
Vergaderjaar 2006–2007

29 810

Fraudebestrijding: stand van zaken 2004

Nr. 4

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 29 maart 2007

Hierbij bieden wij u het op 16 maart 2007 door ons vastgestelde rapport «Fraudebestrijding: stand van zaken 2004. Terugblik 2007» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

Jhr. mr. W.M. de Brauw,
Secretaris

Vergaderjaar 2006–2007

29 810

Fraudebestrijding: stand van zaken 2004

Nr. 5

RAPPORT: TERUGBLIK 2007

Inhoud

1	Over dit onderzoek	5
1.1	De bedoeling van terugblikonderzoeken	5
1.2	Onze aanbevelingen uit 2004	5
1.3	Conclusies	6
2	SZW-fraude beter (kunnen) aansturen	7
3	Fiscale fraude beter (kunnen) bestraffen	9
4	Samenvattend beeld overige aanbevelingen	10
5	Bestuurlijke reacties en nawoord Algemene Rekenkamer	12
5.1	Bestuurlijke reacties	12
5.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	14
Bijlage 1	Overzicht aanbevelingen en reactie oorspronkelijke rapport (2004)	16
	Literatuur	20

1 OVER DIT ONDERZOEK

1.1 De bedoeling van terugblikonderzoeken

De onderzoeksrapporten van de Algemene Rekenkamer bevatten standaard een aantal aanbevelingen. Deze zijn gericht op de oplossing van problemen die wij in het onderzoek hebben gesignaleerd. Ministers zeggen soms naar aanleiding van deze aanbevelingