ter verkrijging van betrouwbare informatie over de handhaving van de wet. Daarnaast werd bij de centrale planning en programmering door de Arbeidsinspectie onvoldoende gebruik gemaakt van meetbare handhavingsdoelstellingen.

De directie Algemeen Arbeidsmarktbeleid heeft geen kaders opgesteld voor het verkrijgen van betrouwbare beleidsinformatie over de uitvoering van de Wet arbeid vreemdelingen en vormt zich ook geen oordeel over de prestaties van de Arbeidsinspectie. De directie ontvangt van de Arbeidsinspectie projectverslagen, die branchegericht zijn en incidenteel verschijnen. Naast het jaarverslag ontvangt de directie gedurende het jaar echter geen periodieke rapportages waarin de Arbeidsinspectie de realisatie tegen de planning afzet en waarin zij in samenhang (over de branches heen) rapporteert over de uitvoering van de Wet arbeid vreemdelingen. Tot slot zijn voor of door de Arbeidsinspectie geen meetbare doelstellingen en bijbehorende prestatie-indicatoren geformuleerd. Aan de hand hiervan zou de Arbeidsinspectie de inzet van haar capaciteit per branche kunnen bepalen en de beleidsdirectie zou de resultaten van de handhaving kunnen beoordelen.

De minister van SZW is van plan in de SZW-begroting voor 2005 concrete doelstellingen op te nemen over de handhaving van de Wet arbeid vreemdelingen.

## **2.5 Conclusie**

De regie en coördinatie van de bestrijding van fraude op SZW-terrein en van fiscale en horizontale fraude is verbeterd door het instellen van het Functioneel Parket. Met de komst van dit parket hebben de FIOD-ECD en de SIOD één aanspreekpunt bij het Openbaar Ministerie gekregen.

Op fiscaal terrein is hierdoor het risico afgenomen dat zware zaken ten onrechte niet worden geselecteerd voor vervolging door het Openbaar Ministerie.

De komst van het Functioneel Parket heeft op het terrein van de sociale zekerheid beperkte betekenis voor de Arbeidsinspectie, UWV en de SVB. Deze instanties blijven bij de afdoening van strafzaken voor het merendeel

te maken hebben met de negentien arrondissementen van het Openbaar Ministerie.

Ook de opsporing en vervolging van horizontale fraude is nog versnipperd over diverse politie- en justitieorganisaties. In de huidige opzet verloopt de samenwerking tussen deze instanties vaak moeizaam. Bovendien is de verantwoordelijkheid voor de verschillende soorten horizontale fraude verdeeld over het land, wat leidt tot regionale verschillen in de kans dat fraude wordt opgespoord en vervolgd.

Sinds het vorige rapport van de Algemene Rekenkamer uit 2000 is op alle fraudeterreinen bereikt dat uitvoeringsinstanties en het Openbaar Ministerie in handhavingsarrangementen afspraken maken over opsporing en vervolging. Op het terrein van de sociale zekerheid is het Bureau Opsporingsbeleid in het leven geroepen voor het coördineren van deze afspraken en voor het opsporingsbeleid. Maar op 1 januari 2004 is deze instantie als zelfstandige eenheid verdwenen en opgegaan in een directie die de Suwi-instellingen aanstuurt en niet de Arbeidsinspectie en de SIOD. Door het opgaan van het bureau in deze directie is het onzeker of de taken van het bureau uitgevoerd blijven worden.

De minister van SZW stuurt het handhavingsbeleid als geheel niet daadkrachtig en eenduidig aan. Hij heeft zijn meerjarenbeleid voor handhaving alleen voor UWV vertaald in meetbare prestatie-indicatoren, maar deze sluiten niet één op één aan op hoofddoelen van dat beleid. Bovendien heeft UWV de meting van twee van de drie prestaties uitgesteld naar 2004. De SVB krijgt van het ministerie de ruimte om anders dan met meetbare prestatie-indicatoren inzicht te geven in de resultaten van handhaving. De minister van SZW kan UWV en de SVB dus nog niet resultaatgericht aansturen.

Ook voor de opsporing van illegale tewerkstelling heeft het ministerie van SZW nog steeds geen duidelijke doelstellingen geformuleerd waarmee het de uitvoering kan aansturen en waarmee verantwoording over de resultaten kan worden afgelegd. Net als in 1999 in het rapport *Aanpak illegale arbeid* concludeert de Algemene Rekenkamer dat de verantwoordelijke beleidsdirectie van het ministerie zich passief opstelt tegenover de Arbeidsinspectie.

De Algemene Rekenkamer meent dat de minister van SZW zijn handhavingsdoelen op afzienbare termijn alleen kan bereiken als hij bereid is de regie in eigen handen te nemen en die niet in zo'n grote mate overlaat aan de uitvoeringsinstellingen.

### 3 PREVENTIE VAN FRAUDE

#### 3.1 Inleiding

Fraudebestrijding begint bij het voorkómen van fraude: preventie. Om *onbewuste* overtredingen te voorkomen, is allereerst de bekendheid van regels bij doelgroepen van belang. Een tweede belangrijke factor is de fraudealertheid van de medewerkers die bijvoorbeeld belastingaangiften, aanvragen van een uitkering of schadeclaims behandelen. Tot slot is het belangrijk dat de doelgroepen het idee hebben dat de controle- of pakkans, de kans dat frauduleus gedrag ontdekt wordt, groot is. De verleiding om overtredingen te begaan, is dan logischerwijs kleiner.

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag in hoeverre de handhavende organisaties aandacht besteden aan bovengenoemde factoren en inzicht hebben in de resultaten van hun preventie-inspanningen. Daarnaast wordt ingegaan op het zicht dat de organisaties hebben op de potentiële omvang van het fraudeprobleem: waar en in welke mate doet zich fraude voor op het betreffende beleidsterrein? Dit maakt het voor de organisaties mogelijk hun capaciteit zo effectief mogelijk in te zetten.

De preventie van fraudebestrijding maakte geen deel uit van het onderzoek uit 2000.

#### 3.2 Preventie-instrumenten

##### 3.2.1 Fiscale fraude

Bij de Belastingdienst komt het belang van fraudepreventie tot uitdrukking in haar strategische doelstelling, die gericht is op het bevorderen van *compliance*; het onderhouden en versterken van de bereidheid van belastingplichtigen tot nakoming van wettelijke verplichtingen. De Belastingdienst zet verschillende voorlichtingsinstrumenten in om belastingplichtigen en belastingadviseurs te informeren. Het primaire proces van de Belastingdienst is onder meer gericht op het voorkomen van belastingfraude. Zo worden aangiften standaard op mogelijke onvolkomenheden gecontroleerd aan de hand van contra-informatie van bijvoorbeeld banken. Ook traint de Belastingdienst de medewerkers op fraudealertheid. Tot slot wijst de Belastingdienst in de toelichting bij aangifteformulieren op de sancties bij het niet nakomen van verplichtingen of bij het onjuist verstrekken van informatie.

De Belastingdienst verricht geen metingen naar de bekendheid van regels en plichten bij belastingbetalers. Zij beschikt via de zogeheten *Fiscale Monitor* wel over actuele cijfers over de ervaren controlebeleving bij haar doelgroepen. De door belastingplichtigen en belastingadviseurs ingeschatte kans dat de fiscus onvolkomenheden ontdekt, blijkt ondanks de aandacht voor preventie, te zijn afgenomen van 90% en 75% in 2002 tot respectievelijk 65% en 55% in 2003. Deze daling kan volgens de Belastingdienst sterk beïnvloed zijn door de berichtgeving in de betreffende periode over onder andere beursfraudezaken en de bouwfraude. Deze cijfers moeten dan ook met de nodige voorzichtigheid worden gehanteerd.

### 3.2.2 Horizontale fraude

Bij horizontale fraude zijn het de private partijen zelf, zoals banken en verzekeraars, die ervoor moeten zorgen dat hun diensten en producten zo min mogelijk fraudegevoelig zijn. Zij doen dit door bijvoorbeeld technische aanpassingen aan producten en diensten of interne controlemaatregelen in systemen en procedures. De Algemene Rekenkamer heeft, gezien de eigen verantwoordelijkheid van de private partijen, geen onderzoek verricht naar de bekendheid met regelgeving en de controlebeleving van klanten bij instellingen die met horizontale fraude te maken hebben.

### 3.2.3 Fraude op SZW-terrein

#### 3.2.3.1 Spontane naleving van regels

Bij het Ministerie van SZW komt het belang van fraudepreventie tot uitdrukking in het *Handhavingsprogramma 2003–2006*. Hierin is de bevordering van compliance, de spontane naleving van regels, aange-merkt als één van de hoofddoelen van het meerjarenbeleid. Alleen bij UWV is dit hoofddoel, via prestatie-indicatoren, doorvertaald naar een streefwaarde. Voor de Arbeidsinspectie en de SVB ontbreekt deze doorvertaling.

#### 3.2.3.2 Fraudealertheid en de bekendheid van regels en plichten

Zowel de SVB als UWV hebben de afgelopen periode inspanningen verricht om de fraudealertheid van hun medewerkers in het primair proces te vergroten. Zo worden er trainingen gericht op fraudealertheid gegeven en monitoren de organisaties hun fraudealertheid. Daarnaast doen het ministerie van SZW en de Arbeidsinspectie, de SVB en UWV aan voorlichting om bij hun doelgroepen de bekendheid met rechten en plichten te bevorderen. Hiertoe worden brochures verspreid en andere voorlichtingsinstrumenten ingezet; in 2001 is bijvoorbeeld campagne gevoerd over de Wet Boeten.<sup>13</sup>

De organisaties op SZW-terrein hebben voor een deel zicht op de bekendheid van regels en plichten bij hun doelgroepen.

Gegevens over de bekendheid bij werkgevers van regels en plichten bij de tewerkstelling van vreemdelingen dateren uit 1999. Uit een enquête onder werkgevers bleek een grote meerderheid bekend te zijn met de regels. Van het bestaan en de precieze inhoud van de Wet arbeid vreemdelingen was men echter minder op de hoogte.<sup>14</sup>

De bekendheid van regels en plichten bij de uitkeringsgerechtigden van UWV maakt deel uit van het Periodiek Onderzoek Regel Overtreding Sociale Zekerheid (POROSZ). Dit onderzoek onder de ontvangers van een bijstands-, WW- of WAO-uitkering is, in opdracht van het Ministerie van SZW, in 2000 voor het eerst verricht. Uit POROSZ 2000 en 2002 bleek dat de meerderheid van alle UWV-uitkeringsgerechtigden slecht bekend is met de regels en plichten.<sup>15</sup> UWV heeft – zoals in hoofdstuk 2 is vermeld – een nieuwe meting naar de bekendheid met regels en plichten uitgesteld tot 2004. UWV heeft geen informatie over de bekendheid van regels en plichten bij premieplichtige werkgevers. De SVB weet niet hoe het met de bekendheid van regels en plichten bij haar doelgroepen staat. Dit zal het Ministerie van SZW wel meenemen in het eerstvolgende POROSZ, dat gepland staat voor 2004.

#### 3.2.3.3 Ervaren controlekans

De Arbeidsinspectie noch de SVB hebben inzicht in de door hun doelgroepen ervaren controlekansen. Hetzelfde geldt voor de bij UWV

<sup>13</sup> De wet Boeten, Maatregelen, Terug- en invordering (BMTi) is van toepassing op alle overtredingen, inclusief lichte fraude, door uitkeringsgerechtigden. Deze wet bepaalt dat bij financiële benadeling in beginsel een boete moet worden opgelegd.

<sup>14</sup> J. Klaver en E. Visser, «Evaluatie wet arbeid vreemdelingen», Regioplan, juni 1999.

<sup>15</sup> Het Periodiek Onderzoek Regel Overtreding Sociale Zekerheid (POROSZ) rapportages 2000 en 2002 en Eindrapportage Campagne Wet Boeten, Maatregelen, Terug- en invordering, UWV, augustus 2002.

ingeschreven premieplichtige werkgevers. Het eerder genoemde POROSZ-onderzoek meet alleen de ervaren controlekansen en het effect daarvan op de kans op regelovertreding door WW- en WAO-uitkeringsgerechtigden. Slechts iets meer dan éénderde van de WW-ers en WAO-ers achtte in 2002 de kans groot om door UWV gecontroleerd te worden. De kans op een huisbezoek werd laag ingeschat, maar wel beschouwd als de belangrijkste factor bij de afweging om al dan niet regels te overtreden. Deze uitkomsten waren voor het ministerie van SZW aanleiding om bij UWV aan te dringen op het doen van meer huisbezoeken.

### **3.3 Inschatting van de omvang van fraude**

#### *3.3.1 Inleiding*

Gegevens over de fraudeomvang zijn van belang bij de bepaling van de gewenste handhavingsactiviteiten. Ook zijn deze gegevens nodig om, zoals in het volgende hoofdstuk aan de orde komt, een beeld te verkrijgen van de pakkans; de kans dat gepleegde fraude daadwerkelijk wordt opgespoord. In 1999 beval de Algemene Rekenkamer in haar rapport *Aanpak illegale arbeid* aan om wetenschappelijk onderzoek te verrichten naar de aard en omvang van het verschijnsel illegale arbeid.<sup>16</sup>

#### *3.3.2 Fiscale fraude*

Het is niet goed mogelijk om een inschatting te maken van de omvang van fiscale fraude. Hiertoe is het namelijk nodig om de theoretisch maximale belastingopbrengst vast te stellen en pogingen hiertoe hebben geen wetenschappelijk verantwoord model opgeleverd. Ook kent de controle van de Belastingdienst grenzen. Het streven is dan ook niet de belastingopbrengsten te maximaliseren, wel om deze te optimaliseren. De Belastingdienst richt zich daarom op beheersing van de financiële en fiscale risico's. Hiertoe stelt de dienst risicoprofielen op aan de hand waarvan zij de risico's voor non-compliance inschat en controles uitvoert.

#### *3.3.3 Horizontale fraude*

Het ontbreekt aan inzicht in de omvang van horizontale fraude. Het ministerie van Justitie heeft wel een onderzoek naar fraude met inboedelverzekeringen ingesteld, maar heeft verder geen acties ondernomen om de aard en omvang van andere soorten horizontale fraude in te schatten.<sup>17</sup> Ook de Interregionale Fraudeteams hebben geen inspanningen op dit gebied verricht, hoewel zij bij hun instelling de opdracht hadden meegekregen om inzicht te krijgen in de aard en omvang van de fraude-soorten waarvoor zij landelijke verantwoordelijkheid hebben.

#### *3.3.4 Fraude op SZW-terrein*

Nog niet voor alle SZW-fraudeterreinen zijn op onderzoek gebaseerde schattingen over de omvang van fraude beschikbaar. Voor fraude door ontvangers van een uitkering van de SVB ontbreken deze vooralsnog, hetzelfde geldt voor premiefraude door de bij UWV geregistreeerde werkgevers.

Wel heeft het ministerie van SZW in 2001 een extern bureau onderzoek laten uitvoeren naar de omvang van illegale arbeid in Nederland.<sup>18</sup> De Arbeidsinspectie heeft de uitkomsten ervan gebruikt voor haar controleprogramma. De Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU) liet hetzelfde onderzoeksbureau recent de omvang in beeld brengen van

---

<sup>16</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 617, nrs. 1–2.

<sup>17</sup> W. Faber en A. A. A. van Nunen (2002) *Het ei van Columbo*, p. 231.

<sup>18</sup> Research voor Beleid, «Illegale tewerkstelling verkend», eindrapport, maart 2001.

illegale tewerkstelling door malafide uitzendbureau's.<sup>19</sup> Voor beide onderzoeken geldt dat de cijfers behoedzaam moeten worden gehanteerd, omdat illegale tewerkstelling zich grotendeels in het onzichtbare afspeelt. Het onderzoek in opdracht van de ABU bevat een update van het onderzoek uit 2001, dat de totale omvang van de illegale tewerkstelling in ons land becijferde en naar sector uitsplitste. De geactualiseerde cijfers wijzen op een forse toename van illegale tewerkstelling sinds 1999. Een toename van het arbeidsaanbod, in de zin van bijvoorbeeld het aantal personen dat hier illegaal verblijft en althans voor een deel van zijn/haar tijd arbeid verricht of wil verrichten, zou hieraan ten grondslag liggen. De werkgevers in de diverse sectoren hebben dit aanbod volgens de onderzoekers in verhoogde mate ingeschakeld. Hiermee zou de omvang van illegale tewerkstelling in arbeidsjaren zijn gegroeid van 35 000 à 50 000 in 1999 tot 48 500 à 79 300 in 2004. De groei doet zich volgens het onderzoek vooral voor in sectoren als de bouw, de zware industrie en de haven.

Het ministerie van SZW heeft met de eerdergenoemde POROSZ-onderzoeken de omvang van fraude door ontvangers van een WAO- of WW-uitkering in beeld gebracht. Hieruit blijkt dat in 2000 6% van de WAO-ers en 7% van de WW-ers wel eens zwart werkte. In 2002 ging het om 8% respectievelijk 11%, een lichte stijging dus. UWV tekent bij deze cijfers aan, dat ze aan de hoge kant lijken, omdat het zelf bij aselechte huisbezoeken veel minder vaak zwart werk vaststelt. Het hebben van een officiële baan of het verrichten van uitzendwerk naast de uitkering, witte fraude, komt daarentegen bijna niet voor: in 2002 bij 1% respectievelijk bijna 0% van alle WW-ers en WAO-ers. In 2000 lagen deze percentages iets hoger.

#### *Inschattingen van fraudeomvang in het buitenland*

Zowel het Verenigd Koninkrijk (VK) als de Verenigde Staten (VS) hebben een systeem waarmee zij periodiek de mate van regelovertreding bij bepaalde sociale zekerheidsuitkeringen in beeld brengen.<sup>20</sup>

In het VK neemt het *Department for Work and Pensions* sinds 1998 twee keer per jaar een steekproef van enige tienduizenden verstrekte uitkeringen, die op fouten en op fraude worden gecontroleerd. Deze cijfers worden geëxtrapoleerd tot een nationale schatting. Aan de hand van deze schattingen worden doelstellingen geformuleerd en wordt de voortgang op het gebied van fraudebestrijding gemeten.

In de VS maakt het *Department of Labor* via het systeem van *Benefit Accuracy Measurement* op vergelijkbare wijze periodiek een inschatting van de omvang van fraude met werkloosheidsuitkeringen.

Deze buitenlandse voorbeelden laten zien dat het goed mogelijk is om frequent regelovertreding in de sociale zekerheid te meten en hieraan het succes van bepaalde onderdelen van de fraudebestrijding af te lezen.

### **3.4 Conclusie**

De uitvoeringsorganisaties op de diverse fraudeterreinen verrichten duidelijk inspanningen om fraude te voorkomen. De organisaties hebben echter nog niet de gewoonte om vanuit preventie-oogpunt belangrijke punten als de bekendheid van regels en plichten en de controlebeleving bij doelgroepen te meten. Alleen UWV beschikt (voor wat betreft de uitkeringsontvangers, niet voor de premieplichtige werkgevers) over gegevens omtrent de ervaren controlekans bij de doelgroep; deze blijkt nogal laag te liggen. De Belastingdienst is de enige die de ervaren pakkans kent; deze kans is tussen 2002 en 2003 gedaald.

<sup>19</sup> Research voor beleid, «Over de grens. Een onderzoek naar illegale activiteiten op het gebied van uitzendarbeid», april 2004.

<sup>20</sup> Zie «Tackling benefit fraud» Report by the comptroller and auditor general, National Audit Office, February 2003 en «Unemployment Insurance. Increased focus on program integrity could reduce billions in overpayment», United States General Accounting Office, July 2002.

Gegevens over de bekendheid bij werkgevers van regels en plichten bij de tewerkstelling van vreemdelingen zijn beschikbaar bij de Arbeidsinspectie, maar deze zijn gedateerd. UWV beschikt over gegevens over de bekendheid van regels bij uitkeringsontvangers. Deze groep blijkt slecht bekend te zijn met de WW- en WAO-regels.

Door zich meer te informeren over de bekendheid van regels en de controlebeleving bij de doelgroep zouden de organisaties hun handhavingsstrategie kunnen aanpassen en daarmee de effectiviteit van de handhaving kunnen vergroten.

Op fiscaal terrein is het theoretisch onmogelijk gebleken de fraudeomvang te bepalen. De Belastingdienst richt zich daarom op beheersing van de financiële en fiscale risico's. Hiertoe stelt de dienst risicoprofielen op aan de hand waarvan zij de risico's voor non-compliance inschat en controles uitvoert.

Voor horizontale fraude is geen inschatting van de omvang van fraude gemaakt, ondanks het voornemen hiertoe. Dit staat volgens de Algemene Rekenkamer een goede bepaling van de capaciteitsinzet op het terrein van horizontale fraude in de weg.

Op het SZW-terrein ontbreekt deze schatting voornamelijk voor fraude met uitkeringen die de SVB verstrekt en voor premiefraude door werkgevers bij UWV. Wel is op SZW-terrein de omvang van illegale tewerkstelling in beeld gebracht, evenals de omvang van uitkeringsfraude bij UWV. De afgelopen periode bleek hierbij sprake van een sterke respectievelijk lichte stijging. De betreffende instanties hebben de genoemde onderzoeken ook gebruikt bij de bepaling van hun controlestrategie.



## **4 VASTSTELLEN VAN FRAUDE**

### **4.1 Inleiding**

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag hoe de onderzochte organisaties presteren bij het *vaststellen* van gepleegde fraude. Hiervoor is inzicht nodig in de jaarlijkse doorstroom van fraudezaken, van eerste signaal (van derden of uit eigen controles) via nader (opsporings-)onderzoek tot een fraudeconstatering. Bij strafrechtelijke zaken slaat deze fraudeconstatering neer in een proces-verbaal dat vervolgens bij het Openbaar Ministerie wordt ingediend. De *afdoening* van deze processen-verbaal en de bestuurlijke afdoening van fraudeconstateringen komt aan bod in hoofdstuk 5.

De kans dat organisaties gepleegde fraude ook daadwerkelijk vaststellen, de pakkans, is een belangrijke indicator voor de effectiviteit van de fraudebestrijding. Deze kans kan worden weergegeven door het aantal fraudeconstateringen af te zetten tegen de geschatte omvang van de fraude. De organisaties zouden volgens de Algemene Rekenkamer inzicht moeten hebben in deze kans.

In haar rapport uit 2000 concludeerde de Algemene Rekenkamer dat het inzicht in het vaststellen van fraude nog verbeterd zou kunnen worden. De bewindspersonen van Justitie, van SZW en van Financiën en de uitvoeringsorganisaties op SZW-terrein zegden toe het inzicht in de jaarlijkse stroom aan fraudezaken te verbeteren.

De SVB zegde toe de administratieve kosten van het genereren van doorstroomgegevens te zullen onderzoeken en vanaf 2001 het totale aantal fraudesignalen te zullen meten.

Het Lisv (inmiddels UWV) gaf aan in december 2000 een onderzoek te starten naar de selectie en prioritering van fraudesignalen en hierover een mededeling te doen aan de uitvoeringsinstellingen.

De Algemene Rekenkamer is nagegaan of deze toezeggingen zijn nagekomen en in hoeverre sinds 2000 het inzicht in de prestaties en de prestaties zelf zijn verbeterd. Per handhavende organisatie wordt hiertoe om te beginnen stil gestaan bij de behandeling van signalen en vervolgens bij de ontwikkeling in het aantal fraudeonderzoeken en fraudeconstateringen.

### **4.2 Fiscale fraude**

#### *4.2.1 Fraudesignalen*

De Belastingdienst selecteert aangiften voor controle op basis van een risicoselectie. Bij deze selectie wordt onder meer gebruik gemaakt van fraudesignalen. Het gaat hierbij om signalen die de Belastingdienst zelf genereert, om signalen afkomstig van andere organisaties en om tips en klikbrieven. De afhandeling en registratie van laatstgenoemde signalen verschilt per regio-eenheid van de Belastingdienst.

#### *4.2.2 Fraudeonderzoeken en fraudeconstateringen*

Signalen worden meegenomen in het controleproces van de Belastingdienst waarbij, grotendeels automatisch, de risicovolle posten voor controle worden geselecteerd. Controles kunnen leiden tot een correctie op de aangifte. Zo was in 2003 bij 6,7% van de 7,8 miljoen opgelegde aanslagen bij particulieren sprake van een correctie. Bij deze correcties

kan sprake zijn geweest van een fraudepoging, maar bijvoorbeeld ook van een slordigheid in de aangifte. Op het moment van de correctie heeft de Belastingdienst nog geen financieel nadeel geleden omdat er nog geen (dus ook niet te weinig) belasting is geheven. De Belastingdienst registreert niet welk deel van deze correcties fraude betreft.

Uit controles kunnen (vermoedelijke) fraudezaken aan het licht komen. Indien deze zaken voldoen aan de aanmeldingscriteria uit de richtlijnen voor aanmelding, transactie en vervolging (de ATV-richtlijnen) moeten ze worden aangemeld bij het zogeheten Selectie-Overleg tussen medewerkers van de Belastingdienst en de FIOD-ECD. Het gaat hierbij om zaken waarbij opzet in het spel is en sprake is van een benadelingsbedrag boven de € 5 500 voor particulieren en boven de € 11 500 voor ondernemers. De overige, kleinere fraudezaken worden binnen de regio afgehandeld en niet afzonderlijk als fraude geregistreerd. Ook de afloop van zware fraudezaken die niet door de FIOD in opsporingsonderzoek worden genomen en teruggaan naar de regio-eenheden voor bestuurlijke afdoening, werd tot en met 2003 niet vastgelegd. Hierdoor bestond er tijdens de onderzochte periode geen volledig zicht op het totaal aantal fraudezaken en fraudeconstateringen. Een indicatie voor het aantal fraudeconstateringen wordt overigens wel gegeven via het aantal vergrijpboeten; de Belastingdienst kan een vergrijpboete opleggen bij fraudezaken die zij bestuurlijk afdoet. Ook de informatie over de opgelegde vergrijpboeten was vooralsnog onvolledig.

In het Selectie-Overleg worden aan de hand van vastgestelde (opsporings)criteria jaarlijks circa 500 zaken geselecteerd voor opsporingsonderzoek door de FIOD-ECD onder leiding van het Openbaar Ministerie, conform de afspraken uit het handavingsarrangement tussen deze partijen. De overige zaken worden terugverwezen naar de regio-eenheden voor bestuurlijke afdoening, eventueel in combinatie met een boete. In 2003 werden 1 696 zaken ingebracht in het Selectie-Overleg. Meer dan tweederde van deze zware fraudezaken wordt dus bij de regio-eenheden afgehandeld, waarbij minder zware opsporingsmethoden gebruikt kunnen worden dan voor de zaken die in opsporingsonderzoek worden genomen.

Het aantal opsporingszaken dat de FIOD-ECD uiteindelijk heeft afgerond met de indiening van een proces-verbaal bij het Openbaar Ministerie is weergegeven in tabel 4.1.

**Tabel 4.1: Processen-verbaal fiscale fraude**

	2000	2001	2002	2003
Processen-verbaal	452	462	451	396

Bron: Beheersverslag Belastingdienst 2003, Jaarverslag FIOD-ECD 2003

De tabel laat zien dat het aantal processen-verbaal, behoudens een daling in 2003, vrij constant is geweest. De FIOD-ECD gaf als verklaring voor de daling van het aantal processen-verbaal in 2003, dat zij vooruitliep op de koerswijziging voor 2004 van minder fiscale zaken, naar meer goederen- en financieel-economische zaken.

## **4.3 Horizontale fraude**

### *4.3.1 Fraudesignalen*

Bij horizontale fraude geven private partijen, zoals banken en verzekeraars, fraudesignalen door aan de fraudemeldpunten van het Openbaar Ministerie en aan de regiokorpsen van de politie. Het gaat hierbij onder andere om fraude met pinpassen, fraude met creditcards en fraude met reisverzekeringen (onterechte schadeclaims).

Banken en verzekeraars geven echter niet alle gevallen door en de fraudemeldpunten registreren vanwege hun beperkte capaciteit ook niet alle aangeleverde fraudesignalen. Bij de fraudemeldpunten bestaat dus geen volledig inzicht in de fraudesignalen.

### *4.3.2 Fraudeonderzoeken en fraudeconstateringen*

De fraudemeldpunten van het Openbaar Ministerie hebben de taak om het aantal gestarte, lopende en afgeronde opsporingsonderzoeken van de IFT's en de resultaten daarvan te registreren in het Fraude Registratie en Informatie Systeem van het Openbaar Ministerie (FRIS). Deze registratie is niet actueel, niet betrouwbaar en niet volledig. Hierdoor is op landelijk niveau niet bekend in welke fase opsporingsonderzoeken zich bevinden en welke resultaten deze opsporingsonderzoeken hebben behaald. De belangrijkste oorzaak is een gebrek aan capaciteit en prioriteit bij de fraudemeldpunten en de arrondissementsparketten. Hierdoor voldoet het FRIS nog niet aan de verwachtingen.

Daarnaast is er geen volledige en betrouwbare informatie over de lichte horizontale fraudezaken die de 26 regiokorpsen van de politie behandelen. Dit komt met name doordat de regiokorpsen zaken registreren naar soort delict en fraude niet als delict is omschreven in het Wetboek van Strafrecht. Horizontale fraudezaken worden dan ook geregistreerd onder categorieën waar ook andere zaken dan horizontale fraudezaken onder vallen.

Op landelijk niveau bestaat derhalve geen volledig en betrouwbaar inzicht in de prestaties van de opsporing van horizontale fraudezaken, wat de effectieve aanpak van horizontale fraude belemmert en wat demotiverend kan werken op de aangiftebereidheid van private partijen, zoals banken en verzekeraars. Ook worden private partijen nauwelijks op de hoogte gesteld van de voortgang en uitkomsten van aangemelde individuele zaken. Dit tast hun aangiftebereidheid aan.

Het aantal door de IFT's (geregistreerde) opgestarte opsporingsonderzoeken naar horizontale fraude is in de periode 2000–2002 gestegen van 80 naar 118 onderzoeken. Het aantal afgesloten onderzoeken verdubbelde van 66 naar 133.

Tabel 4.2 bevat het aantal gemelde fraudesignalen door banken en verzekeraars en het door het Openbaar Ministerie geregistreerde aantal processen-verbaal dat uiteindelijk is ingediend door de regiokorpsen, de FIOD-ECD en de IFT's.

**Tabel 4.2: Fraudesignalen en processen-verbaal horizontale fraude**

	2000	2001	2002	2003
<i>Bancaire fraude</i>				
Fraudesignalen	35 550	34 100	32 550	36 800
Processen-verbaal	3	12	148	218
<i>Verzekeringsfraude</i>				
Fraudesignalen	437	606	832	1 466
Processen-verbaal	43	45	47	59

Bron: fraudesignalen zijn opgegeven door Nederlandse Vereniging van Banken en Verbond van Verzekeraars, cijfers processen-verbaal zijn afkomstig van Openbaar Ministerie

Het grote verschil tussen het aantal fraudesignalen en het aantal opsporingsonderzoeken door de IFT's wordt met name veroorzaakt door de zwaarte van de aangemelde fraudezaken: de meeste zaken worden bij weging door de IFT's en het Openbaar Ministerie te licht bevonden en worden via de regiokorpsen van de politie afgedaan. De IFT's en het Openbaar Ministerie verklaren het lage aantal zware fraudezaken door òf een beperktere omvang van horizontale fraude dan voorheen is ingeschat òf een lage aangiftebereidheid van private partijen voor zware zaken. De Nederlandse Vereniging van Banken en het Verbond van Verzekeraars wijzen op de geringe opnamebereidheid van de politie en het Openbaar Ministerie, wat volgens hen voortkomt uit de beperkte beschikbare capaciteit en de lage prioriteit voor horizontale fraude.

#### 4.3.3 FIOD-ECD

De FIOD-ECD spoort faillissementsfraude, intellectuele eigendomsfraude (zoals het illegaal kopiëren van software) en een aantal soorten verzekeringsfraude op. Sinds 2002 beschikt de FIOD-ECD over een volledige en betrouwbare registratie van fraudesignalen en van opsporingsonderzoeken. Uit de registratie van zaken verzekeringsfraude over de periode 2002–2003 blijkt dat de FIOD-ECD de doelstelling van 7 processen-verbaal heeft gerealiseerd: in 2002 zijn 9 en in 2003 zijn 8 processen-verbaal ingediend bij het Openbaar Ministerie.

### 4.4 Fraude op SZW-terrein

#### 4.4.1 Fraudesignalen

##### 4.4.1.1 Arbeidsinspectie

De Arbeidsinspectie heeft pas in 2003 voorgeschreven hoe fraudesignalen moeten worden geregistreerd en behandeld. De regio's van de Arbeidsinspectie bleken de signalen verschillend te registreren en te behandelen. Ook registreren zij niet alle signalen.

De Arbeidsinspectie stelt dat zij de zwaarste signalen van illegale tewerkstelling onderzoekt en in het controleprogramma opneemt. De Arbeidsinspectie heeft echter geen overzicht van het aantal signalen dat niet is onderzocht, maar mogelijk wel onderzoekswaardig was. Ook heeft de Arbeidsinspectie pas in 2003 beschreven hoe de onderzoekswaardigheid van een signaal moet worden vastgesteld.

Signalen die de Arbeidsinspectie onderzoekt, leiden in iets minder dan eenderde van de gevallen tot een proces-verbaal.

##### 4.4.1.2 SVB

De SVB registreert alleen de fraudesignalen die de eigen afdeling opsporing in behandeling neemt. Enig inzicht in het totale aantal aan de

afdeling opsporing aangeboden signalen heeft de SVB wel, doordat zij sinds 2003 periodiek een meting verricht naar de fraudealertheid van de medewerkers in het primaire proces. De signalen over de lichtere vermoedelijke fraudes, die niet aan de afdeling opsporing hoeven te worden overgedragen, zijn niet in deze meting betrokken. De toezegging om met ingang van 2001 het totaal aantal fraudesignalen te meten is de SVB dus slechts ten dele nagekomen. Een registratie van alle signalen uit het primaire proces en van derden ontbreekt.

Uit het volgen van de fraudealertheid van de medewerkers blijkt dat de afdeling opsporing 80% van de signalen uit het primaire proces niet in behandeling neemt.

De Algemene Rekenkamer heeft geen nader onderzoek gedaan naar de aard van deze signalen en de reden van het niet in behandeling nemen. Het aantal signalen dat de afdeling opsporing in behandeling neemt, is in de loop der jaren wel toegenomen.

#### 4.4.1.3 UWW

UWW heeft als uitgangspunt dat het signalen van witte werknemersfraude (een verzwegen witte baan naast de uitkering) altijd onderzoekt. Voor zwarte werknemersfraude (zwart werken naast de uitkering) heeft UWW, in lijn met de toezegging van het Lisv uit 2000, in 2003 een richtlijn voor de prioritering van signalen opgesteld. Voor werkgeversfraude is dit al in 2001 gebeurd. Het aantal signalen werkgeversfraude dat UWW niet in onderzoek neemt, schommelt al jaren rond de 50%. De Algemene Rekenkamer heeft dit punt niet nader onderzocht. De registratie van signalen is bij UWW onvolledig.

### 4.4.2 Fraudeonderzoek en fraudeconstatering

#### 4.4.2.1 Algemeen

UWW en SVB verrichten zowel binnen het primaire proces onderzoek (dat gericht is op bestuurlijke afdoening) als opsporingsonderzoek door de recherche-afdelingen (dat op strafrechtelijke vervolging is gericht). De Arbeidsinspectie kent voor illegale tewerkstelling alleen afdoening via het strafrechtelijk traject. Naar verwachting krijgt de Arbeidsinspectie in de nabije toekomst ook de mogelijkheid om zaken bestuurlijk af te doen.<sup>21</sup>

#### 4.4.2.2 Arbeidsinspectie

Bij de Arbeidsinspectie vinden, afgezien van signalen, de onderzoeken meestal plaats in het kader van landelijke branchegewijze projecten. Bij deze onderzoeken gaat het veelal om controles ter plaatse. Het aantal door de Arbeidsinspectie verrichte onderzoeken is gedurende de onderzochte periode ruwweg constant geweest. De onderzoeken zijn erop gericht werkgevers, die aan illegale tewerkstelling doen en daarmee de WAV overtreden,<sup>22</sup> op te sporen. Indien bij een werkgever een overtreding wordt geconstateerd, wordt in beginsel altijd proces-verbaal opgemaakt. Ook het aantal processen-verbaal is de afgelopen jaren ruwweg constant geweest, zoals blijkt uit onderstaande tabel.

**Tabel 4.3: Processen-verbaal Wet Arbeid Vreemdelingen**

	2000	2001	2002	2003
Processen-verbaal	718	739	658	731

Bron: Jaarverslagen Arbeidsinspectie

<sup>21</sup> Wetsvoorstel invoering bestuurlijke boete Wet arbeid vreemdelingen, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 523, nrs. 1–3.

<sup>22</sup> Tewerkstelling van vreemdelingen afkomstig uit landen buiten de Europese Economische Ruimte, is illegaal als niet aan de vergunningsplicht van de Wet arbeid vreemdelingen is voldaan. Een werkgever moet bijvoorbeeld over een tewerkstellingsvergunning voor de vreemdeling beschikken. Bij illegale tewerkstelling kunnen zowel illegaal in Nederland verblijvende personen betrokken zijn, als legaal in Nederland verblijvende.

De aantallen processen-verbaal liggen iets boven wat met het Openbaar Ministerie is afgesproken in het handhavingsarrangement. Het aantal hierbij betrokken illegaal tewerkgestelden steeg tot 2002 licht en schommelde tussen de 2 000 en 3 000. Daarnaast heeft de SIOD in 2003 bij haar opsporingsactiviteiten enkele honderden illegaal tewerkgestelden aangetroffen.

Jaarlijks verricht de Arbeidsinspectie bij bedrijven in uiteenlopende branches ongeveer 3 500 controles ter plaatse. De verdeling van de inzet over de branches is niet in overeenstemming met de omvang en de uit recent onderzoek gebleken groei van illegale tewerkstelling per branche (zie hoofdstuk 3). Zo richt de Arbeidsinspectie haar controle-inspanningen met name op de horeca en de land- en tuinbouw en nauwelijks op de bouwsector en de zware industrie, waar illegale arbeid toeneemt. Bij de Arbeidsinspectie kan uit de beschikbare documenten niet altijd een goed beeld verkregen worden van de gerealiseerde prestaties bij de onderzoeken naar illegale tewerkstelling. Dit komt onder andere doordat zij niet consequent dezelfde eenheden en grootheden hanteert, bijvoorbeeld waar het de inzet van de controlecapaciteit over de diverse branches betreft.

#### 4.4.2.3 SVB

Bij de SVB bestaat geen volledig zicht op het aantal verrichte fraudeonderzoeken en fraudeconstateringen. In de eerste plaats houdt de SVB, net als de Belastingdienst, geen registratie bij van de kleine fraudezaken die bestuurlijk worden afgedaan.<sup>23</sup> In de tweede plaats boekt de SVB zaken die de afdeling opsporing afsluit alleen als fraude als het benadelingsbedrag boven de aangiferichtlijn van € 6 000 ligt en als bewezen kan worden dat sprake was van opzet. Zaken die de afdeling opsporing afsluit en bestuurlijk afdoet wegens een gebrek aan capaciteit of prioriteit en grotere zaken waarbij de opzet niet kan worden bewezen boekt de SVB standaard als niet-fraudezaken. Mogelijke fraudeconstateringen onder de kleine zaken en onder de bestuurlijk afgeronde zware zaken zijn hierdoor niet als zodanig herkenbaar.

Zowel het aantal vooronderzoeken als het aantal opsporingsonderzoeken dat de sociale recherche verricht, stijgt sinds 2000. In 2003 ging het om 2 689 vooronderzoeken en 685 opsporingsonderzoeken. Het aandeel zaken dat de SVB afboekte wegens gebrek aan capaciteit of prioriteit steeg echter ook, tot 191 in 2003. Bij deze zaken vindt overigens indien mogelijk nog wel bestuurlijke afdoening plaats. Een tweede kanttekening is dat het aantal verrichte onderzoeken naar overtredingen van de Algemene Kinderbijslagwet de laatste jaren relatief achterblijft.

**Tabel 4.4 Processen-verbaal SVB<sup>1</sup>**

	2000	2001	2002	2003
Processen-verbaal	375	390	433	533

Bron: rapportages Handhaving SVB

<sup>1</sup> De cijfers hebben betrekking op het aantal personen tegen wie proces-verbaal is opgemaakt.

In lijn met de toename in het aantal verrichte onderzoeken, steeg volgens de bovenstaande tabel ook het aantal opgemaakte processen-verbaal. De laatste jaren overtrof de SVB hiermee de met het Openbaar Ministerie overeengekomen aantallen.

<sup>23</sup> Het betreft de zaken met een benadelingsbedrag beneden de grens van de richtlijn strafvordering sociale-zekerheidsfraude (€ 6000).

#### 4.4.2.4 *Werknemersfraude UWV*

Bij UWV is sprake van een fraudeconstatering als de werknemer de inlichtingenplicht overschrijdt. Dit is het geval als hij onjuiste of onvolledige gegevens verstrekt waardoor de uitkeringsverstrekking niet goed kan plaatsvinden.

Bij UWV is de registratie van onderzoeken naar mogelijke werknemersfraude onvolledig. Het aantal fraudeconstateringen dat uit de onderzoeken voortvloeit is wel bekend.

**Tabel 4.5 Constateringen werknemersfraude UWV**

	2000	2001	2002	2003
Fraudeconstateringen	25 248	36 502	48 191	36 110

Bron: diverse rapportages UWV

De fraudeconstateringen zijn, blijkens de tabel, eerst gestegen, maar in 2003 weer afgenomen. Het gaat bij deze constateringen om zowel zeer lichte overtredingen als om zware fraudezaken. De daling is goeddeels te wijten aan de daling van het ziekteverzuim in de uitzendbranche, waardoor het aantal te late herstelmeldingen afnam. Bijna 500 van de fraudeconstateringen betroffen in 2003 zogeheten zwarte fraude bij de WAO en de WW. Dit cijfer ligt hoger dan in de jaren daarvoor. De ontwikkeling in het aantal opgemaakte processen-verbaal is in onderstaande tabel weergegeven.

**Tabel 4.6 Processen-verbaal werknemersfraude UWV**

	2000	2001	2002	2003
Processen-verbaal	717	522	505	603

Bron: diverse rapportages UWV

Van de in 2003 gedane fraudeconstateringen, 36 110, heeft UWV in 603 gevallen proces-verbaal bij het Openbaar Ministerie ingediend. Dit is iets minder dan UWV in het handavingsarrangement is overeengekomen met het Openbaar Ministerie. Het aantal ligt beduidend hoger dan in 2002.

#### 4.4.2.5 *Werkgeversfraude UWV*

De registratie van onderzoeken naar werkgeversfraude bij UWV is onvolledig. De beschikbare cijfers laten zien dat het aantal onderzoeken vanaf 2000 sterk is afgenomen, van 1 117 tot 826 in 2003.

Net als bij de SVB is een kanttekening op zijn plaats bij de registratie van fraudeconstateringen. In de categorie «geen fraude geconstateerd» blijken ook die zaken te zijn geboekt waarbij UWV het onderzoek had gestaakt of de verdachte niet meer kon traceren. «Wel fraude» blijkt bovendien soms alsnog geen fraude te zijn.

**Tabel 4.7 Constateringen werkgeversfraude UWV**

	2000	2001	2002	2003
Fraudeconstateringen	585	546	517	465

Bron: diverse rapportages UWV

Er is sprake van een daling van het aantal fraudeconstateringen tussen 2000 en 2003. Ruim eenderde (168) van de constateringen van werkgeversfraude resulteerde in 2003 in de indiening van een proces-verbaal bij het Openbaar Ministerie. Dit is veel minder dan was overeengekomen in het handhavingsarrangement met het Openbaar Ministerie. Uit onderstaande tabel blijkt met name ten opzichte van het «piekjaar» 2001 een daling in de bij het Openbaar Ministerie ingediende aangiften.

**Tabel 4.8 Processen-verbaal werkgeversfraude UWV**

	2000	2001	2002	2003
Processen-verbaal	140	258	160	168

Bron: diverse rapportages UWV

Het dalende beeld in de prestaties op het terrein van werkgeversfraude ten opzichte van 2001 verklaart UWV door een vermindering in de capaciteit en prioriteit die het aan dit onderwerp toekent in verband met de toekomstige overgang van de premie-inning naar de Belastingdienst. Ook de overdracht van zaken en de overgang van capaciteit naar de SIOD speelt hierbij een rol.

#### 4.5 Pakkans

De kans dat gepleegde fraude ook daadwerkelijk vastgesteld wordt, de pakkans, acht de Algemene Rekenkamer een belangrijke indicator voor de effectiviteit van de fraudebestrijding. Voor de berekening van deze kans moeten gegevens uit het vorige hoofdstuk over de geschatte omvang van de fraude (het *dark number*) worden gecombineerd met gegevens over het aantal fraudeconstateringen. De organisaties die in dit onderzoek betrokken zijn, berekenen geen pakkansen, met uitzondering van UWV dat hiertoe voor een deel van haar werkterrein wel is overgegaan. De Algemene Rekenkamer heeft op basis van de haar beschikbare informatie getracht om – voorzover mogelijk – toch een pakkans te berekenen voor een aantal terreinen. In bijlage 1 staat beschreven aan de hand van welke cijfers de Algemene Rekenkamer deze berekeningen heeft uitgevoerd. De uitkomsten zijn indicatief, omdat de Algemene Rekenkamer de ontbrekende gegevens op grond van wel beschikbaar materiaal moest reconstrueren of inschatten.

De uitkomsten laten zien dat de pakkans nogal uiteenloopt op de diverse terreinen. De Algemene Rekenkamer schat de pakkans voor illegaal tewerkgestelde vreemdelingen op 5 à 10%. Voor fraude met de volksverzekeringen kan deze kans op minimaal 15% worden geschat. Voor zwart werken naast de WW- of WAO-uitkering schat de Algemene Rekenkamer de pakkans op minder dan 1%. Volgens UWV ligt de pakkans voor witte fraude, het hebben van een baan of uitzendwerk naast de WW- of WAO-uitkering, met 95% beduidend hoger dan de pakkans voor zwarte fraude.



Voor fiscale en horizontale fraude is de berekening van de pakkans niet mogelijk (zie hoofdstuk 3).

#### **4.6 Conclusies**

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat bij de verschillende organisaties zich nog tekortkomingen voordoen bij de opsporing en vaststelling van fraude.

Het inzicht bij de verschillende organisaties in de stroom aan fraudezaken – van signaal via (opsporings)onderzoek tot aan fraudeconstatering – is weliswaar verbeterd, maar nog steeds niet volledig.

Bij horizontale fraude en bij de organisaties op SZW-terrein was gedurende de onderzochte periode (nog steeds) sprake van onderregistratie van signalen. Zo is er geen volledig zicht op de totale werkvoorraad aan signalen en is het onzeker of de organisaties alle relevante signalen afhandelen. Duidelijk is wel dat de capaciteit om alle signalen (diepgaand) te onderzoeken, bij de organisaties veelal ontbreekt. Ofschoon de organisaties bij de selectie van signalen gebruik maken van wegingsprocedures bestaat hierbij toch het risico dat gevallen van fraude niet worden onderzocht.

Ook zijn bij de Belastingdienst en de SVB de gegevens over het aantal fraudeconstateringen niet volledig, met name betreffende de kleinere fraudezaken die bestuurlijk worden afgedaan. Een probleem dat zowel bij UWV als de SVB speelt, is dat de categorie «geen fraude geconstateerd» ook gevallen bevat waarbij mogelijk wel sprake is geweest van fraude. Het bovenstaande betekent in feite dat de organisaties geen maximaal beeld hebben van de mate waarin fraude op hun terrein voorkomt. Dit vormt een belemmering bij de aansturing en evaluatie van fraudebestrijding.

Uit de wel beschikbare cijfers over de opsporing komt een wisselend beeld naar voren. De aantallen bij het OM ingediende processen-verbaal, blijken over het algemeen te stroken met de in de handavingsarrangementen overeengekomen aantallen. Een uitzondering hierop doet zich voor bij UWV-werkgeversfraude, waarbij dit aantal in 2003 beduidend lager lag dan het overeengekomen aantal. Op fiscaal terrein geldt dat de FIOD-ECD sinds kort bewust minder fiscale zaken in opsporing neemt om meer zaken op de andere handhavingsterreinen te kunnen doen. De aanpak van werkgeversfraude door UWV vertoont sinds kort een dalende lijn. UWV kent dit onderwerp in veel mindere mate dan in het verleden prioriteit en capaciteit toe. In 2003 werden beduidend minder processen-verbaal werkgeversfraude ingediend dan in 2001. Aannemelijk is dat een deel van de gepleegde werkgeversfraude uit het zicht is verdwenen.

Door de toekenning van minder capaciteit en prioriteit aan werkgeversfraude neemt de kans af, dat gepleegde fraude op dit terrein ook wordt ontdekt.

Het aantal door de Interregionale Fraudeteams opgepakte zware horizontale fraudezaken is weliswaar gestegen, maar blijft achter bij de verwachtingen en behelst maar een fractie van het aantal fraudesignalen. Hoewel deze trechter grotendeels wordt veroorzaakt door het geringe gewicht van de aangemelde zaken, bestaat hierbij het risico dat het ook zwaardere zaken betreft die niet in opsporing worden genomen. Omdat de bulk van de zaken wordt afgehandeld door de regiopolitie, bestaat er geen zicht op het resultaat van deze zaken. Dit heeft een negatieve invloed op de

bereidheid van private partijen om aangifte te doen van horizontale fraude. Omdat ook het zicht op de opsporingsprestaties van de Interregionale Fraudeteams ontbreekt, kan de minister van Justitie de opsporing van horizontale fraude niet goed aansturen.

De prestaties van de Arbeidsinspectie bij de opsporing van illegale tewerkstelling vertonen een stabiel beeld, maar staan niet in verhouding tot de omvang en de groei van het fenomeen in de verschillende branches.

Bij sociale zekerheidsfraude tekent zich bij de SVB een verbetering af door een toename van het aantal verrichte onderzoeken en opgemaakte processen-verbaal. Dit geldt ook voor de prestaties van UWV op het terrein van de werknemersfraude. Een punt van zorg is dat bij de SVB ook het aantal wegens capaciteit of prioriteit afgeboekte onderzoeken is toegenomen.

De onderzochte organisaties blijken met een enkele uitzondering bij UWV niet of nauwelijks inzicht te hebben in de pakkans, de kans dat zij gepleegde fraude daadwerkelijk constateren. Behalve inzicht in de fraudeomvang is voor het berekenen van deze kans inzicht in het aantal fraudeconstateringen nodig. Op fiscaal terrein is het niet mogelijk om de omvang van de fraude in te schatten. Voor horizontale fraude ontbreken de gegevens om pakkansen te berekenen. De minister van SZW hanteert een grote pakkans wel als één van de algemene doelen van zijn handhavingsbeleid, maar hanteert (zoals in hoofdstuk 2 is vastgesteld) deze niet als een uitgangspunt voor de aansturing van de handhaving. De minister van SZW kan al met al niet aangeven of één van de algemene doelen van het handhavingsbeleid – een zo hoog mogelijke pakkans – wordt gerealiseerd.

Uit eigen berekeningen van de Algemene Rekenkamer blijkt dat de pakkans nogal uiteenloopt op de diverse terreinen. Zo berekent de Algemene Rekenkamer deze kans voor illegaal tewerkgestelden tussen de 5 en 10%, voor fraude met volksverzekeringen op minimaal 15% en voor zwarte fraude met werknemersverzekeringen op minder dan 1%. De pakkans voor witte uitkeringsfraude (een baan naast de WW- of WAO-uitkering) ligt met 95% beduidend hoger.

Een verklaring voor de vaak lage pakkansen kan liggen in de onbekendheid met de aard en omvang van fraude en de ontwikkelingen daarin, waardoor controle-, onderzoeks- en opsporingscapaciteit niet daar wordt ingezet waar fraude het meeste gepleegd wordt. Een andere verklaring kan zijn dat de doorstroom van fraudezaken niet optimaal verloopt, waardoor fraudesignalen onterecht niet gevolgd worden door fraudeonderzoeken of opsporingsonderzoeken.

Tot slot meent de Algemene Rekenkamer dat de uitkomsten, hoe voorzichtig ook geïnterpreteerd, laten zien dat fraudebestrijding lage prioriteit geniet.

## **5 AFDOENING VAN FRAUDE**

### **5.1 Inleiding**

Dit hoofdstuk beantwoordt de vraag of op geconstateerde fraude een tijdige en passende sanctie volgt. De Algemene Rekenkamer acht dit noodzakelijk voor een effectieve en geloofwaardige fraudebestrijding.

Uit het onderzoek uit 2000 bleek voor alle drie de onderzochte terreinen dat de verantwoordelijke bewindspersonen (de ministers van Justitie, van SZW en van Financiën) nog weinig inzicht hadden in de totale afdoening en in de afdoening van opgespoorde fraude door het Openbaar Ministerie en door de rechter. Uit de wel aanwezige informatie over de strafrechtelijke afdoening van fiscale fraude en sociale zekerheidsfraude bleek dat, afhankelijk van het fraudeterrein, 15% tot 35% van de aangiften bij het Openbaar Ministerie had geleid tot een sepot. Onduidelijk was of de handhavende instanties geseponeerde zaken, waar dat mogelijk was, alsnog bestuurlijk afdeden. De Algemene Rekenkamer concludeerde daarom dat het risico bestond dat een geconstateerd geval van zware fraude onbestraft blijft.

Naar aanleiding van het rapport uit 2000 deden de betrokken ministers en organisaties verschillende toezeggingen waarmee zij het inzicht wilden verbeteren in:

- de bestuurlijke afdoening van fraudezaken die niet leiden tot een dagvaarding of transactie;
- de oorzaken van het niet sanctioneren van fraude door werknemers;
- de resultaten van strafzaken.

De Algemene Rekenkamer is nagegaan of de bewindspersonen deze toezeggingen zijn nagekomen en of de afdoening van fraudezaken is verbeterd in vergelijking met 2000.

### **5.2 Bestuurlijke afdoening**

#### *5.2.1 Inleiding*

In deze paragraaf staat de bestuurlijke afdoening van lichte en zware fraude centraal. De Belastingdienst, de SVB en UWV kunnen geconstateerde fraudezaken zowel strafrechtelijk, door aangifte bij het Openbaar Ministerie, als bestuurlijk, door naheffing of terugvordering en bestuurlijke sancties, afdoen. Bij fraude met de Wet arbeid vreemdelingen en horizontale fraude is bestuurlijke afdoening (vooralsnog) niet aan de orde. De afdoening van fraude verloopt op deze terreinen geheel via het strafrecht, ongeacht de hoogte van het benadelingsbedrag.

#### *5.2.2 Lichte fraudezaken*

##### *5.2.2.1 Fiscale fraude*

De Belastingdienst registreert lichte fraudezaken niet. Het betreft de zaken, waarbij het bedrag aan vermoedelijk ontdoken belasting onder de getalscriteria ligt die zijn opgenomen in de aangifte-, transactie- en vervolgings (ATV)-richtlijnen van de Belastingdienst: € 5 500 voor particulieren en € 11 500 voor ondernemers. De Belastingdienst beschikt derhalve niet over informatie betreffende het aantal geconstateerde lichte fraudezaken. Deze lichte zaken doet de Belastingdienst altijd bestuurlijk af. Hierbij kan zij een zogenaamde vergrijpboete opleggen. De Belasting-

dienst beschikt over beperkte informatie over het aantal opgelegde vergrijpboeten, voor zover het de omzetbelasting, loonbelasting en vennootschapsbelasting betreft. Cijfers voor de inkomstenbelasting ontbreken. De beschikbare cijfers zijn nog te jong om er conclusies aan te verbinden.

Al met al is niet bekend hoe vaak de Belastingdienst kleinere fraudeurs, terecht of onterecht, geen vergrijpboete oplegt.

#### 5.2.2.2 *Fraude op SZW-terrein: SVB en UWV*

De SVB en UWV moeten bij de afhandeling van geconstateerde (vermoedelijke) uitkeringsfraude de richtlijn «strafvordering sociale zekerheidsfraude» van het Openbaar Ministerie in acht nemen. Deze bepaalt dat aangifte bij het Openbaar Ministerie moet worden gedaan vanaf een benadelingsbedrag van € 6 000. Bij de afhandeling van werkgeversfraude moet UWV de richtlijn «premiefraude werkgevers» in acht nemen, die de grens voor aangifte bij € 12 000 legt.

De SVB en UWV handelen de lichte fraudezaken zelf bestuurlijk af. Dit geldt ook voor allerlei andere overtredingen van de inlichtingenplicht, die niet als fraude kunnen worden aangemerkt.<sup>24</sup> De wet Boeten, Maatregelen, terug- en invordering (BMTi) is van toepassing op alle overtredingen, inclusief lichte fraude, door uitkeringsgerechtigden. Deze bepaalt dat bij financiële benadeling in beginsel een boete moet worden opgelegd. Hierbij hoeft de uitvoeringsorganisatie niet te bewijzen dat er opzet of schuld in het spel is, maar geldt een omgekeerde bewijslast: de cliënt moet in een eventuele bezwaarprocedure aantonen dat hem niets te verwijten viel. In bepaalde gevallen mogen de uitvoeringsorganisaties, gemotiveerd, afzien van een boete.

De SVB kan niet inzichtelijk maken dat zij cliënten, die vanwege een overtreding van de inlichtingenplicht ten onrechte een (te hoge) uitkering hebben gekregen, in beginsel een boete oplegt. De registraties geven namelijk geen inzicht in het totale aantal geconstateerde overtredingen van de inlichtingenplicht, maar slechts in het aantal opgelegde boetes. Hieruit volgt dat het ook onzeker is of de SVB kleinere fraudeurs als regel beboet.

UWV heeft wel inzicht in de afdoening van kleinere fraudezaken. Het registreert namelijk alle overtredingen van de inlichtingenplicht, het benadelingsbedrag en de wijze van afdoening, ongeacht of sprake is van opzet. Het betreft vrijwel allemaal lichte overtredingen, waarbij de opzet niet hoeft te worden onderzocht. UWV sanctioneert 96% van de geconstateerde lichte overtredingen door werknemers met een waarschuwing of boete.

Bij werkgevers registreert UWV zaken waarbij sprake is van opzet of grove schuld wel apart. Naar de afdoening van de kleinere van deze zaken heeft de Algemene Rekenkamer geen onderzoek gedaan.

#### 5.2.3 *Zware fraudezaken*

##### 5.2.3.1 *Algemeen*

Een aanzienlijk deel van de zaken die in eerste instantie het strafrechtelijk traject in zou kunnen gaan haalt de «eindstreep» (aangifte bij het Openbaar Ministerie en vervolgens transactie of dagvaarding) niet. Een deel van de zaken wordt namelijk niet in opsporingsonderzoek genomen of leidt na opsporingsonderzoek niet tot een proces-verbaal. Redenen hiervoor zijn bijvoorbeeld gebrek aan capaciteit, onvoldoende prioriteit of

---

<sup>24</sup> Er is geen duidelijke scheidslijn tussen overtreding en fraude. Bovendien hanteren de verschillende uitvoeringsorganisaties hiervoor verschillende criteria.

het niet kunnen bewijzen van opzet. Ook seponeert het Openbaar Ministerie een deel van de zaken die zij aangeleverd krijgt. Deze zware zaken dienen de Belastingdienst, de SVB en UWW, voor zover mogelijk en gewenst, (alsnog) bestuurlijk te sanctioneren. Het gebrek aan informatie over de afloop hiervan was één van de belangrijkste conclusies uit het vorige rapport.

#### 5.2.3.2 *Fiscale fraude*

Bij de Belastingdienst wordt, na een selectieproces waarbij ook het Openbaar Ministerie betrokken is, 25% tot 30% van de aangemelde zware fraudezaken geselecteerd voor opsporing en vervolging. De rest (in 2003 ruim 1 200 zaken) wordt terugverwezen naar de eenheden van de Belastingdienst voor bestuurlijke afdoening. De Belastingdienst heeft tot en met 2003 geen inzicht in de afdoening van deze teruggegeven zaken, hoewel de staatssecretaris in 2000 toezegde dit te verbeteren. De Belastingdienst registreert de afloopgegevens van deze zaken pas vanaf 1 januari 2004. Deze nieuwe registratie heeft ook betrekking op de bestuurlijk afdoening van zaken die het Openbaar Ministerie seponeert. Ook hierin had de Belastingdienst tot en met 2003 geen inzicht. De Belastingdienst kan dus vooralsnog niet aantonen dat zij zware fraudegevallen, die niet via het strafrecht worden afgedaan, alsnog bestuurlijk afdoet.

In het verleden hebben zowel de Algemene Rekenkamer als de Interne Accountantsdienst Belastingen tekortkomingen gesignaleerd in het naleven van de ATV-richtlijnen en het boetebeleid. Als gevolg hiervan heeft de Belastingdienst medio 2002 een verplicht boete-advies ingesteld voor zaken die voldoen aan de getalscriteria uit de ATV-richtlijnen. Ongeacht de vraag of er sprake is van opzet moeten deze zaken worden voorgelegd aan de boete-fraudecoördinator van de eenheid voor een verplicht boete-advies. In de praktijk leven de eenheden deze verplichting nog niet altijd na en komt het toezicht op de naleving nog onvoldoende uit de verf. Dit blijkt uit intern onderzoek van de Belastingdienst en wordt bevestigd in het onderzoek van Algemene Rekenkamer. Ook is het verplichte boete-advies nog niet op alle eenheden ingevoerd.

Om op landelijk niveau inzicht te krijgen in de kwaliteit van de rechts-toepassing heeft de Belastingdienst een fiscaal-technische kwaliteitsindex (FIX) ontwikkeld. In dit kader onderwerpt de Belastingdienst jaarlijks een aantal eerder geregelde en afgedane aangiften aan een herbeoordeling. Uit het FIX-onderzoek van 2003 blijkt dat de naleving van het boetebeleid en de ATV-richtlijnen nog verre van volmaakt is.

#### 5.2.3.3 *Fraude op SZW-terrein*

Medewerkers van de SVB moeten signalen van fraude boven € 6 000 doorgeven aan de afdeling opsporing. Van de signalen die de afdeling opsporing in behandeling neemt, leidt ongeveer 25% tot de indiening van een proces-verbaal bij het Openbaar Ministerie. De overige zaken, in 2002 ruim 1 000, gaan terug naar het primair proces voor bestuurlijke afdoening. Een klein deel (58) hiervan betrof als fraude gedefinieerde, zware fraudezaken. De SVB kiest, al dan niet in overleg met het Openbaar Ministerie, bij een steeds groter deel van deze zaken voor afdoening «binnenshuis» in plaats van, zoals de aangifterichtlijn voorschrijft, voor een proces-verbaal. In 2000 gebeurde dit namelijk bij 9% van alle zware zaken, en in 2002 bij 21%. Verder is er onder de als niet-fraude afgesloten zaken, die altijd teruggaan naar het primaire proces, mogelijk ook een aantal zware fraudezaken.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Het gaat dan bijvoorbeeld om zaken die de SVB wegens capaciteits- of prioriteitsoverwegingen versneld afhandelt, deze worden altijd als «geen fraude» geboekt. Ook kunnen dit zaken zijn met een hoog schadebedrag, waarbij de SVB de opzet niet hard kan maken.

De SVB heeft het inzicht in de afdoening van deze zaken verbeterd. De medewerkers in het primaire proces moeten de afhandeling terugmelden aan de afdeling opsporing. In circa 10% van de gevallen verzuimen zij echter om te beoordelen of een boete moest worden opgelegd. In die gevallen blijft een vervolgccontrole door de afdeling opsporing achterwege. Het systeem van terugmelding is dus niet sluitend. Hierdoor blijft er bij de SVB een risico bestaan dat een gepakte, zware, fraudeur strafrechtelijk noch bestuurlijk wordt gesanctioneerd.

De SVB krijgt jaarlijks ongeveer 45 geseponeerde strafzaken teruggemeld van het Openbaar Ministerie. De informatie over de afdoening hiervan is nog steeds gebrekkig: de SVB kan niet aangeven hoeveel van deze zaken voor beboeting in aanmerking kwamen en of dit ook daadwerkelijk gebeurd is. Verder heeft het Openbaar Ministerie in zijn registratie ruwweg tweemaal zoveel SVB-sepots staan als de SVB in haar registratie heeft staan. De oorzaak van dit verschil is onduidelijk.

De SVB kan door de geconstateerde tekortkomingen niet aantonen dat zij zware fraudegevallen, die niet via het strafrecht worden afgedaan, alsnog bestuurlijk afdoet.

Ook UWV handelt een deel van de zware fraudezaken bestuurlijk af. In 2003 betrof dit bij werknemersfraude 19% (145) van alle zware zaken. UWV legde in bijna 80% van deze zaken een boete op. Bij zware werkgeversfraude deed UWV in minstens 7% van de gevallen geen aangifte. Het gemiddelde benadelingsbedrag van deze gevallen bedraagt € 72 000, hetgeen fors hoger is dan wat de aangiftenrichtlijn als grens bepaalt voor aangifte bij het Openbaar Ministerie. UWV legde bij deze zaken wel een boete op.

UWV heeft inzicht in de bestuurlijke afdoening van door het Openbaar Ministerie teruggemelde beleidssepots, van zowel werknemers- als werkgeversfraude. Dit is een verbetering ten opzichte van de situatie in 2000. UWV legt in circa 80% van de gevallen alsnog een boete op (in 2002 43 keer bij werknemersfraude en 6 keer bij werkgeversfraude). Net als bij de SVB heeft het Openbaar Ministerie in haar registratie echter ruwweg twee keer zoveel UWV-beleidssepots als uit de registratie van UWV blijkt. De oorzaak van deze discrepantie is ook hier onduidelijk.

Verder heeft UWV nog steeds geen informatie over de bestuurlijke afdoening van technische sepots.<sup>26</sup> Een (onbekend) deel hiervan betreft zaken waarbij bestuurlijke afdoening mogelijk is.

UWV kan dus nog niet aantonen dat zij alle zware fraudegevallen die niet via het strafrecht worden afgedaan, alsnog bestuurlijk afdoet.

#### 5.2.4 Inning

Naheffingen, terugvorderingen en boetes moeten ook worden geïnd. Zij hebben anders geen effect en bovendien loopt de overheid inkomsten mis. De Algemene Rekenkamer ging na in hoeverre de Belastingdienst, de SVB en UWV weten in hoeverre zij bedragen daadwerkelijk innen. Daarbij bleek dat het inzicht in dit sluitstuk van de bestuurlijke afdoening zeer beperkt is.

De Belastingdienst heeft inzicht in het totaal aan openstaande terugvorderingen en boetes, maar kan geen onderscheid maken naar fraudezaken. Ingaande 2004 heeft de Belastingdienst een beter inzicht in de invordering bij zware fraudezaken, doordat wordt overgegaan tot registratie ervan.

De SVB heeft geen informatie over het totaal aan openstaande posten en weet niet welk deel van de opgelegde terugvorderingen en boetes uiteindelijk ook wordt betaald.

Ook UWV kan geen volledige informatie geven over de inning van boetes,

<sup>26</sup> Dit zijn sepots die te wijten zijn aan de kwaliteit van het opsporingsonderzoek of proces-verbaal.

terugvorderingen en naheffingen. Uit onderzoek over 2001 bleek wel dat het voormalige Gak slechts 43% van het totaal aan opgelegde boetes en terugvorderingen had geïnd.<sup>27</sup>

### **5.3 Strafrechtelijke afdoening**

#### *5.3.1 Inleiding*

Deze paragraaf gaat in op de strafrechtelijke vervolging van fraude. De Algemene Rekenkamer concludeerde in het vorige onderzoek dat dit beeld, voor zover bekend, ongunstig was. De Algemene Rekenkamer beval in 2000 de handhavingpartners (ook die in de keten voor sociale zekerheidsfraude) aan om zich te bezinnen op de toen geldende afspraak om 90% van de fiscale fraudezaken te willen dagvaarden.

De Algemene Rekenkamer vindt dat onnodige sepots zoveel mogelijk voorkomen moeten worden. Het gaat bijvoorbeeld om sepots wegens lage prioriteit bij het Openbaar Ministerie of verjaring van de zaak. De Minister van Justitie gaf bij de behandeling in de Tweede Kamer van het vorige onderzoek aan, dat het aantal zaken dat daadwerkelijk tot vervolging leidt, inderdaad nog te laag is.<sup>28</sup> Het betrof sepotpercentages van 16% (UWV werknemersfraude) tot 34% (fiscale fraude).

De Algemene Rekenkamer onderzocht de afdoening van fraudezaken en de naleving van afspraken en richtlijnen door het Openbaar Ministerie in de jaren 2000 tot en met 2003.

---

<sup>27</sup> UWV Trendrapportage handhaving 2002, p. 69. Dit cijfer betreft alleen openstaande posten bij de uitkeringen, niet bij de premie-inning.

<sup>28</sup> Tweede Kamer, 2000–2001, 17 050 en 27 555, nr. 214

### 5.3.2 Doorlooptijden Openbaar Ministerie

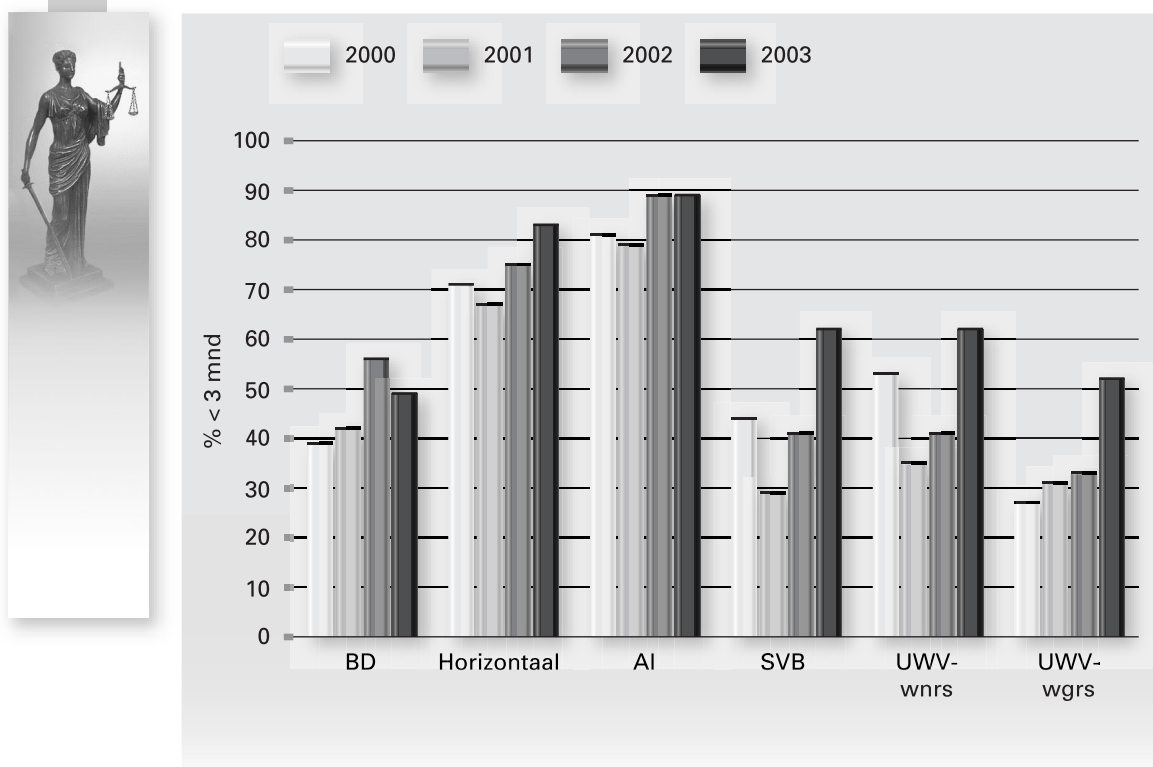
Het Openbaar Ministerie heeft het inzicht in de vervolging en berechting van fraudezaken verbeterd. Het is nu mogelijk de afloop van zaken per fraudeterrein te volgen.

Alleen voor fraude op SZW-terrein zijn tussen het Openbaar Ministerie en de uitvoeringsorganisaties afspraken gemaakt over doorlooptijden.<sup>29</sup> In de SZW-Handhavingsarrangementen is vastgelegd dat het Openbaar Ministerie in 90% van de zaken binnen drie maanden een eerste beslissing neemt over het vervolg.

Uit de cijfers in figuur 2 blijkt dat het Openbaar Ministerie op alle onderzochte fraudeterreinen steeds sneller tot een eerste beoordeling van zaken komt.

#### Het percentage strafzaken dat het Openbaar Ministerie binnen drie maanden na indiening van het proces-verbaal beoordeelt

Figuur 2



<sup>29</sup> Voor fiscale fraude is in het Handhavingsarrangement 2004 afgesproken uiterlijk op 1 mei 2004 afspraken over de beoordelingstermijn te maken.

Het Openbaar Ministerie beoordeelde in 2003 meer dan 80% van de zaken van de Arbeidsinspectie en van horizontale fraude binnen drie maanden. Voor de Arbeidsinspectie ligt het percentage nog net iets onder de beoogde 90%.



De Algemene Rekenkamer constateert verder dat het Openbaar Ministerie een deel van de zaken pas na meer dan een jaar na indiening van het proces-verbaal beoordeelt. Dit komt bij zowel fiscale fraude als UWV-werkgeversfraude in ongeveer 20% van alle ingediende zaken voor. Deze langlopende zaken kwamen in 2000 ongeveer even vaak voor: hierin zijn de prestaties dus niet verbeterd. Bij de andere terreinen beoordeelt het Openbaar Ministerie de strafzaken nu wel vaker binnen één jaar.

### 5.3.3 Strafrechtelijke strafkans

#### 5.3.3.1 Inleiding

Het Openbaar Ministerie committeert zich in de handhavingsarrangementen voor fiscale fraude en voor fraude op SZW-terrein aan de afspraak, dat het Openbaar Ministerie in beginsel geen sepotbeslissingen neemt. Voor fiscale fraude is afgesproken dat het Openbaar Ministerie ernaar streeft in 90% van de zaken te dagvaarden of een transactie aan te bieden. Het beleid van het Openbaar Ministerie schrijft bovendien voor dat bij sociale-zekerheidsfraude in beginsel steeds wordt gedagvaard, waarbij een vrijheidsstraf wordt gevorderd.<sup>30</sup>

De Algemene Rekenkamer beval in 2000 de handhavingspartners aan om zich te bezinnen op de toen geldende afspraak om 90% van de fiscale zaken te dagvaarden. In een Algemeen Overleg van 20 februari 2001 met de betrokken vaste commissies van de Tweede Kamer, waarin onder meer het rapport *Opsporing en vervolging van fraude* werd besproken, gaf de staatssecretaris van Financiën aan, dat bij deze norm niet alleen moest worden uitgegaan van dagvaardingen, maar ook van transacties.<sup>31</sup> De afspraak in het fiscale handhavingsarrangement is inmiddels op deze wijze aangepast.

De Algemene Rekenkamer heeft de benadering van de staatssecretaris van Financiën als uitgangspunt genomen om de ontwikkeling in afhandeling van fraudezaken door het Openbaar Ministerie in beeld te brengen. De dagvaardingen en transacties uit de jaren 2000–2003 die begin 2004 waren uitgevoerd, zijn hiertoe bij elkaar opgeteld. De uitkomst is de kans op een straf en is voor de verschillende terreinen weergegeven in de figuren 3 tot en met 8.<sup>32</sup> De openstaande zaken in de figuren betreffen vooral zaken waarbij in de eerste beoordeling is besloten tot dagvaarding of transactie, maar waarbij de zitting nog moet plaatsvinden of de transactie nog moet worden afgerond. De ervaring leert dat, naarmate de tijd vordert, een deel van deze zaken alsnog wordt geseponneerd.

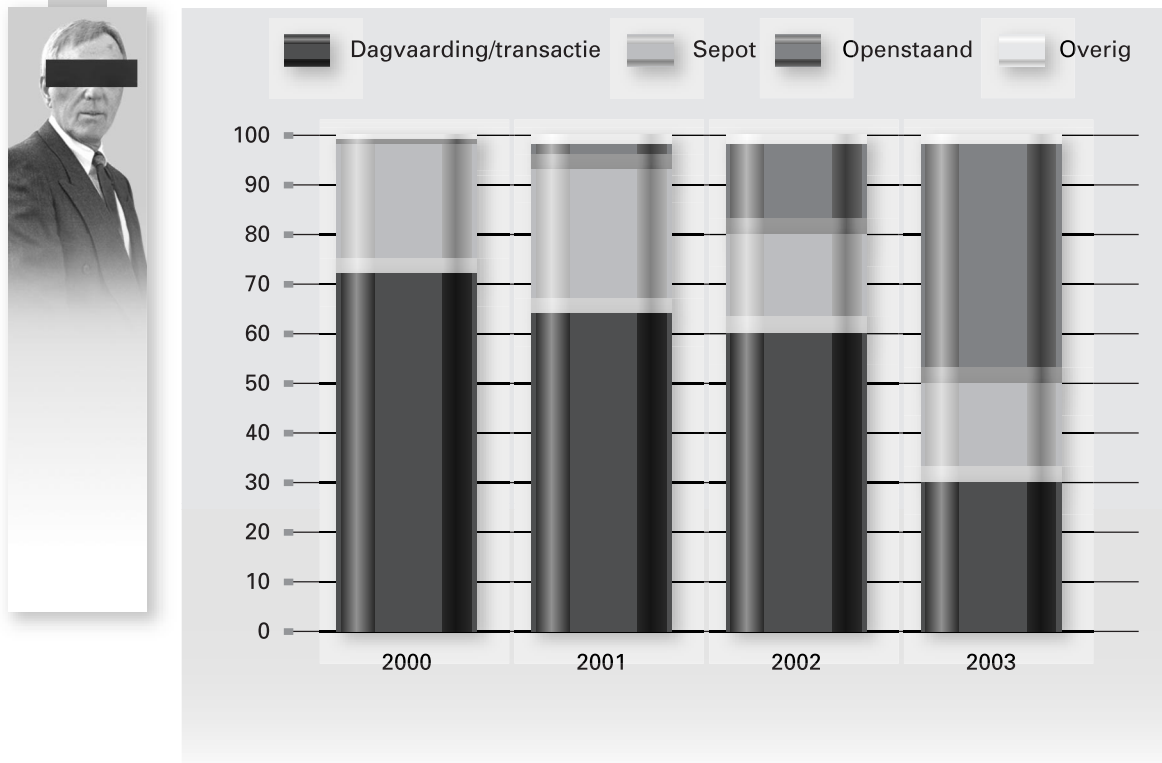
<sup>30</sup> Openbaar Ministerie, Richtlijn voor strafvordering sociale zekerheidsfraude.

<sup>31</sup> Tweede Kamer, 17 050, nr. 214.

<sup>32</sup> De Algemene Rekenkamer is uitgegaan van alle dagvaardingen. Voor de berekening van de strafkans van fraudeurs zouden de door de rechter vrijgesproken verdachten niet moeten worden meegerekend. Dit levert echter, vanwege de lage aantallen hiervan, nagenoeg dezelfde percentages op als wanneer uitgegaan wordt van alle dagvaardingen.

## Afhandeling fiscale strafzaken naar jaar van eerste beoordeling (= jaar indiening proces-verbaal)

Figuur 3

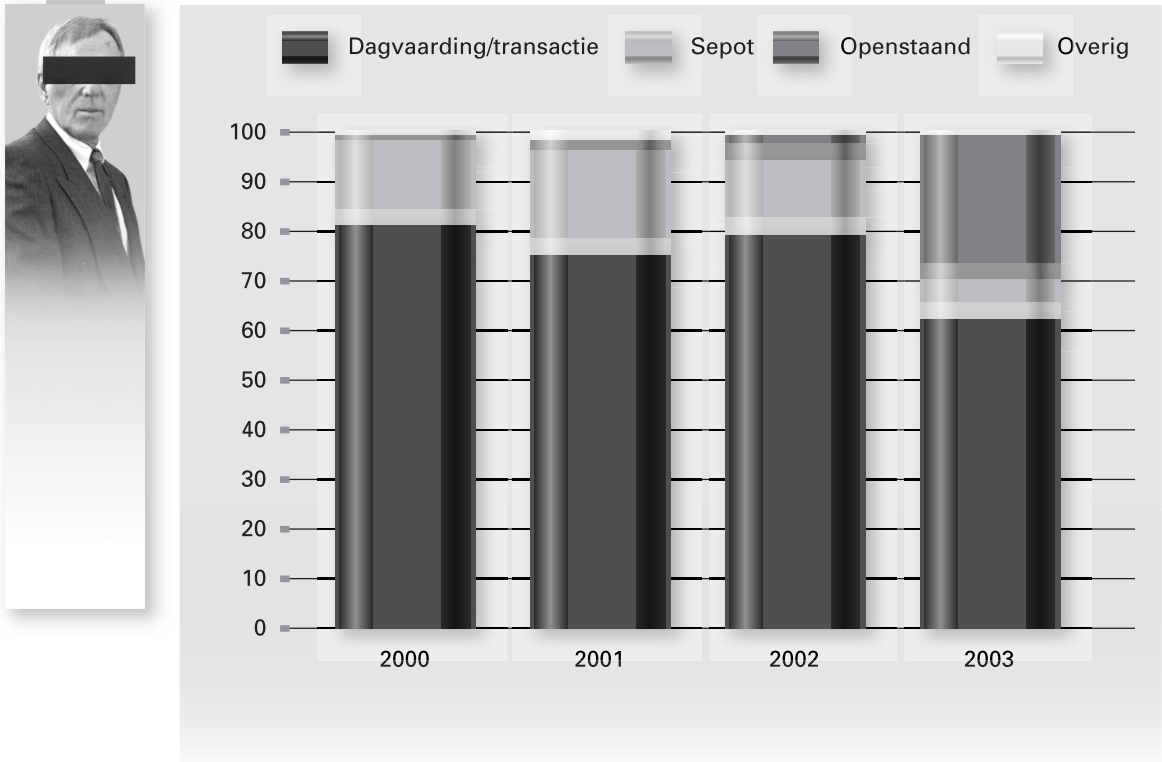


De exacte cijfers bij de figuren 3 t/m 8 staan in bijlage 2 van dit rapport

Vanwege het grote aantal nog openstaande zaken is het niet goed mogelijk een uitspraak te doen over de afdoening van fiscale zaken; 18% van de in 2002 en 49% van de in 2003 beoordeelde zaken staan nog open. De in 2000 en 2001 beoordeelde zaken leidden in veel gevallen, bijna 30%, tot een sepot. Op basis van de huidige informatie blijkt een lichte verbetering bij de zaken uit 2002 en 2003. Indien de nog openstaande zaken alle daadwerkelijk tot dagvaarding of transactie leiden, komt de straffkans in 2002 en 2003 uit op 79% (tegenover rond de 70% in 2000 en 2001) en daalt het percentage sepot naar 20%. Indien echter alsnog een deel wordt geseponeerd, kan dus nog een ander (negatiever) beeld ontstaan. Duidelijk is wel dat het streven, om 90% van de zaken met een dagvaarding of transactie af te doen, nog niet wordt gerealiseerd. Het Openbaar Ministerie heeft bij fiscale fraudezaken relatief veel moeite om zaken tijdig en succesvol af te ronden. In het algemeen gaat het om grote en complexe zaken.

**A** Afhandeling horizontale strafzaken naar jaar van eerste beoordeling  
(= jaar indiening proces-verbaal)

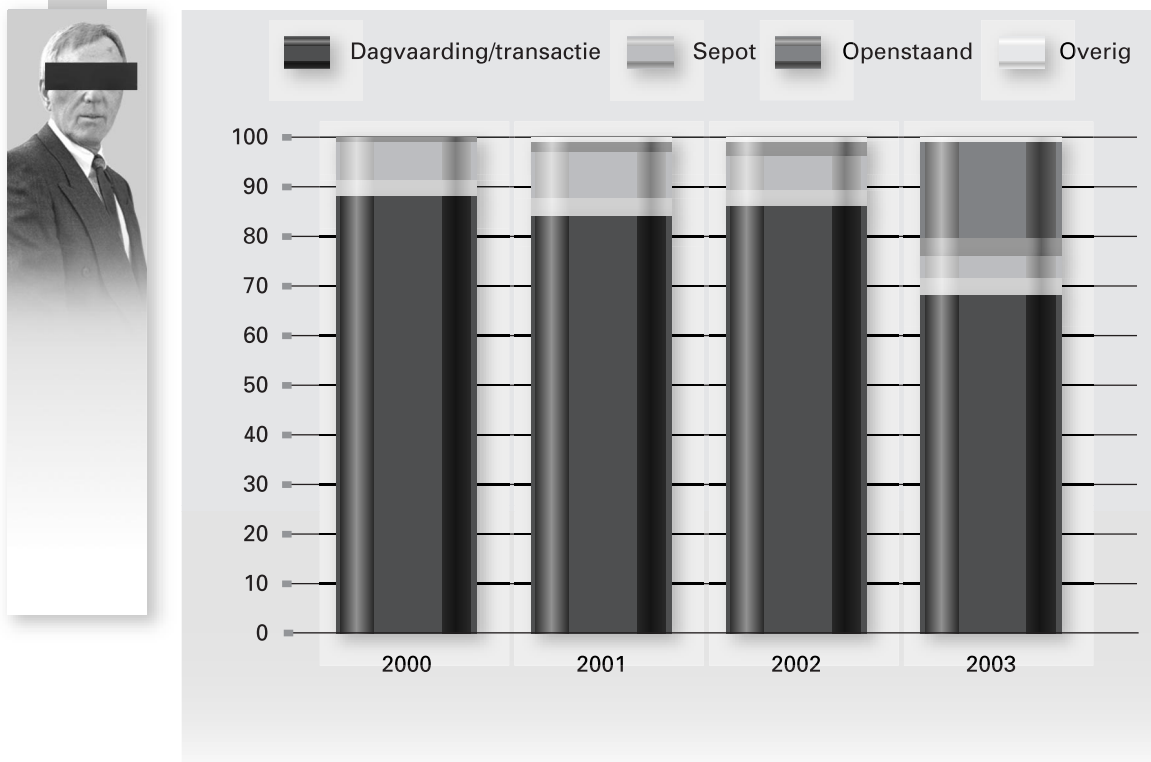
Figuur 4



Bij horizontale fraude leiden de in 2000 en 2001 beoordeelde zaken in ongeveer één op de vijf gevallen tot een sepot. De strafkans kwam uit op rond de 80%. Bij de zaken uit 2002 tekent zich voorzichtig een lichte verbetering af. Voor 2003 is het beeld, net als bij de Belastingdienst, onduidelijk, omdat ongeveer één op de drie zaken nog openstaat. Het hangt van de afdoening van deze zaken af, of sprake zal zijn van verdere verbetering.

### Afhandeling WAV strafzaken naar jaar van eerste beoordeling (= jaar indiening proces-verbaal)

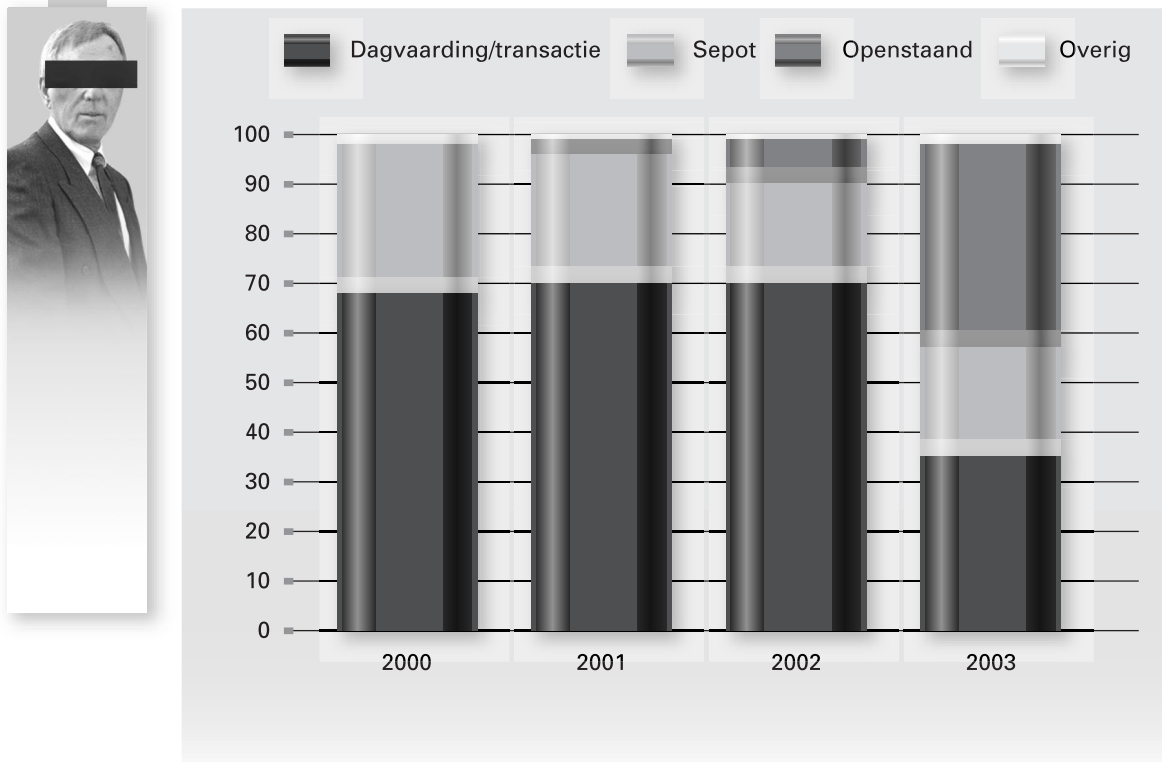
Figuur 5



De afdoening van overtredingen van de Wet arbeid vreemdelingen laat een stabiel en positief beeld zien. Bijna 90% van de in de jaren 2000–2002 beoordeelde zaken leidde tot een straf, meestal een transactie. Omdat ongeveer één op de vier zaken uit 2003 nog openstaat, is de realisatie voor deze zaken nog niet bekend.

## Afhandeling SVB uitkeringsstrafzaken naar jaar van eerste beoordeling (= jaar indiening proces-verbaal)

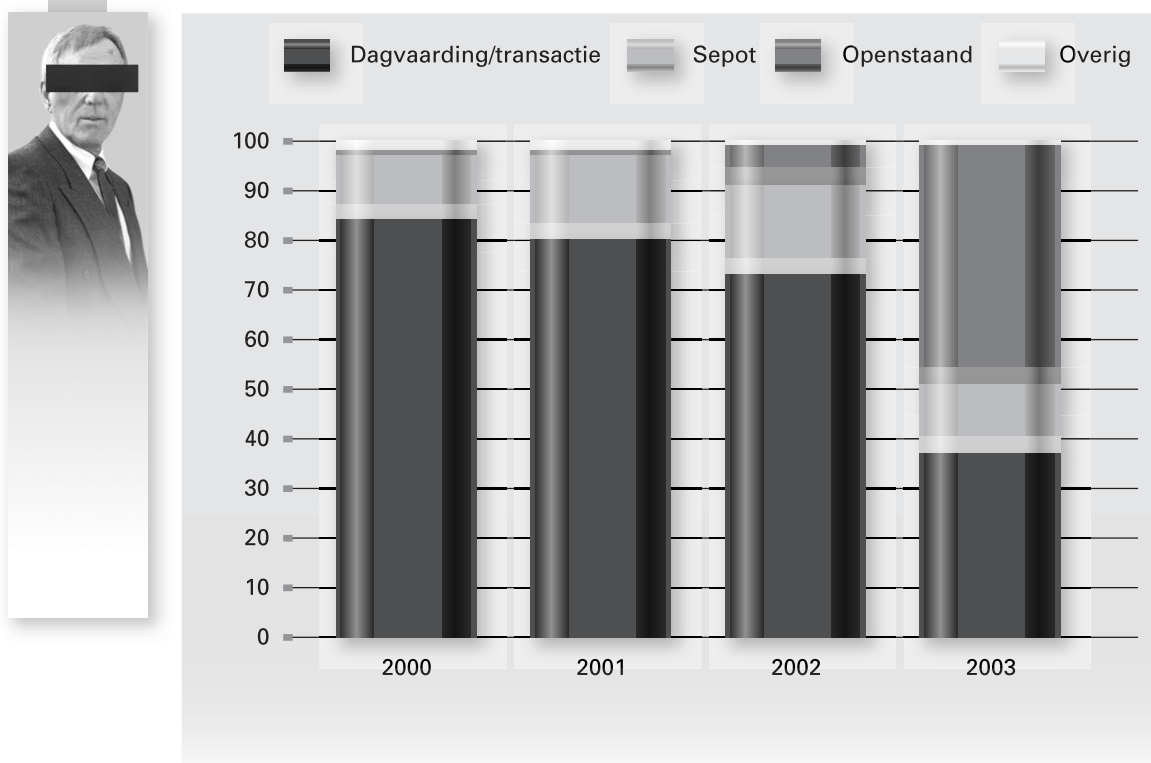
Figuur 6



De SVB-strafzaken uit 2000 leidden in 30% van de gevallen tot een sepot, terwijl de strafkans op 68% uitkomt. Voor 2001 en 2002 lijkt sprake te zijn van een verbetering, maar er staan nog veel zaken open. Van de zaken uit 2003 staat nog 40% open, waardoor een oordeel hierover niet mogelijk is. De strafkans komt voor dat jaar uit op maximaal 75%. Dit zal alleen worden gerealiseerd als alle nog openstaande zaken daadwerkelijk leiden tot dagvaarding of transactie, hetgeen onwaarschijnlijk is. Indien er niet wordt geseponneerd, kiest het Openbaar Ministerie in ongeveer één op de drie gevallen voor transactie in plaats van dagvaarding.

## Afhandeling UWV uitkeringsstrafzaken naar jaar van eerste beoordeling (= jaar indiening proces-verbaal)

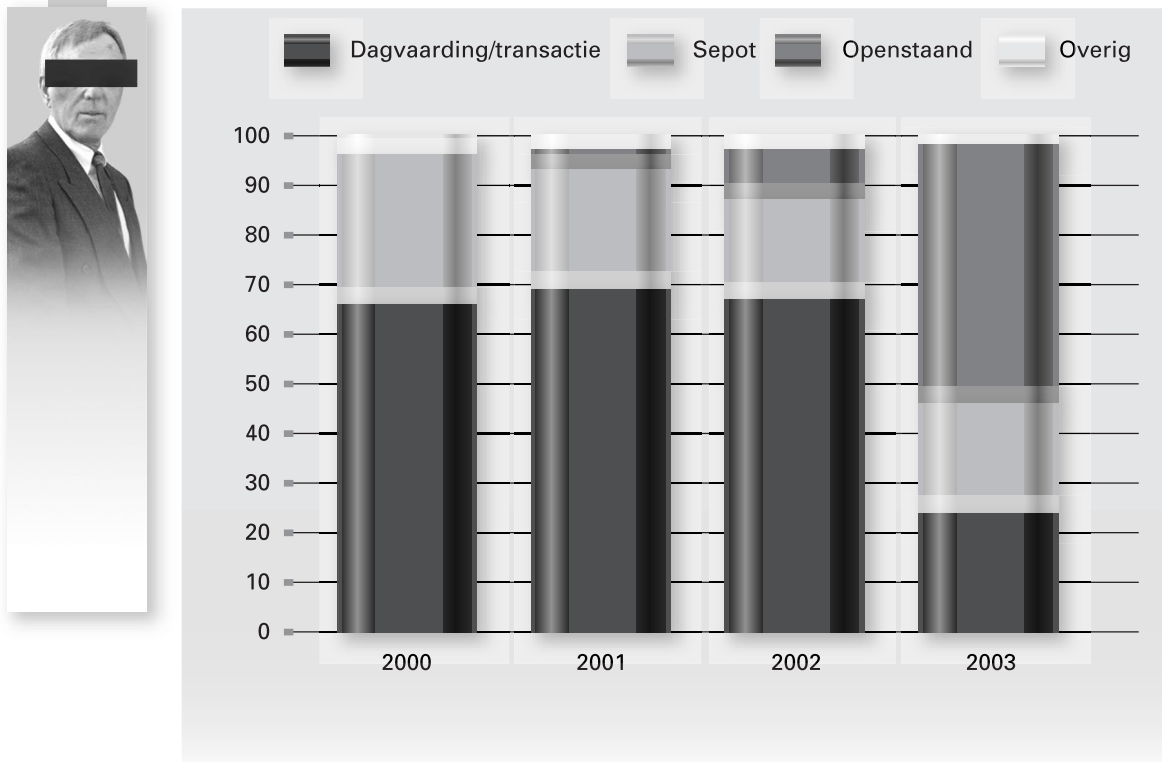
Figuur 7



Bij de UWV-uitkeringsfraudezaken die beoordeeld zijn in 2000 en 2001 is het beeld positiever dan bij de SVB-zaken. De straffkans komt uit op ruim 80%. Daarna lijkt er echter een lichte verslechtering op te treden, maar dit hangt nog af van de afdoening van openstaande zaken. Van de in 2003 beoordeelde zaken staat 48% nog open. Indien er niet wordt geseponneerd, kiest het Openbaar Ministerie in ongeveer één op de drie gevallen voor transactie in plaats van dagvaarding.

## Afhandeling UWV werkgeversfraudezaken naar jaar van eerste beoordeling (= jaar indiening proces-verbaal)

Figuur 8



UWV-werkgeversfraudezaken uit 2000 leidden in 30% van de gevallen tot een sepot, de strafkans was 65%. Voor 2001 is sprake van een lichte verbetering. Voor de jaren daarna lijkt sprake van een verdere verbetering, waarbij de strafkans op maximaal 77% uitkomt. Ook hier is dit echter weer afhankelijk van de afdoening van de openstaande zaken. Respectievelijk 10% en 53% van de zaken uit 2002 en 2003 staan nog open.

### 5.3.4 Terugmelding door het Openbaar Ministerie

In alle handhavingsarrangementen is afgesproken dat het Openbaar Ministerie de afloop van de in vervolging genomen zaken alsmede de geseponeerde zaken terugmeldt aan de handhavende instantie.

Bij fiscale fraude is de terugmelding verbeterd ten opzichte van 2000. Deze verloopt nu goed. Een ten tijde van het vorige onderzoek ingestelde gezamenlijke werkgroep om de problemen hieromtrent op te lossen, heeft haar opdracht in 2001 afgerond. De beheersverslagen van de Belastingdienst beschrijven sinds 2001 afloopgegevens van de strafzaken.

Banken en verzekeraars hebben het beeld dat het Openbaar Ministerie te weinig doet aan horizontale fraudezaken, waardoor deze te lang blijven liggen en civiele procedures in gevaar komen. De cijfers van het Openbaar Ministerie over doorlooptijd en afloop van in behandeling genomen zaken laten echter een positief beeld zien. Het verschil tussen het beeld van de private sector en de cijfers van het Openbaar Ministerie kan verklaard worden door het ontbreken van een structurele terugmelding van vervolgingsresultaten door het Openbaar Ministerie aan de private sector. Dit werkt volgens de Nederlandse Vereniging van Banken en het Verbond van Verzekeraars frustrerend voor de aangiftebereidheid. Omdat een belangrijk deel van de aangemelde fraudezaken lichtere zaken zijn, die vervolgd worden door de 19 arrondissementsparketten van het Openbaar Ministerie is het voor de private sector lastig om zicht te krijgen op de resultaten van de vervolging.

Het Verbond van Verzekeraars geeft aan dat bij fraudezaken die de FIOD-ECD opspoort onder het gezag van het Functioneel Parket de resultaten van het opsporings- en vervolgingstraject wel worden teruggemeld.

## **5.4 Totale sanctiekans**

### *5.4.1 Inleiding*

Deze paragraaf gaat in op de vraag hoe groot de totale kans per onderzocht fraudeterrein is, dat een gepakte fraudeur een sanctie krijgt opgelegd. Voor fraude op het terrein van de Wet arbeid vreemdelingen en voor horizontale fraude is deze kans gelijk aan de in paragraaf 5.3 beschreven straffkans, omdat op deze terreinen fraude alleen strafrechtelijk kan worden afgedaan. Voor fiscale fraude, fraude met de volksverzekeringen en fraude met werknemersverzekeringen moeten voor het berekenen van de totale kans op een sanctie ook de bestuurlijke boetes worden meegeteld.

### *5.4.2 Fiscale fraude*

De Belastingdienst heeft, zoals blijkt uit paragraaf 5.2, slechts beperkt inzicht in de bestuurlijke afdoening van lichte fraudezaken en tot 2004 geen inzicht in de bestuurlijke afdoening van zware fraudezaken. De Algemene Rekenkamer kon bij deze organisatie dus niet nagaan hoe groot de kans op een sanctie is. Al met al is onbekend in welke mate belasting-fraudeurs (terecht of onterecht) helemaal geen sanctie opgelegd krijgen.

### *5.4.3 Horizontale fraude*

De straffkans bij horizontale fraude was in 2000–2002 ongeveer 80% (zie paragraaf 5.3.3.3). Dit relatief positieve cijfer heeft betrekking op de door het Openbaar Ministerie behandelde zaken. De Algemene Rekenkamer constateert dat dit slechts een fractie is van het totale aantal door de private sector ingediende aangiften. Bij bank- en creditcardfraude ging het in 2003 om totaal 36 800 aangiften tegenover 218 strafzaken. Bij verzekeringsfraude ging het om 1 466 aangiften tegenover 59 strafzaken. Hoewel een (onbekend) deel van de ingediende aangiften niet als fraudeconstateringen, maar als signalen moeten worden beschouwd, geeft dit toch aan dat de feitelijke straffkans bij deze fraudesoorten zeer laag is. Dit wordt ten dele verklaard doordat het Openbaar Ministerie veel zaken te licht vindt om in behandeling te nemen. Het is onbekend wat er met de overige aangiften gebeurt en waarom deze niet tot een strafzaak leiden.



#### 5.4.4 *Illegale tewerkstelling*

De straffkans bij in 2002 aangegeven overtreeders van de Wet arbeid vreemdelingen was 87% (zie figuur 5.4). Bij deze straffkans is het echter de vraag of de opgelegde straffen effectief zijn. In 1999 concludeerde de Algemene Rekenkamer reeds dat de mogelijkheden om frauderende werkgevers te bestraffen tekort schoten. Ook volgens de Arbeidsinspectie was de hoogte van de gevorderde bedragen te laag om afschrikwekkend te zijn. Ondanks overleg met het Openbaar Ministerie en de opname in het proces-verbaal van een zogeheten voordeeltberekening zijn de boete- en transactiebedragen de afgelopen periode slechts ongeveer 10% gestegen.<sup>33</sup> De hoogte van de opgelegde boete bedraagt thans € 980 per illegaal tewerkgestelde.

Een indicatie van de geringe afschrikwekkende werking van de sancties is de hoge mate van recidive die blijkt uit door de Arbeidsinspectie uitgevoerde hercontroles. Van de 327 hercontroles die de Arbeidsinspectie sinds november 2002 bij werkgevers die in overtreding waren, heeft uitgevoerd, werd bij 34% opnieuw een proces-verbaal opgemaakt. Deze hercontroles vonden overigens plaats voordat de sanctie, volgend uit de eerste overtreding, was opgelegd. Hoe hoog de recidive is in zuiver strafrechtelijk zin, dat wil zeggen nadat de sanctie is opgelegd, is niet bekend.

Inmiddels is, onder meer ter verhoging van de strafmaat, een wetsvoorstel voor de invoering van een bestuurlijke boete voor de Wet arbeid vreemdelingen bij de Tweede Kamer ingediend.<sup>34</sup> De hierin beoogde hoogte van de werkgeversboete bedraagt € 3 500 per illegaal tewerkgestelde.

De andere handhavende organisaties bleken geen enkel inzicht te hebben in de mate van recidive op hun terrein.

#### 5.4.5 *Fraude met volksverzekeringen (SVB)*

De SVB heeft beperkt inzicht in de bestuurlijke afdoening van lichte en zware fraudezaken. De Algemene Rekenkamer kon bij deze organisatie dus niet nagaan hoe groot de totale kans op een sanctie is. Al met al is onbekend in welke mate het voorkomt dat fraudeurs op dit terrein (terecht of onterecht) helemaal niet worden gesanctioneerd. Het Ministerie van SZW heeft in haar begroting voor 2004 echter wel de mate van non-afdoening als prestatie-indicator voor de fraudebestrijding door SVB opgenomen.<sup>35</sup> Het streefcijfer is 100% afdoening. Zij geeft aan dat, omdat de SVB kleinere fraudegevallen en de non-afdoening niet registreert, de afdoening voor 2002 en 2003 voor 100% gerealiseerd is. De Algemene Rekenkamer concludeert dat de onderbouwing voor deze realisatiecijfers ontbreekt.

#### 5.4.6 *Fraude met werknemersverzekeringen (UWV)*

De sanctionering van frauderende uitkeringsgerechtigden door UWV is ten opzichte van 2000 verbeterd. De meeste constatering (circa 95%) van werknemersfraude worden nu gevolgd door een bestuurlijke sanctie of, in een enkel geval, door een proces-verbaal. Verder is UWV de toezegging nagekomen om onderzoek te doen naar de non-afdoening van werknemersfraude. Uit dit onderzoek bleek dat UWV non-afdoening meestal motiveert, conform de Wet BMTi.<sup>36</sup> De Algemene Rekenkamer

<sup>33</sup> De voordeeltberekening is een indicatie van het door de werkgever genoten financiële voordeel door het omzeilen van het CAO-loon en het ontduiken van premies en belastingen.

<sup>34</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 523, nrs. 1–3.

<sup>35</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 200 hoofdstuk XV, nr. 2.

<sup>36</sup> Verweij Jonker instituut. Misbruik mag niet lonen. Juli 2003.

constateert wel dat UWV bij 30 zware werknemersfraudezaken geen sanctie oplegde (4% van alle zware werknemersfraudezaken). De Algemene Rekenkamer heeft de achtergronden hiervan niet onderzocht.

In 2000 legde UWV bij werkgeversfraude in 22% van de gevallen geen sanctie op. In 2003 was dit 37%, een verdere verslechtering dus. Recent dossieronderzoek door UWV toont echter aan dat deze informatie onbetrouwbaar is.<sup>37</sup> Verder telt UWV een proces-verbaal als een sanctie, ook als de zaak geseponeerd wordt.

De Algemene Rekenkamer heeft berekend dat de totale kans op een sanctie van werkgeversfraude tussen de 65% en 80% ligt.

De belangrijkste oorzaak van de gebrekkige sanctionering is dat UWV-Guo tot eind 2003 helemaal geen bestuurlijke boetes oplegde bij werkgeversfraude. (Licht) frauderende werkgevers in de landen tuinbouw werden hierdoor tot eind 2003 niet beboet (12% van alle fraudeconstateringen). Een andere belangrijke oorzaak is dat UWV boetes soms niet oplegt als fraude toch niet bewezen kan worden of als werkgevers tussentijds alsnog jaaropgaven indienen (10% van alle fraudeconstateringen). Deze laatste reden beschouwt UWV niet als non-afdoening maar alsnog als «geen fraude». UWV berekent hierdoor zelf 12% geen sanctie bij werkgeversfraude in 2003. De Algemene Rekenkamer vraagt zich af of het terecht is om de groep die tussentijds alsnog jaaropgaven indient, niet te beboeten. Zij schat de non-afdoening dus op minimaal 12 en maximaal 22%.

## 5.5 Conclusies

De bewindspersonen zijn de meeste toezeggingen met betrekking tot de afdoening van fraudezaken nagekomen. Hierdoor is op verschillende punten het inzicht in dit deel van de fraudebestrijding verbeterd. De Algemene Rekenkamer constateert vooral nog tekortkomingen in het inzicht bij de drie organisaties die fraudezaken ook bestuurlijk kunnen afdoen: de Belastingdienst, de SVB en in mindere mate UWV.

Zowel de Belastingdienst als de SVB hebben nog steeds (te) weinig inzicht in de bestuurlijke afdoening van lichte fraudezaken, van zware, niet bij het Openbaar Ministerie aangegeven fraudezaken en van geseponeerde strafzaken. De Algemene Rekenkamer kan hierdoor niet goed nagaan in hoeverre fraudeurs op deze terreinen, terecht of onterecht, niet gesanctioneerd worden. UWV heeft wel een goed inzicht in de bestuurlijke afdoening, maar wat betreft de sepots is verdere verbetering gewenst. Verder hebben alle drie de organisaties nog steeds geen of onvoldoende inzicht in de inning van opgelegde boetes, naheffingen of terugverderingen bij fraudezaken.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het gebrek aan inzicht in een belangrijk deel van de afdoening kan leiden tot een blinde vlek bij de aansturing en evaluatie van fraudebestrijding. Een stap in de goede richting is dat de Belastingdienst vanaf 2004 inzicht zal hebben in de bestuurlijke afdoening van zware fraudezaken, inclusief de inning.

UWV heeft de afdoening van werknemersfraude verbeterd ten opzichte van 2000. Bijna alle overtredende werknemers krijgen een boete of een waarschuwing. UWV heeft wel, net als in 2000, aanzienlijke problemen met de afdoening van werkgeversfraude. Ook is de beleidsinformatie op dit punt onbetrouwbaar. UWV doet 12 tot 22% van de opgespoorde werkgeversfraude noch met een boete, noch met een proces-verbaal af. De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de kans dat frauderende

---

<sup>37</sup> UWV, juni 2004. Onderzoek non-afdoening werkgeversfraude 2003.

werkgevers uiteindelijk een bestuurlijke of strafrechtelijke sanctie krijgen opgelegd nu tussen de 65% en 80% ligt.

De Algemene Rekenkamer kan niet aangeven of de toekomstige overdracht van de premie-inning naar de Belastingdienst tot verbetering bij de afdoening van werkgeversfraude zal leiden, omdat zij de afdoeningsprestaties van de Belastingdienst niet goed kan vaststellen. De Algemene Rekenkamer constateert wel dat ook bij de Belastingdienst de bestuurlijke afdoening op onderdelen nog niet vlekkeloos verloopt.

Het Openbaar Ministerie heeft het inzicht in de afdoening van fraudezaken verbeterd ten opzichte van 2000. Het is niet goed mogelijk om de prestaties van het Openbaar Ministerie in de jaren 2000–2003 te beoordelen, omdat een aanzienlijk deel van de zaken uit 2002 en 2003 nog openstaat. Het hangt veelal van de afloop van deze zaken af, of de balans in positieve of negatieve zin moet worden opgemaakt.

De afdoening van fiscale fraudezaken uit 2000–2001 vertoont een ongunstig beeld. Van de zaken werd 30% geseponneerd, waarmee de (strafrechtelijke) straffkans uitkomt op 70%. Voor 2002 en 2003 is het beeld vanwege de vele openstaande zaken nog onduidelijk, maar komt de straffkans uit op maximaal 79%.

Het Openbaar Ministerie slaagt er in om zowel horizontale fraudezaken als overtredingen van de Wet arbeid vreemdelingen redelijk succesvol af te doen. De straffkansen zijn met 80% respectievelijk 87% relatief hoog en deze zijn ook stabiel over de jaren.

De afdoening van zowel SVB-zaken als UWV-werkgeversfraudezaken uit 2000 vertoont een ongunstig beeld. Van de zaken werd 30% geseponneerd, waardoor de (strafrechtelijke) straffkans circa 70% was. Op beide terreinen lijkt een mogelijke verbetering op te treden, maar alleen indien de nog openstaande zaken niet voor een deel alsnog worden geseponneerd. Voor de in 2003 beoordeelde zaken komt de straffkans voor beide terreinen uit op maximaal circa 76%. De afdoening van UWV-uitkeringsfraudezaken uit 2000 verliep relatief goed, met een straffkans van ruim 80%. Bij de zaken uit de jaren daarna lijkt echter enige verslechtering op te treden.

Al met al seponneert het Openbaar Ministerie nog steeds veel zaken en haalt zij de gemaakte afspraken over het vermijden van septs niet.

Positief is dat het Openbaar Ministerie fraudezaken gemiddeld steeds sneller in behandeling neemt, maar nog wel langzamer dan voor het SZW-terrein was afgesproken.

Al met al kunnen de prestaties van het Openbaar Ministerie nog verbeterd worden.

De aanbeveling van de Algemene Rekenkamer tot een herbezinning van de handhavingspartners op de norm om bij 90% van alle fiscale strafzaken te dagvaarden, heeft geleid tot een bijstelling van deze norm op het terrein van fiscale fraude. De Algemene Rekenkamer stelt vast dat bij sociale zekerheidsfraude (uitkeringsfraude SVB en UWV) beleid en uitvoeringspraktijk op dit punt nog niet met elkaar in overeenstemming zijn. Terwijl de norm is dat in beginsel altijd moet worden gedagvaard, gebeurt dit in de praktijk maar ongeveer bij de helft van de zaken.

Het recidive-percentages is een maat voor de effectiviteit van fraudebestrijding. Het hoge recidivepercentage bij Wet arbeid vreemdelingen overtredende werkgevers is een indicatie dat de bestraffing op dit terrein (te) weinig effect heeft. De Algemene Rekenkamer acht de invoering van de (hogere) bestuurlijke boete in 2005 een positieve ontwikkeling. Er zijn

echter kostbare jaren verloren gegaan, omdat eerdere pogingen om de straffen te verzwaren zijn mislukt.

De andere onderzochte uitvoeringsorganisaties kunnen geen informatie over de mate van recidive verstrekken. Deze organisaties kunnen mede hierdoor de vraag in hoeverre zij erin slagen fraude effectief aan te pakken, niet goed beantwoorden.

## 6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### 6.1 Conclusies

De ministers en organisaties die verantwoordelijk zijn voor de bestrijding van fiscale, horizontale en sociale-zekerheidsfraude hebben sinds 2000 op diverse onderdelen verbeteringen aangebracht. Deze verbeteringen hebben onder meer betrekking op de aansturing van de handhaving door het Openbaar Ministerie en op onderdelen van de informatievoorziening. Toch is het totaalbeeld niet gunstig, omdat de betrokken partijen de voornaamste tekortkomingen waarop de Algemene Rekenkamer in 2000 wees maar voor een deel hebben weggewerkt.

Het belangrijkste probleem is dat de ministers met de beschikbare informatie geen goed antwoord kunnen geven op de vraag wat de resultaten van de fraudebestrijding zijn en of die resultaten verbeteren.

De Algemene Rekenkamer heeft daarom getracht zelf de benodigde gegevens te verzamelen en de kans te berekenen dat gepleegde fraude wordt geconstateerd (de pakkans) en dat geconstateerde fraude uiteindelijk wordt bestraft (de strafkans). Op onderdelen kon zij gebruik maken van cijfers van UWV, de enige organisatie die – recent – ertoe overgegaan is pakkansen te berekenen.

De uitkomsten laten een wisselend beeld zien, voor een groot deel gebaseerd op schattingen. De pakkans lijkt het grootst bij witte fraude (een witte baan naast een WW- of WAO-uitkering, pakkans 95%) en het kleinst bij zwart werken naast een WW- of WAO-uitkering (minder dan 1%). De pakkans bij illegale tewerkstelling (5 à 10%) en fraude met de volksverzekeringen (minimaal 15%) bevinden zich daartussenin.

Deze uitkomsten, hoe voorzichtig ook geïnterpreteerd, laten zien dat fraudebestrijding lage prioriteit geniet.

Voor fiscale en horizontale fraude ontbreken gegevens om een berekening te kunnen maken.

De kans dat fraudeurs tegen wie proces-verbaal is opgemaakt uiteindelijk door de rechter een straf krijgen opgelegd, ligt op de onderzochte terreinen tussen de 65% en 87%. Dit is een kleine verbetering ten opzichte van 2000.

Een blinde vlek bij de Belastingdienst en de SVB is de kans dat zware fraudezaken die de handhavende instanties zelf afdoen, daadwerkelijk leiden tot een boete of waarschuwing. Vooral de Belastingdienst doet veel zware fraude, zoals afgesproken met het OM, bestuurlijk af.

De instanties registreren deze bestuurlijke afdoening niet, onvoldoende of pas sinds kort. Dit betekent dat – net als in 2000 – nog steeds niet kan worden aangetoond dat zware fraude altijd wordt bestraft.

### 6.2 Aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer beveelt de betrokken bewindspersonen aan om de aansturing van fraudebestrijding op hun terreinen te verbeteren door:

- inzicht in de aard, omvang en pakkans van fraude te gebruiken bij de aansturing van handhavingsactiviteiten;
- de samenwerking tussen het ministerie, de diverse uitvoeringsorganisaties en het Openbaar Ministerie verder te versterken door het maken van concrete en realistische afspraken;
- de handhavende organisaties te stimuleren om na te gaan in hoeverre informatie over recidive de effectiviteit van fraudebestrijding kan verbeteren;
- maatregelen te nemen opdat de bestrijding van door werkgevers

gepleegde premiefraude zowel tót als ná 2006 (het jaar waarin de verantwoordelijkheid hiervoor overgaat van UWV naar de Belastingdienst) meer prioriteit krijgt dan thans het geval is.

#### *6.2.1 Minister van Justitie*

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van Justitie aan, in het kader van zijn coördinerende verantwoordelijkheid voor de hele fraudebestrijding, en voor het strafrechtelijke traject:

- het streven om septs te voorkomen verder uit te werken en over de uitkomst afspraken te maken in de handhavingsarrangementen;
- met de SVB en UWV na te gaan hoe de terugmelding van septs op zaaksniveau en de registratie van teruggemelde septs verbeterd kan worden, zodat de SVB en UWV de septs die daarvoor in aanmerking komen bestuurlijk kunnen afdoen.

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van Justitie vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het bestrijden van horizontale fraude aan om:

- de bestrijding van horizontale fraude aan te sturen op basis van inzicht in de aard en omvang van deze fraude en op basis van de beoogde resultaten van opsporing en vervolging;
- de regie en coördinatie verder te versterken door binnen het Openbaar Ministerie één loket voor de bestrijding van horizontale fraude aan te wijzen.

#### *6.2.2 Bewindspersonen van Financiën*

De Algemene Rekenkamer beveelt de bewindspersonen Financiën aan om:

- over de bestuurlijke afdoening van zware fraudezaken te rapporteren in het Beheersverslag 2004 van de Belastingdienst en indien nodig deze afdoening te verbeteren;
- het inzicht te verbeteren in de bestuurlijke afdoening van lichte fraudezaken.

#### *6.2.3 Bewindspersonen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*

De Algemene Rekenkamer beveelt de bewindspersonen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan om de aansturing van fraudebestrijding te verbeteren door:

- het veel strakker aansturen van de handhavingsactiviteiten vanuit de hoofddoelen van het handhavingsbeleid, door voor *alle* handhavende organisaties meetbare prestatie-gegevens te formuleren die bij deze hoofddoelen aansluiten;
- de resultaten te verzamelen en te evalueren en hierover aan de Tweede Kamer periodiek te rapporteren;
- te waarborgen dat de taken van Bureau Opsporingsbeleid uitgevoerd blijven worden, ook voor de SIOD en de Arbeidsinspectie;
- de controle-inspanningen van de Arbeidsinspectie meer te baseren op de omvang van illegale tewerkstelling in de diverse branches.

#### *6.2.4 Raad van Bestuur SVB*

De Algemene Rekenkamer beveelt de Raad van Bestuur SVB aan om:

- prestatie-indicatoren (kwantitatief) te formuleren die aansluiten op de handhavingsdoelen van het ministerie van SZW;
- het inzicht in de bestuurlijke afdoening van zware fraudezaken verder

te verbeteren en inzicht te geven in de bestuurlijke afdoening van geseponeerde zaken.

#### *6.2.5 Raad van Bestuur UWV*

De Algemene Rekenkamer beveelt de Raad van Bestuur UWV aan om:

- de betrouwbaarheid van beleidsinformatie in het Jaarverslag over fraudebestrijding te verbeteren en deze uit te splitsen naar lichte en zware zaken en de afdoening daarbij zichtbaar te maken.

## 7 REACTIES EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

De Algemene Rekenkamer heeft haar conceptrapport op 22 juli 2004 verzonden aan de bewindspersonen van Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Financiën en aan de voorzitters van de Raad van Bestuur van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Hieronder is de inhoud van de reacties die de Algemene Rekenkamer eind augustus/begin september 2004 op haar rapport ontving in verkorte vorm weergegeven en voorzien van een nawoord van de Algemene Rekenkamer.<sup>38</sup>

### 7.1 Reactie minister van Justitie

Op 25 augustus 2004 heeft de minister van Justitie gereageerd op het conceptrapport. De minister reageert op de volgende punten:

- gebruik van inzicht in aard en omvang van fraude bij aansturing van handhavingsactiviteiten;
- versterken van de samenwerking tussen ministeries, uitvoeringsorganisaties en het OM (Openbaar Ministerie);
- uitwerken van het streven om septs te voorkomen;
- verbeteren van terugmelding en registratie van septs op zaaksniveau voor bestuurlijke afdoening door de SVB en UWV;
- aansturen van bestrijding van horizontale fraude op basis van inzicht in aard en omvang en beoogde resultaten van opsporing en vervolging;
- versterken van de regie en coördinatie door het aanwijzen van één loket voor de bestrijding van horizontale fraude binnen het OM.

Over de aansturing van handhavingsactiviteiten op basis van inzicht in aard en omvang van fraude zegt de minister toe de Interdepartementale Stuurgroep fraude en financieel-economische criminaliteit te verzoeken om nog dit jaar een plan uit te werken voor een Fraudemonitor. In deze monitor zou volgens de minister gemeten moeten worden hoe het staat met de omvang en toe- of afname van fraude met rechten, zoals het recht op uitkering, fraude met plichten, zoals afdracht van belastingen en premies en fraude in de contractensfeer, zoals verzekeringsfraude.

De minister is het met de Algemene Rekenkamer eens dat de effectiviteit van de inspanningen op het terrein van fraudebestrijding verder kan worden verbeterd. De minister verwijst hierbij naar zijn brief van 26 augustus 2003 (Kamerstukken II, 17 050 en 28 244, nr. 252) aan de Tweede Kamer. Daarin heeft hij aangegeven hoe hij aankijkt tegen de organisatie van opsporing en vervolging van financieel-economische criminaliteit, en de wijze van prioritering binnen het bredere domein van de strafrechtelijke handhaving. De eindconclusie van deze brief is dat een versterking van de aanpak van financieel-economische criminaliteit vooral gezocht moet worden in verdere kwaliteitsverbetering en versterking van de organisatie en niet zozeer in een uitbreiding van capaciteit. Dit geldt volgens de minister nog steeds.

De minister acht het positief dat de Algemene Rekenkamer van oordeel is dat de regie en coördinatie van de fraudebestrijding op alle onderzochte terreinen verbeterd is door het hanteren van handhavingsafspraken en door de komst van het Functioneel Parket. De lijn om expertise en capaciteit bij de fraudebestrijding te concentreren zal volgens de minister worden doorgezet. Hij vindt dat de huidige samenwerkingsvorm leidt tot

---

<sup>38</sup> Het rapport is ter informatie aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) gestuurd, omdat er geen conclusies en aanbevelingen in zijn richting zijn geformuleerd. De minister van BZK heeft geen reactie gegeven op het rapport.



concrete werkafspraken en tot realistische afspraken over de inzet van capaciteit.

Volgens de minister is het inherent aan strafrechtelijk onderzoek dat bij aanvang niet vaststaat of het noodzakelijk wettig en overtuigend bewijs zal worden gevonden. Ook kunnen volgens hem specifieke omstandigheden aan het licht komen waardoor verdere vervolging niet opportuun is. Juist bij meer ernstige strafbare feiten zal niet te snel worden besloten dat een zaak niet «haalbaar» is, maar zal eerst een serieuze poging worden ondernomen om klaarheid te brengen in de zaak, aldus de minister. In verschillende fasen van het strafrechtelijk onderzoek wordt volgens de bewindspersoon getoetst of verder onderzoek te rechtvaardigen is, waarbij het professioneel oordeel van betrokken rechercheurs en officieren van Justitie doorslaggevend is.

De minister onderkent dat op dit vakgebied specialisatie noodzakelijk is gelet op de aard en omvang van de fraudebestrijding. Hij geeft verder aan dat hij voor wat betreft het Openbaar Ministerie de stap heeft gezet naar landelijke opschaling van expertise en capaciteit binnen het functioneel parket.

De minister zegt toe bij het afsluiten van nieuwe handhavingsarrangementen te bezien of de huidige sepotafspraken moeten worden heroverwogen, waarbij meer rekening zal worden gehouden met de aard en zwaarte van het type fraudezaak.

Ook zegt de minister toe het OM te vragen via SZW in overleg te treden met de SVB en UWV om de procedure voor het terugmelden en registreren van sepot te verbeteren.

Wat betreft de aansturing van horizontale fraude merkt de minister op dat private partijen, het OM en de politie al jaren samenwerken via het frauderegistratie en informatiesysteem (FRIS), waarin meldingen van fraude worden geregistreerd. Het OM kan volgens de minister hierbij zelf invloed uitoefenen op partijen om alsnog aangifte te doen.

De minister geeft aan dat over de aansturing van de bestrijding van horizontale fraude in het veiligheidsprogramma geen afspraken zijn gemaakt met de politiekorpsen. Wel is in het veiligheidsprogramma en het landelijk kader Nederlandse politie 2003–2006 met alle politiekorpsen afgesproken dat in 2006 landelijk 40 000 extra zaken door de politie aan het OM worden aangeleverd ten opzichte van het jaar 2002. Het OM heeft bij de invulling van deze kwantitatieve afspraak het voortouw, aldus de minister.

De minister geeft aan dat aandacht en behandeling van fraudezaken wordt gestimuleerd door aangiften door het bedrijfsleven. Daarom vindt de minister dat het bedrijfsleven geen terughoudende opstelling moet aannemen. Uit het rapport van de Algemene Rekenkamer blijkt dat dit nu wel het geval is.

Volgens de minister is voor wat betreft de regie en coördinatie van horizontale fraude in feite al sprake van één loket, omdat de coördinatie en toedeling van zwaardere zaken plaatsvindt in het Bovenregionaal Recherche Overleg (BRO).

Verder is in concrete fraudegevallen op regioniveau het aanspreekpunt voor de benadeelde het desbetreffende regiokorps. In algemene zin zijn met de korpsen afspraken gemaakt over hun inzet op specifieke fraudeterreinen, in het verlengde van de planning- en controlcyclus die het College van PG's heeft met de hoofdofficieren.

Indien een groep van benadeelden (bijvoorbeeld een branchevereniging) in structurele zin afspraken wil maken met het OM over de kwaliteit en de kwantiteit van de strafrechtelijke afhandeling van fraudegevallen, is één van de procureurs-generaal het eenduidige aanspreekpunt. Deze laat zich op een aantal belangrijke terreinen assisteren, sinds kort door het Functioneel Parket.

## **7.2 Reactie staatssecretaris van Financiën**

Op 1 september 2004 heeft de staatssecretaris van Financiën gereageerd op het conceptrapport. De bevindingen die in het rapport zijn opgenomen geven de staatssecretaris geen aanleiding tot op- of aanmerkingen. Hij geeft daarbij aan dat de noodzakelijk geachte bestuurlijke informatievoorziening voor het toezichtsbeleid tot dusver inderdaad niet voorzag in de structurele vastlegging van de zogenoemde kleinere fraudezaken. De staatssecretaris is van mening dat het risico dat de zwaarste fiscale fraudezaken ten onrechte niet in opsporing worden genomen tot verwaarloosbare proporties is gereduceerd. Dit vanwege de centrale intake van fiscale fraudezaken door de komst van het Functioneel Parket in combinatie met de afspraak tussen het Functioneel Parket en de FIOD-ECD dat voor echt zware zaken altijd ruimte zal worden gemaakt.

Verder is de staatssecretaris met de Algemene Rekenkamer van oordeel dat inzicht in het totaal van de geconstateerde fraude noodzakelijk is voor een adequate aansturing en evaluatie van de fraudebestrijding door de Belastingdienst. Naar zijn mening geven het aantal gevallen waarin een vergrijpboete is opgelegd samen met het aantal in opsporing genomen zaken een volledig beeld van het aantal fraudegevallen, dat de Belastingdienst vaststelt. De Belastingdienst beschikt, aldus de staatssecretaris, over de daarvoor noodzakelijke bestuurlijke informatie, behalve het aantal in de IB opgelegde vergrijpboetes. Zeer onlangs is echter gebleken dat er informatie over vergrijpboetes in een bepaalde vorm uit de IB-systemen kan worden gehaald. De staatssecretaris zegt toe te onderzoeken of deze recente informatie over vergrijpboetes voldoende is voor een adequate aansturing en evaluatie van het fraudebeleid of dat daarvoor aanvullende maatregelen nodig zijn. Hij hecht hieraan vanwege hetgeen hij in zijn aan de Tweede Kamer toegezonden contra legembrief over de boeteoplegging heeft beslist. Daarin staat dat het zogenaamde uitonderhandelen van correcties en terecht belopen boetes er niet meer toe mag leiden dat de boete niet wordt opgelegd. De staatssecretaris is van mening dat met de recent gebleken mogelijkheid tot het genereren van informatie over vergrijpboetes in de IB en het onderzoek naar de toereikendheid van deze informatie het inzicht in de bestuurlijke afdoening van lichte fraudezaken beter wordt en bruikbaar wordt voor een effectiever fraudebestrijdingsbeleid.

De constatering van de Algemene Rekenkamer dat niet bekend is hoe vaak de Belastingdienst kleinere fraudeurs, al dan niet terecht, geen vergrijpboete oplegt, nuanceert de staatssecretaris. De eenheden van de Belastingdienst beschikken op lokaal niveau over de mogelijkheid om bij ondernemersposten te controleren of een boete terecht is opgelegd dan wel achterwege is gelaten. In het najaar van 2003 is besloten dat alle regiokantoren de afloopcontrole op een juiste sanctionering periodiek gaan uitvoeren.

In 2000 zegde Financiën toe om inzicht te geven in de bestuurlijke afdoening van de aangemelde en voor bestuurlijke afdoening terugverwezen zaken. Dit is pas geëffectueerd op 1 januari 2004. Volgens de staatssecretaris heeft dit te maken met verschillende factoren, zoals het

meenemen van deze aanbeveling in de werkzaamheden van een projectgroep die de effectiviteit van het fraudebeleid in de volle breedte beoordeelt, de reorganisatie van de Belastingdienst en het traject voor automatiseringsaanpassingen dat tenminste anderhalf jaar duurt. In dit verband merkt de staatssecretaris op dat nog in 2004 de database bestuurlijke boete zal worden ingevoerd. Deze database ondersteunt het verplichte boeteadvies, genereert bestuurlijke informatie en kan met ingang van 2005 onder meer worden gebruikt om resultaten van regiokantoren onderling te vergelijken. Het doel hiervan is betere stuurinformatie en meer aandacht op bestuurlijk niveau. De staatssecretaris gaat ervan uit dat de diverse maatregelen zullen leiden tot een adequaat niveau van informatie, bestuurlijke aandacht en sturing. De staatssecretaris zal nagaan in hoeverre informatie over recidive de effectiviteit van de fraudebestrijding door de Belastingdienst kan verbeteren.

De staatssecretaris hecht zeer aan de bestendinging van de afspraak met het College van procureurs-generaal om 90% van de door de Belastingdienst aangebrachte en voor vervolging geaccepteerde zaken met een dagvaarding of een transactie af te doen.

Wat betreft de aanbeveling om de aansturing van de fraudebestrijding te verbeteren door inzicht in aard, omvang en pakkans van fraude te gebruiken, merkt de staatssecretaris op dat de Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat de theoretische omvang van belastingfraude niet kan worden berekend. Naar zijn mening is het dus ook niet mogelijk om de omvang en de pakkans te berekenen. Hij beschouwt deze vaststelling als een ondersteuning van zijn beleid en zal de handhavingscapaciteit met name in blijven zetten op die terreinen waar de fiscale en financiële risico's het grootst zijn.

In 2006 gaat de verantwoordelijkheid voor de bestrijding van de door werkgevers gepleegde premiefraude over van UWV naar de Belastingdienst. Daarbij gaan 800 UWV-medewerkers over naar de Belastingdienst, voor een belangrijk deel (zo'n 475) controlemedewerkers. Het is de bedoeling deze in te zetten voor de controle bij werkgevers, boven op de controlecapaciteit die de Belastingdienst reeds inzet voor de loonheffing. De staatssecretaris neemt de aanbeveling om over de bestuurlijke afdoening van zware fraudezaken te rapporteren in het Beheersverslag 2004 van de Belastingdienst en indien nodig deze afdoening te verbeteren over.

### **7.3 Reactie staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid**

Op 2 september 2004 reageerde de staatssecretaris van SZW mede namens de minister op het conceptrapport. De staatssecretaris reageert op de volgende acht aanbevelingen:

- gebruik het inzicht in de aard, omvang en pakkans van fraude bij de aansturing van handhavingsactiviteiten;
- versterk de samenwerking tussen het ministerie, de diverse uitvoeringsorganisaties en het Openbaar Ministerie verder met het maken van concrete en realistische afspraken;
- stimuleer de handhavende instanties om na te gaan in hoeverre informatie over recidive de effectiviteit van fraudebestrijding kan verbeteren;
- neem maatregelen zodat de bestrijding van door werkgevers gepleegde premiefraude zowel tót als ná 2006 prioriteit krijgt;
- stuur de handhavingsactiviteiten strakker aan vanuit de hoofddoelen

van het handhavingsbeleid, door voor alle handhavende organisaties meetbare prestatie-gegevens te formuleren die bij de hoofddoelen aansluiten; verzamel en evalueer de resultaten en rapporteer hierover periodiek aan de Tweede Kamer;

- waarborg dat de taken van Bureau Opsporingsbeleid uitgevoerd blijven worden, ook voor de Arbeidsinspectie (AI) en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD);
- baseer de controle-inspanningen van de AI meer op de omvang van illegale tewerkstelling in de diverse branches.

De staatssecretaris vindt het positief dat de regie en coördinatie van fraudebestrijding is verbeterd. Vervolgens reageert hij op de aanbevelingen in het concept-rapport.

De staatssecretaris is met de Algemene Rekenkamer van mening dat de pakkans één van de indicatoren is om de effectiviteit van fraudebestrijding zichtbaar te maken. Hij geeft aan binnenkort met UWV en de SVB afspraken te zullen maken over de ontwikkeling en vaststelling van prestatie-indicatoren die inzicht geven in de pakkans. Het POROSZ-onderzoek levert hiertoe bouwstenen aan. Verder verwacht de staatssecretaris de komende jaren de effecten van de intensievere controles op de bestrijding van zwart werk en premiefraude door werkgevers.

Wat betreft de aanbeveling om de samenwerking tussen het ministerie, de uitvoeringsorganisaties en het Openbaar Ministerie verder te versterken met het maken van concrete en realistische afspraken geeft de staatssecretaris aan vast te zullen houden aan de vastlegging van afspraken in de zogenoemde handhavingsarrangementen.

De staatssecretaris neemt de aanbeveling over om de handhavende instanties te stimuleren na te gaan in hoeverre informatie over recidive bij kan dragen aan de effectiviteit van de fraudebestrijding.

De staatssecretaris onderschrijft de noodzaak dat de bestrijding van door werkgevers gepleegde fraude meer prioriteit verdient. Hij vermeldt hierbij dat de reeds voor 2005 voorziene capaciteitsoverdracht van UWV naar de Belastingdienst een grote druk legt op de bestrijding van werkgeversfraude tot januari 2006. Hij zal UWV verzoeken de aandacht voor de bestrijding van de werkgeversfraude tot die datum te bestendigen.

De staatssecretaris is het met de Algemene Rekenkamer eens dat de aansturing eenduidig en resultaatgericht moet zijn. Doelstellingen voor handhaving zijn vastgelegd in het Handhavingsprogramma 2003–2006. Zowel UWV als de SVB hebben dit programma vertaald naar een set van (kwantitatieve of kwalitatieve) prestatiegegevens voor handhaving. Zo heeft UWV prestatie-indicatoren inclusief streefwaarden opgenomen; bij SVB is een kwalitatief oordeel door de Raad van Bestuur inclusief kwantitatieve kengetallen afgesproken.

In de SZW-begroting 2005 zijn prestatie-indicatoren voor het nalevingsniveau van regelgeving opgenomen. Voor de werknemersverzekeringen wordt hierbij gebruik gemaakt van de via POROSZ verkregen nulmeting. Voor de volksverzekeringen zal een dergelijke nulmeting eind 2004 plaatsvinden en waarschijnlijk worden opgenomen in de SZW-begroting 2006. De staatssecretaris deelt de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat in de verantwoording verdere verbeteringen mogelijk zijn. De staatssecretaris zegt toe de aansturing te verscherpen door met UWV en SVB te werken aan een eenduidige set van (meetbare) prestatiegegevens voor handhaving.

De staatssecretaris deelt slechts gedeeltelijk de conclusie dat er geen duidelijke doelstellingen zijn voor de opsporing van illegale tewerk-

stelling. Er zijn inmiddels kwalitatieve doelstellingen geformuleerd, en er wordt gewerkt aan de kwantitatieve invulling daarvan. De staatssecretaris plaatst daarbij de kanttekening dat de totale omvang van illegale tewerkstelling slechts bij benadering kan worden ingeschat. In de SZW begroting 2005 zijn concrete doelstellingen en prestatie-indicatoren opgenomen voor het gewenste nalevingsniveau van de Wet arbeid vreemdelingen door werkgevers. Voorts zijn in de eerste helft van 2004 concrete afspraken gemaakt over het gezamenlijk vormgeven van het handhavingsbeleid met betrekking tot de bestrijding van illegale tewerkstelling en over het verantwoorden van resultaten.

De staatssecretaris staat ook stil bij de conclusie dat de prestaties van de Arbeidsinspectie niet in verhouding staan tot de omvang en groei van de illegale tewerkstelling en bij de aanbeveling om de controle-inspanningen meer te baseren op de omvang van het fenomeen in de diverse branches. Zo wijst hij op de capaciteitsuitbreiding tot 170 inspecteurs in 2005. Een groter deel van de inspectiecapaciteit zal worden ingezet in de bouwsector. Naast de onderzoeken die de Algemene Rekenkamer aanhaalt, maakt de Arbeidsinspectie bij de capaciteitsverdeling over de sectoren gebruik van andere bronnen, zoals ervaringsgegevens (ook uit andere EU-landen) en signalen van derden. De inzet van de inspectiecapaciteit is de laatste jaren gericht geweest op die sectoren waar in het nabije verleden grote misstanden voorkwamen en die in de politieke en publicitaire belangstelling stonden, aldus de staatssecretaris.

Wat betreft de aanbeveling om de resultaten van fraudebestrijding te evalueren en hierover periodiek aan de Tweede Kamer te rapporteren stelt de staatssecretaris dat een aparte verantwoording over fraudebestrijding niet past in de Suwi-systematiek. Met UWV en de SVB zijn afspraken gemaakt zodat zij zich in de toekomst volledig via de reguliere Suwi-rapportages over handhaving zullen verantwoorden. Voor SVB is 2004 een overgangsjaar; per 2005 zal ook SVB zich volledig via de reguliere Suwi-systematiek verantwoorden over handhaving.

De staatssecretaris gaat met de SVB afspraken maken zodat de bestuurlijke afdoening van overtredingen, lichte en zware fraudezaken én van geseponeerde zaken meer zichtbaar wordt.

De verantwoording over de fraudebestrijding door de Arbeidsinspectie en de SIOD past naar mening van de staatssecretaris niet goed in het Suwi-verantwoordingstraject. De Arbeidsinspectie rapporteert jaarlijks aan de Tweede Kamer via haar Jaarverslag.

Bij de aanbeveling om te waarborgen dat de taken van het Bureau Opsporingsbeleid uitgevoerd blijven worden, ook voor de SIOD en de Arbeidsinspectie, merkt de staatssecretaris op dat de coördinerende taken van dit bureau nu worden uitgevoerd door de directie Uitvoeringsbeleid.

#### **7.4 Reactie Sociale Verzekeringsbank**

De voorzitter van de Raad van Bestuur van de SVB reageerde op 26 augustus 2004 op het conceptrapport. De SVB vindt dat het rapport onvoldoende aandacht besteedt aan het gebruik van risico-analyse. De SVB maakt hiervan uitdrukkelijk gebruik en faciliteert hierdoor het gericht inzetten van de handhavingscapaciteit.

Verder vindt de SVB de berekening van de pakkans, die in het rapport gemaakt wordt, onvoldoende betrouwbaar. De grootheden, die gebruikt zijn voor de berekening, gaan gepaard met onzekerheden. Voor een meer feitelijke indicatie van de pakkans op SVB-terrein zal het volgende POROSZ moeten worden afgewacht. De SVB wil de pakkans berekend op basis van POROSZ-gegevens blijvend gaan monitoren. De SVB is tevens

van plan om onderzoek te verrichten naar de bekendheid met regels en plichten. Het doel is de ontwikkeling hierin te volgen en daarmee een oordeel over de effectiviteit van haar handhavingsinspanningen te geven.

Vervolgens reageerde de SVB op twee specifieke aanbevelingen. Wat betreft de aanbeveling om het inzicht in de bestuurlijke afdoening van zware fraudezaken verder te verbeteren en inzicht te geven in de bestuurlijke afdoening van sepots, zegt de SVB toe vanaf 2005 te zullen bewaken dat de procedure voor bestuurlijke afdoening sluitend is. Over de aanbeveling om (kwantitatieve) prestatie-indicatoren te formuleren die aansluiten op de handhavingsdoelen van het Ministerie van SZW, zegt de SVB bij handhaving kwalitatieve indicatoren te hanteren. Een kwalitatieve beschrijving van de handhaving gaat in de richting van een bedrijfsvoeringsmededeling. Volgens de SVB biedt dit een betere benadering van sturing en beheersing dan de schijnzekerheid van kwantitatieve indicatoren die multi-interpretabele gegevens opleveren. In de Rapportage Handhaving SVB 2003 is voor het eerst een kwalitatief beoordelingskader geformuleerd aan de hand waarvan het geheel van beleid en activiteiten is beoordeeld. Aan de hand van dat kader heeft de SVB nogmaals overleg met het departement gevoerd. Om aan de bestendige behoefte aan kwantitatieve gegevens van SZW te voldoen, is afgesproken dat de SVB in haar kwartaal- en jaarverslaglegging, naast de kwalitatieve verantwoording, ook een kwantitatieve verantwoording zal afleggen in de vorm van een aantal kerncijfers.

## **7.5 Reactie Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen**

De voorzitter van de Raad van Bestuur van UWV heeft op 27 augustus 2004 gereageerd op het conceptrapport. UWV constateert dat het rapport een duidelijk beeld schetst van de ontwikkeling in de afgelopen vier jaar van de fraudebestrijding in de sociale zekerheid. UWV ziet verschillende aanknopingspunten in het rapport om haar prestaties verder te verbeteren. Zo start zij een project om in het komende anderhalf jaar de geconstateerde tekortkomingen weg te werken en de benodigde kwaliteitsverbeteringen door te voeren.

UWV reageert op de specifiek voor UWV gedane aanbeveling en tevens op de volgende twee aanbevelingen die gericht zijn aan de bewindspersonen:

- Gebruik het inzicht in de aard, omvang en pakkans van fraude bij de aansturing van handhavingsactiviteiten.
- Neem maatregelen opdat de bestrijding van door werkgevers gepleegde premiefraude zowel tót als ná 2006 meer prioriteit krijgt dan nu het geval is.

UWV onderschrijft de aanbeveling om het inzicht in de aard, omvang en pakkans van fraude bij de aansturing van handhavingsactiviteiten te gebruiken. Hiertoe biedt het rapport volgens UWV een unieke kans, omdat voor het eerst een relatie is gelegd tussen de omvang van het fenomeen van zwarte uitkeringsfraude en de opsporing en bestrijding ervan. Hierdoor is volgens UWV duidelijk geworden dat de effectiviteit van de opsporing van zwarte fraude aandacht verdient. De berekening in het rapport is volgens UWV een goed uitgangspunt voor een herbezinning op de uitvoeringsmogelijkheden bij de bestrijding van zwarte fraude. De voorgenomen uitbreiding van fysieke controles, uitbreiding van de toepassing van risico-analyses en onderzoek naar de effectiviteit van een aantal opsporingsmethoden passen hier volgens UWV goed bij. UWV onderschrijft dat uitkeringsgerechtigden nog te weinig merken van haar

controle-inspanningen, maar geeft aan dat hierin recent wel verbeteringen hebben plaatsgevonden. UWV zegt toe de communicatie met uitkeringsgerechtigden nog verder uit te breiden.

UWV is van mening dat er ook opnieuw gekeken zou moeten worden naar het wettelijk instrumentarium dat hen ter beschikking staat bij de bestrijding van fraude, en is van mening dat bestuurlijke afdoening een prominentere plaats in zou moeten nemen.

UWV plaatst wel kanttekeningen bij de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat deze gegevens duiden op een lage prioriteit voor fraudebestrijding. UWV heeft immers de prestaties bij de bestrijding van werknemersfraude verbeterd en richtte daarvoor recent een apart directoraat voor fraudebestrijding op.

UWV is het niet eens met de conclusie dat zij door de overgang van de premie-inning naar de Belastingdienst minder prioriteit geeft aan de bestrijding van werkgeversfraude. De verminderde productie van processen-verbaal werkgeversfraude in 2003 is, volgens UWV, in hoofdzaak een direct uitvloeisel van de meerjarige financiële kaderstelling die UWV met de minister heeft afgesproken. Hierdoor heeft UWV, overeenkomstig het SZW Handhavingsprogramma 2003–2006 prioriteit gegeven aan de samenwerkingsverbanden (Rif's en SIOD) en de bestrijding van werknemersfraude. UWV geeft ook aan dat de controle-dichtheid van werkgevers is toegenomen, en dat de trefkans op overtredingen ook groter is.

UWV onderkent wel de noodzaak om de continuïteit van de collecterende functie in zijn totaliteit, vooral gezien in het licht van de overgang naar de Belastingdienst, dit jaar en volgend jaar nauwlettend te volgen. Dit geldt vanzelfsprekend ook voor de opsporing van werkgeversfraudes. UWV zal echter niet, de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer letterlijk volgend, dit of komend jaar de inzet bij de bestrijding van werkgeversfraude extra verhogen. UWV verwacht dat de afspraken in het handhavingsarrangement 2004 nagekomen kunnen worden. In het kader van de overgang naar de Belastingdienst zal de personele uitfasering en de voorbereidende scholing van medewerkers een forse impact hebben op de aantallen processen-verbaal, die in 2005 gerealiseerd moeten worden. Het aantal processen-verbaal, dat in het Handhavingsarrangement staat geraamd, kan onder invloed van veranderde omstandigheden en afspraken tussen UWV en Belastingdienst dan ook wijzigen.

UWV gaat met de Belastingdienst afspraken maken die ertoe leiden dat signalen over en het doen van fraudeonderzoeken naar «oude jaren», over en weer goed worden opgepakt. Ook over het signaleren van uitkeringsfraudes, die bij onderzoeken naar premiefraude aan het licht komen, worden procedures vastgesteld.

De betrouwbaarheid van de beleidsinformatie zal volgens UWV vanaf 2004 flink verbeteren doordat de oude systemen worden vervangen door één nieuw registratiesysteem. UWV verwacht dat het nieuwe registratiesysteem haar in staat stelt om in kwartaalrapportages en jaarverslag een duidelijker onderscheid aan te brengen tussen vormen van regelovertreding, lichte fraude en zware fraude. UWV ziet tevens mogelijkheden om «witte vlekken» in de beleidsinformatievoorziening, zoals gegevens omtrent recidivekans, de incassokans van opgelegde sancties en de oorzaken en afdoening van technische sepots, gaandeweg op te lossen.

UWV onderkent dat de afdoening van werkgeversfraude een punt van zorg is. Dit betreft volgens UWV met name de onzuivere registratie van als

«non-afdoening» geregistreerde zaken. UWV zegt in de rapportage «Onderzoek Non-afdoening werkgeversfraude 2003» te hebben aangetoond dat het percentage onbestrafte fraudezaken in 2003 12 procent is. UWV geeft aan dat het cijfer 37 procent non-afdoening werkgeversfraude in het jaarverslag 2003 hierdoor in een ander daglicht komt te staan. UWV constateert dat de Algemene Rekenkamer deze bevindingen in twijfel trekt. UWV is van mening dat het niet opportuun is als deze twijfels in het rapport blijven staan omdat overleg over deze twijfels niet heeft plaatsgevonden.

## **7.6 Nawoord Algemene Rekenkamer**

De Algemene Rekenkamer heeft met belangstelling kennis genomen van de reacties van de bewindspersonen en van de voorzitters van de Raad van Bestuur van de SVB en van UWV. De Algemene Rekenkamer is verheugd dat de reacties de nodige aanzetten tot verbetering bevatten, maar constateert tegelijkertijd dat er nog onvoldoende concrete voornemens genoemd worden om pakkansen te verhogen en afdoeningsresultaten te verbeteren.

De Algemene Rekenkamer blijft van mening dat het ontbreken van inzicht in de aard en omvang van horizontale fraude en in de opsporingsprestaties een goede bepaling van de capaciteitsinzet en de aansturing van de opsporing in de weg staat. Dit gebrek aan inzicht wordt onder andere veroorzaakt doordat het frauderegistratie- en informatiesysteem (FRIS) nog niet goed werkt. Daarbij benadrukt zij nogmaals dat de bestrijding van horizontale fraude aan effectiviteit zou winnen door de instelling van één loket voor zowel het aanmelden als het selecteren en coördineren van zaken. Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat de totale coördinatie van horizontale fraudezaken nog onvoldoende plaats vindt. Het betreft hier zowel de coördinatie van de zware fraudezaken die door de Interregionale Fraudeteams worden opgepakt alsook de coördinatie van zaken die de 26 regiokorpsen van de politie en de FIOD-ECD behandelen.

De Algemene Rekenkamer signaleert dat de voornemens van de staatssecretaris van Financiën nog niet leiden tot een volledig beeld van de door de Belastingdienst vastgestelde fraudegevallen. De Staatssecretaris geeft namelijk aan dat het aantal gevallen waarin de Belastingdienst een vergrijpboete oplegt en het aantal in opsporing genomen fraudezaken tezamen een volledig beeld geeft van het aantal door de Belastingdienst vastgestelde fraudegevallen. De geconstateerde fraudegevallen waarbij geen boete is opgelegd blijven zo echter buiten beeld. Deze gevallen moeten volgens de Algemene Rekenkamer ook worden betrokken in de informatievoorziening over fraudebestrijding.

De Algemene Rekenkamer is blij met de toezegging van de staatssecretaris om over de bestuurlijke afdoening van zware fiscale fraudezaken te rapporteren in het Beheersverslag 2004 van de Belastingdienst en indien nodig deze afdoening te verbeteren.

De Algemene Rekenkamer is verheugd over de toezegging van de staatssecretaris van SZW dat hij de aansturing zal verscherpen door met UWV en de SVB te werken aan een eenduidige set prestatiegegevens voor handhaving. De Algemene Rekenkamer juicht ook de voornemens van UWV en de SVB om pakkansen te gaan monitoren toe. De Algemene Rekenkamer concludeert echter dat het voornemen van de staatssecre-



taris om de aansturing te verscherpen weinig concreet is ingevuld. Er ontbreekt namelijk een tijdpad, waarin is aangegeven wanneer en hoe de doelstellingen van het gehele SZW-handhavingsprogramma doorvertaald worden naar prestatie-indicatoren en streefcijfers voor *alle* betrokken uitvoeringsorganisaties. De staatssecretaris voorziet ook niet in een periodieke evaluatie van het gehele handhavingsprogramma. De Algemene Rekenkamer meent dat de afzonderlijke jaarverslagen van de verschillende organisaties hiervoor geen afdoende alternatief bieden. De staatssecretaris van SZW noemt een aantal acties die tot een betere aansturing van de bestrijding van illegale tewerkstelling moeten leiden. De Algemene Rekenkamer zal met grote interesse volgen in hoeverre deze plannen ook daadwerkelijk leiden tot een transparant beeld van de risicosectoren en de ingezette instrumenten en welke resultaten daarbij worden behaald.

De staatssecretaris van SZW geeft aan dat de taken van het voormalig Bureau Opsporingsbeleid nu door de directie Uitvoeringsbeleid worden uitgevoerd. De Algemene Rekenkamer ziet hierin een risico voor de coördinatie van de fraudebestrijding. Deze directie richt zich namelijk primair op de aansturing van CWI, SVB en UWV en niet op de Arbeidsinspectie en de SIOD. Voor de directie Uitvoeringsbeleid is handhaving bovendien slechts één van de vele onderwerpen die de aandacht opeisen.

Bij de bedenkingen van de SVB over de betrouwbaarheid van de in het rapport opgenomen pakkans voor de volksverzekeringen, merkt de Algemene Rekenkamer op dat zij noodzakelijkerwijs gebruik heeft moeten maken van schaars beschikbare gegevens en van aannames. Voor wat betreft het hanteren van het geschatte misbruikrisico heeft de Algemene Rekenkamer rekening gehouden met het feit dat deze schatting een maximum betreft door aan te geven dat het gepresenteerde cijfer de minimale pakkans betreft. Voor wat betreft het hanteren van het bedrag aan terugvorderingen heeft de Algemene Rekenkamer niet het totale bedrag aan terugvorderingen gebruikt, maar slechts het bedrag aan terugvorderingen als gevolg van handhavingsactiviteiten. Deze terugvorderingen hebben een duidelijke relatie met begane overtredingen van de inlichtingenplicht.

Volgens de Algemene Rekenkamer geeft de op deze wijze berekende pakkans een redelijke indicatie van de mate waarin fraudeurs worden gepakt. Dit neemt niet weg dat het inzicht in de pakkansen voor verbetering vatbaar is. De Algemene Rekenkamer juicht dan ook de voornemens van de SVB en UWV om pakkansen te gaan monitoren toe. Overigens wordt in bijlage 1 van het rapport ingegaan op de wijze waarop de pakkansen voor de verschillende terreinen berekend zijn.

De Algemene Rekenkamer vindt het positief dat de SVB vanaf 2005 zal bewaken of de procedure voor bestuurlijke afdoening sluitend is. Zij benadrukt dat de afdoening van sepots ook in deze procedure betrokken dient te zijn en dat de informatie over deze afdoeningen dient te worden verbeterd. Verder nemen de bewindspersonen van Justitie en SZW vooralsnog geen actie om het gat te dichten dat op dit moment bestaat tussen de gangbare praktijk en de richtlijn strafvervolgning sociale zekerheidsfraude. Deze richtlijn schrijft voor dat van fraude verdachte personen in principe worden gedagvaard, terwijl het OM nu relatief vaak een transactie voorstelt, zodat de verdachte niet bij de rechter voor hoeft te komen.

De Algemene Rekenkamer is verheugd dat de voorzitter van de Raad van Bestuur van UWV meerdere concrete toezeggingen doet om de geconsta-

teerde onvolkomenheden op te lossen. De erkenning van de noodzaak om zwarte werknemersfraude effectiever te gaan aanpakken is hierbij, gezien de nu nog erg lage pakkans, van het allergrootste belang.

De Algemene Rekenkamer blijft bij haar conclusie dat UWV bij minimaal 12% en maximaal 22% van alle geconstateerde werkgeversfraudes geen boete of proces-verbaal oplegde. De Algemene Rekenkamer komt tot deze conclusie op grond van de gegevens in het UWV-onderzoeksrapport uit juni 2004.

De Algemene Rekenkamer is niet gerust op de voorgenomen inspanningen van UWV en SZW om de werkgeversfraude in de nabije toekomst te bestrijden. Het aantal processen verbaal te realiseren in 2004 betekent een halvering ten opzichte van het jaar 2003. Het aantal voor 2005 te realiseren processen verbaal zal mogelijk neerwaarts worden bijgesteld. De Algemene Rekenkamer constateert dat SZW en UWV minder prioriteit aan de bestrijding van werkgeversfraude toekennen zodat de dalende lijn in de prestaties op dit terrein niet zal worden gekeerd.

## Berekening pakkans

De kans dat gepleegde fraude ook daadwerkelijk vastgesteld wordt, de pakkans, acht de Algemene Rekenkamer een belangrijke indicator voor de effectiviteit van de fraudebestrijding. De handhavende instanties berekenen deze kans echter niet, met uitzondering van UWV voor een aantal overtredingen. De organisaties beschikken ook slechts gedeeltelijk over de gegevens die inzicht kunnen bieden in de pakkans.

De Algemene Rekenkamer heeft op basis van de haar beschikbare informatie getracht om op de onderzochte terreinen toch een pakkans te berekenen. Voor fiscale fraude is het berekenen van een pakkans onmogelijk. Voor horizontale fraude is het berekenen van een pakkans niet gelukt, vanwege het ontbreken van de benodigde gegevens.

De pakkans kan op meerdere manieren berekend worden. Zo kan het aantal gepakte fraudeurs worden afgezet tegen het veronderstelde totaal aantal fraudeurs. Ook kan de pakkans worden weergegeven door het bedrag aan opgespoorde fraude af te zetten tegen het veronderstelde totale fraudebedrag. Per terrein heeft de Algemene Rekenkamer, afgaand op cijfers die voorhanden waren, een bepaalde berekeningsvariant gekozen.

De berekeningen van de Algemene Rekenkamer zijn indicatief, omdat de pakkansen op grond van beschikbaar materiaal gereconstrueerd of ingeschat moesten worden. De uitkomsten van de berekeningen moeten dan ook met de nodige voorzichtigheid gehanteerd worden.

### Pakkans illegaal tewerkgesteld:

De Arbeidsinspectie richt zich bij de handhaving van de Wet arbeid vreemdelingen op het opsporen en verbaliseren van frauderende werkgevers. Idealiter zou de pakkans dan ook berekend moeten worden op basis van het aantal opgespoorde frauderende werkgevers in relatie tot een schatting van het totaal aantal frauderende werkgevers. Hiervoor is echter onvoldoende informatie beschikbaar. De Algemene Rekenkamer heeft daarom de pakkans berekend aan de hand van het totaal aantal bij overtredingen aangetroffen illegaal tewerkgestelden ten opzichte van het totaal in Nederland ingeschatte aantal illegaal tewerkgestelden in arbeidsjaren. Hierbij zijn cijfers gebruikt uit twee rapporten van Research voor Beleid, waarin in opdracht van het ministerie van SZW en van de Algemene Bond van Uitzendondernemingen schattingen zijn gemaakt over de omvang van illegale tewerkstelling in ons land.<sup>39</sup> In het rapport uit 2001 wordt de omvang van illegale tewerkstelling geraamd op 35 000 tot 50 000 illegale voltijdbanen en in het rapport uit 2004 op 48 500 tot 79 300 arbeidsjaren. Uit haar registratie blijkt dat in 2003 de Arbeidsinspectie ongeveer 2 500 illegaal tewerkgestelden opspoorde.

De pakkans voor illegale tewerkstelling kan op grond van de bovenstaande gegevens voor 2003 als volgt geschat worden:

$$\frac{2\,500}{50\,000} \times 100\% = 5\%$$

Aangezien ook de SIOD bij haar opsporingsactiviteiten jaarlijks enkele honderden illegalen aantreft, schat de Algemene Rekenkamer de pakkans voor illegaal tewerkgestelden tussen de 5 en 10%.

<sup>39</sup> Research voor Beleid, «Illegale tewerkstelling verkend», eindrapport, maart 2001 en Research voor beleid, «Over de grens. Een onderzoek naar illegale activiteiten op het gebied van uitzendarbeid» april 2004.

### Pakkans fraude met de volksverzekeringen:

Er zijn voor de volksverzekeringen geen gegevens beschikbaar over de omvang van fraude en het aantal fraudeplegers. Wel berekent de SVB jaarlijks welke risico's overblijven per volksverzekering ná afdekking door controle- en verificatiemaatregelen. Voor 2003 betreft het onderstaande percentages:

**Tabel 1: Resterend misbruikrisico als percentage van uitkeringslast**

	AOW	Anw	AKW
2003	0,33	1,18	0,14

Bron: Rapportage Handhaving SVB 2003.

Voor het inschatten van de maximale omvang van het misbruik van volksverzekeringen – ná afdekking door controle- en verificatiemaatregelen – zijn de percentages uit bovenstaande tabel vermenigvuldigd met de uitkeringslast van de volksverzekeringen in 2003 (zie tabel 2).

**Tabel 2: Financieel belang AOW, Anw en AKW in 2003**

Wet	Aantal gerechtigden	Uitkeringen in € mln.
AOW	2 446 497	22 427
Anw	151 332	1 586
AKW	1 918 177	3 217
Totaal	4 516 006	27 230

Bron: (concept) Rapportage Handhaving SVB 2003.

Dit resulteert voor 2003 in een misbruikomvang van maximaal € 100,7 miljoen ná afdekking door controle- en verificatiemaatregelen. Voor het inschatten van de totale omvang van het misbruik moet ook het benadelingsbedrag dat resulteert uit het controle- en verificatieproces meegenomen worden. De SVB registreert het totaal aan *terugvorderingen naar aanleiding van handhavingsactiviteiten*. Dit bedrag kan als indicatie dienen voor het totale benadelingsbedrag dat resulteert uit controle en verificatie.

**Tabel 3: Terugvorderingen in 2003**

Terugvorderingen	Jaar
17,3	2003

Bron: Rapportage Handhaving SVB 2003.

De minimale pakkans voor fraude met de volksverzekeringen kan voor 2003 als volgt geschat worden:

$$\frac{17,3}{100,7 + 17,3} \times 100\% = (\text{afgerond}) 15\%$$

Uiteraard zal niet bij alle terugvorderingen sprake zijn (geweest) van doelbewuste fraude. Hierover is echter geen nadere informatie beschikbaar. Al met al is de Algemene Rekenkamer van mening dat dit cijfer een redelijke indicatie geeft van de opgespoorde fraudes en overtredingen en

derhalve gebruikt kan worden ten behoeve van een schatting van de pakkans.

**Pakkans fraude met de werknemersverzekeringen:**

In 2000 en 2002 heeft het Ministerie van SZW onderzoek laten uitvoeren naar regelovertreding door ontvangers van een WW-, WAO- of bijstands-uitkering, het Periodiek Onderzoek RegelOvertreding Sociale Zekerheid (POROSZ). Dit onderzoek schat het totale aantal overtredingen in de populatie uitkeringsgerechtigden in. Uit het POROSZ-onderzoek 2002 is af te leiden dat 11% en 8% van alle WW-ers respectievelijk WAO'ers naast de uitkering wel eens zwart heeft gewerkt.

In tabel 4 staat het totale aantal mensen dat een uitkering op basis van de WAO en WW ontvingen in 2003:

**Tabel 4: Lopende uitkeringen**

Aantal lopende uitkeringen	2003
Arbeidsongeschiktheid	980 800
Werkloosheid	280 300

Bron: Kroniek van de sociale verzekeringen 2003.

Extrapolatie van de mate van zwart werken op het totaal aantal lopende WW- en WAO-uitkeringen laat zien dat in 2003 *minimaal* 80 000 arbeidsongeschikten en 30 000 WW-ers naast de uitkering wel eens zwart werkten. UWV heeft in 2003 494 gevallen van zwarte fraude geconstateerd. De pakkans van zwart werk (=zwarte fraude) kan dan berekend worden door de vergelijking van het aantal constateringen zwarte fraude (494) met het aantal geschatte zwart werkende WW'ers en WAO'ers (110 000). De pakkans bij zwart werk is dan:

$$\frac{494}{110\ 000} \times 100\% = (\text{afgerond}) 0,5\%.$$

## Strafkans per beleidsterrein in cijfers

De Algemene Rekenkamer heeft het Openbaar Ministerie beleidsinformatie gevraagd over de doorlooptijd en afloop van fraudestrafzaken in de periode 2000–2003.

Het Openbaar Ministerie maakt bij deze selectie gebruik van de maatschappelijke classificatiecodes over fraude. De onderstaande tabellen beschrijven per fraudeterrein de gedetailleerde resultaten die gebruikt zijn voor de figuren 5.2 tot en met 5.7.

De tabellen beschrijven de stand van zaken per eind februari 2004 van de strafzaken ingedeeld naar aangiftejaar. Als het Openbaar Ministerie bijvoorbeeld eind 2003 besloot tot seponering van een strafzaak uit 2002 telt dit mee voor het resultaat in 2002, ook al vond het sepot zelf in 2003 plaats. De tabellen betreffen dus doorstroomgegevens.

Het aantal strafzaken is groter dan het aantal ingestuurde processen-verbaal. Dit komt doordat een proces-verbaal op meerdere personen betrekking kan hebben. Het Openbaar Ministerie telt dit als twee of meer ingediende strafzaken. Het is ook mogelijk dat één persoon meerdere strafzaken heeft lopen: bij een beslissing tot dagvaarding kunnen deze worden samengevoegd tot één dagvaarding.

In onderstaande tabellen tellen de percentages per jaar door afrondingsverschillen soms niet op tot exact 100%.

**Tabel 5.1 Afhandeling fiscale strafzaken naar jaar van 1e beoordeling (= jaar indiening proces-verbaal).**

Jaar 1e beoordeling	Aantal beoordeelde strafzaken (=100%)	Openstaand		Afgerond			
		Dagvaarding	Overig	Dagvaarding	Transactie	Sepot	Voegen/overdracht
2000	528	1%	0%	64%	8%	26%	1%
2001	664	5%	0%	55%	9%	29%	2%
2002	647	17%	1%	52%	9%	20%	2%
2003	494	45%	4%	26%	4%	20%	2%

**Tabel 5.2 Afhandeling horizontale strafzaken naar jaar van 1e beoordeling (= jaar indiening proces-verbaal).**

Jaar 1e beoordeling	Aantal beoordeelde strafzaken (=100%)	Openstaand		Afgerond			
		Dagvaarding	Overig	Dagvaarding	Transactie	Sepot	Voegen/overdracht
2000	1 072	1%	0%	62%	19%	17%	1%
2001	1 509	2%	0%	60%	15%	21%	2%
2002	2 257	4%	1%	58%	22%	15%	1%
2003	3 189	21%	8%	26%	36%	8%	1%

**Tabel 5.3 Afhandeling horizontale bancaire strafzaken naar jaar van 1e beoordeling (= jaar indiening proces-verbaal).**

Jaar 1e beoordeling	Aantal beoordeelde strafzaken (=100%)	Openstaand		Afgerond			
		Dagvaarding	Overig	Dagvaarding	Transactie	Sepot	Voegen/overdracht
2000	3	0%	0%	100%	0%	0%	0%
2001	12	8%	0%	83%	0%	8%	0%
2002	148	8%	1%	68%	7%	13%	3%
2003	218	54%	6%	28%	5%	6%	1%

**Tabel 5.4 Afhandeling horizontale verzekeringsstrafzaken naar jaar van 1e beoordeling (= jaar indiening proces-verbaal).**

Jaar 1e beoordeling	Aantal beoordeelde strafzaken (=100%)	Openstaand		Afgerond			
		Dagvaarding	Overig	Dagvaarding	Transactie	Sepot	Voegen/overdracht
2000	43	0%	0%	72%	16%	12%	0%
2001	45	2%	0%	60%	24%	13%	0%
2002	47	4%	2%	51%	19%	19%	4%
2003	59	41%	7%	19%	15%	10%	8%

**Tabel 5.5 Afhandeling WAV-strafzaken naar jaar van 1e beoordeling (= jaar indiening proces-verbaal).**

Jaar 1e beoordeling	Aantal beoordeelde strafzaken (=100%)	Openstaand		Afgerond			
		Dagvaarding	Overig	Dagvaarding	Transactie	Sepot	Voegen/overdracht
2000	633	0%	1%	36%	51%	11%	0%
2001	748	2%	0%	38%	47%	13%	1%
2002	761	3%	0%	35%	52%	10%	1%
2003	781	18%	5%	19%	48%	8%	1%

**Tabel 5.6 Afhandeling SVB uitkeringsstrafzaken naar jaar van 1e beoordeling (= jaar indiening proces-verbaal).**

Jaar 1e beoordeling	Aantal beoordeelde strafzaken (=100%)	Openstaand		Afgerond			
		Dagvaarding	Overig	Dagvaarding	Transactie	Sepot	Voegen/overdracht
2000	277	0%	0%	52%	16%	30%	2%
2001	276	2%	1%	47%	24%	26%	1%
2002	406	7%	2%	44%	26%	20%	1%
2003	394	26%	14%	23%	12%	22%	2%

**Tabel 5.7 Afhandeling UWV uitkeringsstrafzaken naar jaar van 1e beoordeling (= jaar indiening proces-verbaal).**

Jaar 1e beoordeling	Aantal beoordeelde strafzaken (=100%)	Openstaand		Afgerond			
		Dagvaarding	Overig	Dagvaarding	Transactie	Sepot	Voegen/overdracht
2000	813	0%	1%	71%	13%	13%	2%
2001	571	1%	0%	61%	19%	17%	2%
2002	606	5%	3%	47%	26%	18%	1%
2003	564	24%	24%	26%	11%	14%	1%

**Tabel 5.8 Afhandeling UWV werkgeversfraude zaken naar jaar van 1e beoordeling (= jaar indiening proces-verbaal).**

Jaar 1e beoordeling	Aantal beoordeelde strafzaken (=100%)	Openstaand		Afgerond			
		Dagvaarding	Overig	Dagvaarding	Transactie	Sepot	Voegen/overdracht
2000	99	0%	0%	41%	24%	30%	4%
2001	97	2%	2%	55%	14%	24%	3%
2002	144	9%	1%	47%	20%	20%	3%
2003	120	45%	8%	12%	12%	22%	2%

Conclusies	Aanbevelingen	Reacties bewindspersonen	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p><b>Alle bewindspersonen</b></p> <p>1. De onderzochte organisaties hebben met enkele uitzonderingen niet of nauwelijks inzicht in de aard, omvang en pakkans van fraude. Dit staat volgens de Algemene Rekenkamer een goede aansturing van handhavingsactiviteiten in de weg. Berekening van de pakkansen door de Algemene Rekenkamer laten wisselende uitkomsten zien, voor een groot deel gebaseerd op schattingen. De pakkans lijkt het grootst bij witte fraude (een witte baan naast een WW- of WAO-uitkering, pakkans 95%) en het kleinst bij zwart werken naast een WW- of WAO-uitkering (minder dan 1%). De pakkans bij illegale tewerkstelling (5 à 10%) en fraude met de volksverzekeringen (minimaal 15%) bevinden zich daartussenin. Deze uitkomsten, hoe voorzichtig ook geïnterpreteerd, laten zien dat fraudebestrijding lage prioriteit geniet. Voor fiscale en horizontale fraude ontbreken gegevens om een berekening te kunnen maken.</p>	<p>Gebruik het inzicht in de aard, omvang en pakkans van fraude bij de aansturing van handhavingsactiviteiten.</p>	<p><b>SZW</b> gaat afspraken maken met UWW en SVB over prestatie-indicatoren die samenhangen met pakkans. SZW verwacht positieve effecten van intensivering controles op zwart werken en premiefraude. <b>SVB</b> plaatst kanttekeningen bij de berekening van de pakkans door de Algemene Rekenkamer. De SVB verwacht een beter inzicht in de pakkans te krijgen met de gegevens uit POROSZ 2004. De SVB zegt toe de pakkans en de bekendheid met regels en plichten blijvend te gaan monitoren. <b>UWW</b> onderschrijft de aanbeveling. Volgens UWW is nu duidelijk geworden dat de effectiviteit van de opsporing van zwarte fraude aandacht verdient. UWW plaatst wel kanttekeningen bij de conclusie dat fraudebestrijding een lage prioriteit geniet. <b>Justitie</b> is het met de Algemene Rekenkamer eens dat de effectiviteit van de inspanningen op het terrein van fraudebestrijding verder kan worden verbeterd. Justitie gaat de Stuurgroep fraude en financieel-economische criminaliteit vragen nog in 2004 een plan voor een Fraude-monitor uit te werken. <b>Financiën</b> is het ermee eens dat de theoretische omvang van belastingfraude niet kan worden berekend en dus ook de omvang en pakkans niet. Financiën beschouwt deze vaststelling als een ondersteuning van zijn beleid om de handhavingscapaciteit met name in te zetten op die terreinen waar de fiscale en financiële risico's het grootst zijn.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer constateert dat de bewindspersonen onvoldoende concrete voornemens noemen om pakkansen te vergroten en afdoeningsresultaten te verbeteren. Wel is zij verheugd over de voornemens van de bewindspersonen van SZW en van UWW en de SVB om prestatie-indicatoren voor pakkansen vast te stellen. De erkenning van UWW over de noodzaak om zwarte werknemersfraude effectiever te gaan aanpakken is volgens de Algemene Rekenkamer van het aller grootste belang.</p> <p>Bij de berekende pakkansen heeft de Algemene Rekenkamer gebruik gemaakt van de schaars beschikbare gegevens en van aannames. De aldus berekende pakkansen geven hiermee een indicatie van de mate, waarin fraudeurs worden gepakt.</p>
<p>2. Bij sociale-zekerheidsfraude (uitkeringsfraude SVB en UWVB) moet in beginsel altijd worden gedagvaard, maar gebeurt dit in de praktijk bij ongeveer de helft van de zaken. Buiten het terrein van de fiscale fraude heeft nog geen herbezinning plaatsgevonden op de norm om bij 90% van alle strafzaken te dagvaarden.</p>	<p>Versterk de samenwerking tussen het ministerie, de diverse uitvoeringsorganisaties en het Openbaar Ministerie verder met het maken van concrete en realistische afspraken.</p>	<p><b>SZW</b> houdt vast aan de afspraken in het handhavingsarrangement. <b>Justitie</b> vindt dat de huidige samenwerkingsvorm leidt tot concrete werkafspraken en tot realistische afspraken over de inzet van capaciteit.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer constateert dat een verschil blijft bestaan tussen de nu gangbare praktijk en de richtlijn strafvervolgving sociale zekerheidsfraude, omdat de bewindspersonen op dit terrein geen acties aankondigen.</p>



Conclusies	Aanbevelingen	Reacties bewindspersonen	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>3. De onderzochte uitvoeringsorganisaties hebben een gebrek-kig inzicht in de mate van recidive. Mede hierdoor kunnen deze organisaties de vraag in hoeverre zij erin slagen fraude effectief aan te pakken niet goed beantwoorden.</p>	<p>Stimuleer de handhavende organisaties om na te gaan in hoeverre informatie over recidive de effectiviteit van fraudebestrijding kan verbeteren.</p>	<p><b>SZW</b> zegt toe de handhavende instanties stimuleren na te gaan of informatie over recidive kan bijdragen aan de effectiviteit. <b>UWV</b> ziet mogelijkheden om met het nieuwe registratiesysteem witte vlekken, zoals recidivekans, gaandeweg op te lossen. <b>Financiën</b> geeft aan dat recidive extra prioriteitspunten oplevert voor de selectie van vervolgingswaardige zaken en is bereid na te gaan in hoeverre informatie over recidive de effectiviteit van fraudebestrijding door de Belastingdienst verbeteren.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer is niet gerust op de voorgenomen inspanningen van UWV en SZW om de werkgeversfraude te bestrijden. Het aantal processen verbaal te realiseren in 2004 betekent een halvering ten opzichte van het jaar 2003. Het aantal voor 2005 te realiseren processen verbaal wordt mogelijk neerwaarts bijgesteld. De Algemene Rekenkamer constateert dat SZW en UWV minder prioriteit aan de bestrijding van werkgeversfraude toekennen zodat de dalende lijn in de prestaties op dit terrein niet zal worden gekeerd.</p>
<p>4. De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de kans dat frauderende werkgevers uiteindelijk een bestuurlijke of strafrechtelijke sanctie krijgen opgelegd nu tussen de 65% en 80% ligt. De Algemene Rekenkamer kan niet aangeven of de toekomstige overdracht van de premie-inning naar de Belastingdienst tot verbetering bij de afdoening van werkgeversfraude zal kunnen leiden, omdat zij de afdoeningsprestaties van de Belastingdienst niet goed vast kan stellen. De Algemene Rekenkamer constateert wel dat ook bij de Belastingdienst de bestuurlijke afdoening op onderdelen nog niet vlekkeloos verloopt.</p>	<p>Neem maatregelen opdat de bestrijding van door werkgevers gepleegde premiefraude zowel tót als ná 2006 (het jaar waarin de verantwoordelijkheid hiervoor overgaat van UWV naar de Belastingdienst) meer prioriteit krijgt dan thans het geval is.</p>	<p><b>SZW</b> onderschrijft dat de bestrijding van door werkgevers gepleegde fraude meer prioriteit verdient. <b>SZW</b> zal <b>UWV</b> verzoe-ken de aandacht voor werkgevers-fraude tot januari 2006 te bestendigen. <b>UWV</b> onderkent de noodzaak om de continuïteit dit jaar en volgend jaar nauwlettend te volgen. <b>UWV</b> zal echter niet dit of komend jaar de inzet bij de bestrijding van werkgevers-fraude extra verhogen. <b>UWV</b> geeft aan te verwachten dat de afspraken in het handhavingsarrangement 2004 nagekomen kunnen worden. De ramingen voor 2005 kunnen echter nog wijzigen in verband met de overgang van personeel naar de Belastingdienst. <b>UWV</b> zegt toe om afspraken te gaan maken met de Belastingdienst over signalen uitkeringsfraude en over de afhandeling van oude zaken. <b>Financiën</b> is van mening dat met de overgang van 800 <b>UWV</b>mede-werkers naar de Belastingdienst, die waarschijnlijk voor een belangrijk deel als extra capaciteit worden ingezet bij de controle van werkgevers, de bestrijding van de werkgevers-fraude zoveel mogelijk geoptimaliseerd wordt.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer is niet gerust op de voorgenomen inspanningen van UWV en SZW om de werkgeversfraude te bestrijden. Het aantal processen verbaal te realiseren in 2004 betekent een halvering ten opzichte van het jaar 2003. Het aantal voor 2005 te realiseren processen verbaal wordt mogelijk neerwaarts bijgesteld. De Algemene Rekenkamer constateert dat SZW en UWV minder prioriteit aan de bestrijding van werkgeversfraude toekennen zodat de dalende lijn in de prestaties op dit terrein niet zal worden gekeerd.</p>
<p><b>Minister van Justitie</b> 5. Al met al seponereert het Openbaar Ministerie nog steeds veel zaken en haalt zij de gemaakte afspraken over het vermijden van sepot niet.</p>	<p>Werk het streven om sepot te voorkomen verder uit en maak over de uitkomst afspraken in de handhavingsarrangementen.</p>	<p><b>Justitie</b> zegt toe bij het afsluiten van nieuwe handhavingarrangementen te bezien of de huidige sepotafspraken moeten worden heroverwogen, waarbij meer rekening zal worden gehouden met de aard en zwaarte van het type fraudezaak.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer is niet gerust op de voorgenomen inspanningen van UWV en SZW om de werkgeversfraude te bestrijden. Het aantal processen verbaal te realiseren in 2004 betekent een halvering ten opzichte van het jaar 2003. Het aantal voor 2005 te realiseren processen verbaal wordt mogelijk neerwaarts bijgesteld. De Algemene Rekenkamer constateert dat SZW en UWV minder prioriteit aan de bestrijding van werkgeversfraude toekennen zodat de dalende lijn in de prestaties op dit terrein niet zal worden gekeerd.</p>

Conclusies	Aanbevelingen	Reacties bewindspersonen	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>6. De SVB en UWV hebben nog steeds (te) weinig inzicht in de bestuurlijke afdoening van geseponeerde strafzaken. De Algemene Rekenkamer kan hierdoor niet goed nagaan in hoeverre fraudeurs op deze terreinen, terecht of onterecht, niet gesanctioneerd worden.</p>	<p>Ga met de SVB en UWV na hoe de terugmelding van sepots op zaakniveau en de registratie van teruggemelde sepots verbeterd kan worden, zodat de SVB en UWV de sepots die daarvoor in aanmerking komen ook bestuurlijk kunnen afdoen.</p>	<p><b>Financiën</b> hecht zeer aan het bestendigen van de 90% norm (90% van de voor vervolging door het OM wordt afgedaan met een dagvaarding of een transactie)</p> <p><b>Justitie</b> neemt de aanbeveling over en zal het OM vragen via SZW in overleg te treden met de SVB en UWV om de procedure te verbeteren.</p> <p><b>SZW</b> gaat met de SVB afspraken maken zodat de bestuurlijke afdoening van overtredingen, lichte en zware fraudezaken én van geseponeerde zaken meer zichtbaar wordt.</p>	
<p>7. Voor horizontale fraude is het inschatten van de aard en omvang van fraude, ondanks het voornemen hiertoe, niet gebeurd. Dit staat volgens de Algemene Rekenkamer een goede bepaling van de capaciteitsinzet op het terrein van horizontale fraude in de weg. Verder ontbreekt het inzicht in de opsporingsprestaties van de Interregionale Fraudeteams en de regiokorpsen van de politie. Hierdoor kan de minister van Justitie de opsporing van horizontale fraude niet goed aansturen.</p>	<p>Stuur de bestrijding van horizontale fraude aan op basis van inzicht in de aard en omvang van deze fraude en op basis van de beoogde resultaten van opsporing en vervolging.</p>	<p><b>Justitie</b> wijst erop dat private partijen, het OM en de politie al jaren samenwerken via het frauderegistratie en informatie-systeem (FRIS). Verder is met alle politiekorpsen afgesproken in 2006 ten opzichte van 2002 40 000 meer zaken aan het OM aan te leveren. Bestrijding van horizontale fraude wordt gestimuleerd door aangiften door het bedrijfsleven, dat dan ook geen afwachtende houding zou moeten innemen.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer blijft van mening dat het ontbreken van inzicht in de aard en omvang van horizontale fraude en in de opsporingsprestaties een goede bepaling van de capaciteitsinzet en de aansturing van de opsporing in de weg staat. Dit gebrek aan inzicht wordt onder andere veroorzaakt doordat het FRIS nog niet goed werkt.</p>
<p>8. De opsporing en vervolging van horizontale fraude is nog versnipperd over diverse politie- en justitieorganisaties. In de huidige opzet verloopt de samenwerking tussen deze instanties vaak moeizaam. Bovendien is de verantwoordelijkheid voor de verschillende soorten horizontale fraude verdeeld over het land, wat leidt tot regionale verschillen in de kans dat fraude wordt opgespoord en vervolgd.</p>	<p>Versterk de regie en coördinatie verder door binnen het Openbaar Ministerie één loket voor de bestrijding van horizontale fraude aan te wijzen.</p>	<p><b>Justitie</b> is van mening dat één loket al bestaat, namelijk bij het Bovenregionaal Recherche Overleg (BRO). Op regioniveau is het betreffende regiokorps het aanspreekpunt en indien een branche afspraken wil maken met het OM is één van de Procureurs-generaal aanspreekpunt die hierbij sinds kort wordt ondersteund door het Functioneel Parket.</p>	<p>De bestrijding van horizontale fraude kan aan effectiviteit winnen door de instelling van één loket voor zowel het aanmelden, selecteren en coördineren van zaken. De totale coördinatie van horizontale fraudezaken vindt nu nog onvoldoende plaats. Het betreft niet alleen de coördinatie van zaken die door de Interregionale fraudeteams worden behandeld, maar ook de zaken die door de 26 regiokorpsen van de politie en door de FIOD-ECD worden behandeld.</p>

Conclusies	Aanbevelingen	Reacties bewindspersonen	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p><b>Bewindspersonen van Financiën</b></p> <p>9. De Belastingdienst heeft nog steeds (te) weinig inzicht in de bestuurlijke afdoening van zware, niet bij het Openbaar Ministerie aangegeven fraudezaken en van geseponeerde strafzaken. De Algemene Rekenkamer kan hierdoor niet goed nagaan in hoeverre fraudeurs terecht of onterecht, niet gesanctioneerd worden. Zij concludeert dat het gebrek aan inzicht in een belangrijk deel van de afdoening kan leiden tot een blinde vlek bij de aansturing en evaluatie van fraudebestrijding. Een stap in de goede richting is dat de Belastingdienst vanaf 2004 inzicht zal hebben in de bestuurlijke afdoening van zware fraudezaken, inclusief de inning.</p>	<p>Rapporteer over de bestuurlijke afdoening van zware fraudezaken in het Beheersverslag 2004 van de Belastingdienst en verbeter indien nodig deze afdoening.</p>	<p><b>Financiën</b> geeft aan dat de noodzakelijk geachte bestuurlijke informatievoorziening voor het toezichtsbeleid tot dusver inderdaad niet voorzag in de structurele vastlegging van de zogenoemde kleinere fraudezaken. De staatssecretaris van Financiën is van mening dat met de recent gebleken mogelijkheid tot het genereren van informatie over vergrijpboetes in de IB en het door hem te initiëren onderzoek naar de toereikendheid van deze informatie het inzicht in de bestuurlijke afdoening van lichte fraudezaken wordt verbeterd en bruikbaar wordt gemaakt voor een effectiever fraudebestrijdingsbeleid. De staatssecretaris van Financiën zegt toe over de bestuurlijke afdoening van zware fraudezaken te rapporteren in het Beheersverslag 2004 van de Belastingdienst en indien nodig deze afdoening te verbeteren.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer signaleert dat de voornemens van de staatssecretaris van Financiën nog niet leiden tot een volledig beeld van de door de Belastingdienst vastgestelde fraudegevallen. Voor een volledig beeld moeten ook de zaken waarbij geen boete is opgelegd worden meegenomen.</p> <p>De Algemene Rekenkamer is blij met de toezegging van de staatssecretaris om over de bestuurlijke afdoening van zware fiscale fraudezaken te rapporteren in het Beheersverslag 2004 van de Belastingdienst en indien nodig deze afdoening te verbeteren.</p>
<p><b>Bewindspersonen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid</b></p> <p>10. De minister van SZW stuurt het handhavingsbeleid als geheel niet daadkrachtig en eenduidig aan. Hij heeft zijn meerjarenbeleid voor handhaving alleen voor UWV vertaald in meetbare prestatie-indicatoren, maar deze sluiten niet één op één aan op hoofddoelen van dat beleid. De SVB krijgt van het ministerie de ruimte om anders dan met meetbare prestatie-indicatoren inzicht te geven in de resultaten van handhaving. Ook voor de opsporing van illegale tewerkstelling heeft het ministerie van SZW nog steeds geen duidelijke doelstellingen geformuleerd waarmee het de uitvoering kan aansturen en waarmee het zich over de resultaten kan verantwoorden. De Algemene Rekenkamer meent dat de minister van SZW zijn handhavingsdoelen op afzienbare termijn alleen kan bereiken als hij bereid is de regie in eigen handen te nemen en die niet in zo'n grote mate overlaat aan de uitvoeringsinstellingen.</p>	<p>Stuur de handhavingsactiviteiten veel strakker aan vanuit de hoofddoelen van het handhavingsbeleid, door voor <i>alle</i> handhavende organisaties meetbare prestatie-gegevens te formuleren die bij deze hoofddoelen aansluiten.</p> <p>Verzamel en evalueer de resultaten en rapporteer hierover periodiek aan de Tweede Kamer.</p>	<p><b>SZW</b> onderschrijft dat de aansturing daadkrachtig en eenduidig moet zijn. Voor UWV zijn indicatoren met streefwaarden afgesproken en bij de SVB is een kwalitatief oordeel inclusief kengetallen afgesproken. SZW zegt toe de aansturing te verscherpen door met UWV en SVB te werken aan een eenduidige set van prestatie-gegevens. SZW geeft aan dat er voor de opsporing van illegale tewerkstelling gewerkt wordt aan kwantitatieve doelstellingen.</p> <p>SZW meldt dat een <i>aparte</i> verantwoording over fraudebestrijding niet past in de Suwi systematiek. Ook de verantwoording van de AI en SIOD past hier niet in. De AI rapporteert middels een jaarverslag aan de Tweede Kamer.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer is verheugd over de toezegging van de staatssecretaris van SZW om de aansturing te verscherpen en over de voornemens van UWV en de SVB omtrent de monitoring van pakkansen. Het voornemen van de staatssecretaris om de aansturing te verscherpen is echter weinig concreet ingevuld. Er ontbreekt een tijdpad, waarin is aangegeven wanneer en hoe de doelstellingen van het gehele SZW-handhavingsprogramma doorvertaald worden naar prestatie-indicatoren en streefcijfers voor <i>alle</i> betrokken uitvoeringsorganisaties. De staatssecretaris voorziet niet in een periodieke evaluatie van het gehele handhavingsprogramma. De Algemene Rekenkamer meent dat de afzonderlijke jaarverslagen van de verschillende organisaties hiervoor geen afdoende alternatief bieden.</p>

Conclusies	Aanbevelingen	Reacties bewindspersonen	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>11. Op 1 januari 2004 is het Bureau Opsporingsbeleid dat de handhavingsafspraken en opsporingsbeleid het SZW-terrein coördineert als zelfstandige eenheid verdwenen en opgegaan in een directie die de Suwi-instellingen aanstuurt en niet de Arbeidsinspectie en de SIOD. Door het opgaan van het bureau in deze directie is het onzeker of de taken van het bureau uitgevoerd blijven worden.</p>	<p>Waarborg dat de taken van Bureau Opsporingsbeleid uitgevoerd blijven, ook voor de SIOD en de Arbeidsinspectie, die geen deel uitmaken van de Structuur uitvoering werk en inkomen.</p>	<p><b>SZW</b> geeft aan dat de coördinerende taken van Bureau Opsporingsbeleid nu worden uitgevoerd door de directie Uitvoeringsbeleid.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer ziet hierin een risico voor de coördinatie van de fraudebestrijding. Deze directie richt zich namelijk primair op de aansturing van CWI, SVB en UWV en niet op de Arbeidsinspectie en de SIOD. Voor de directie UB is handhaving bovendien slechts één van de vele onderwerpen die de aandacht opeist.</p>
<p>12. De prestaties van de Arbeidsinspectie bij de opsporing van illegale tewerkstelling vertoonden een stabiel beeld, maar staan niet in verhouding tot de omvang en de groei van het fenomeen in de verschillende branches.</p>	<p>Baseer de controle-inspanningen van de Arbeidsinspectie meer op de omvang van illegale tewerkstelling in de diverse branches.</p>	<p><b>SZW</b> wijst op de in gang gezette capaciteitsuitbreiding, waarbij een groter deel zal worden ingezet op de bouwsector.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer zal met grote interesse volgen in hoeverre de plannen van de staatssecretaris ook daadwerkelijk leiden tot een transparant beeld van de risicosectoren en ingezette instrumenten en welke resultaten daarbij worden behaald.</p>
<p><b>Raad van Bestuur SVB</b></p> <p>13. De SVB krijgt van het ministerie de ruimte om anders dan met meetbare prestatie-indicatoren inzicht te geven in de resultaten van handhaving.</p>	<p>Formuleer prestatie-indicatoren (kwantitatief) die aansluiten op de handhavingsdoelen van het Ministerie van SZW.</p>	<p><b>SVB</b> hanteert kwalitatieve indicatoren bij handhaving. Dat biedt een betere benadering van sturing en beheersing dan de schijnzekerheid die kwantitatieve indicatoren bieden. Op verzoek van SZW gaat SVB nu ook kwantitatieve gegevens verstrekken in haar kwartaal- en jaarverslaglegging.</p>	
<p>14. De SVB heeft nog steeds (te) weinig inzicht in de bestuurlijke afdoening van lichte fraudezaken en van zware, niet bij het Openbaar Ministerie aangegeven fraudezaken en van geseponeerde strafzaken. De Algemene Rekenkamer kan hierdoor niet goed nagaan in hoeverre fraudeurs op deze terreinen, terecht of onterecht, niet gesanctioneerd worden. De Algemene Rekenkamer concludeert dat het gebrek aan inzicht in een belangrijk deel van de afdoening kan leiden tot een blinde vlek bij de aansturing en evaluatie van fraudebestrijding. Het risico bestaat dat de aandacht vooral bij de strafrechtelijke afdoening ligt, terwijl de fraudebestrijding als geheel gebaat is bij aandacht voor alle zaken.</p>	<p>Verbeter het inzicht in de bestuurlijke afdoening van zware fraudezaken verder en geef inzicht in de bestuurlijke afdoening van geseponeerde zaken.</p>	<p><b>SVB</b> zegt toe vanaf 2005 te gaan bewaken dat de procedure voor bestuurlijke afdoening sluitend is. <b>SZW</b> gaat met de SVB afspraken maken zodat de bestuurlijke afdoening van overtredingen, lichte en zware fraudezaken én van geseponeerde zaken meer zichtbaar wordt.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer is blij met de toezegging van de SVB en benadrukt dat de afdoening van septs bij deze procedure betrokken dient te worden.</p>

Conclusies	Aanbevelingen	Reacties bewindspersonen	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p><b>Raad van Bestuur UWV</b></p> <p>15. UWV heeft net als in 2000 aanzienlijke problemen met de afdoening van werkgeversfraude. Ook is de beleidsinformatie op dit punt onbetrouwbaar.</p>	<p>Verbeter de betrouwbaarheid van de beleidsinformatie in het Jaarverslag over fraudebestrijding en splits deze uit naar lichte en zware zaken en maak de afdoening daarbij zichtbaar.</p>	<p><b>UWV</b> verwacht dat de betrouwbaarheid van de beleidsinformatie vanaf 2004 is verbeterd doordat één nieuw registratiesysteem de tot nu toe gebruikte meerdere oude systemen gaat vervangen. Het nieuwe registratiesysteem moet UWV in staat stellen om in kwartaalrapportages en jaarverslag een duidelijker onderscheid aan te brengen tussen vormen van regelovertreding, lichte fraude en zware fraude.</p> <p>UWV onderkent dat de afdoening van werkgeversfraude een punt van zorg is. Dit betreft volgens UWV met name de «non-afdoening» geregistreerde zaken. UWV zegt te hebben aangetoond in de rapportage <i>Onderzoek Non-afdoening werkgeversfraude 2003</i> dat het percentage fraudezaken dat in 2003 onbestraft is gebleven 12% is, en niet 37% zoals in het jaarverslag 2003 staat vermeld.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer blijft bij haar conclusie dat UWV bij minimaal 12% en maximaal 22% van alle geconstateerde werkgeversfraudes geen boete of procesverbaal oplegde. De Algemene Rekenkamer komt tot deze conclusie op grond van de gegevens in het UWV-onderzoeksrapport uit juni 2004.</p>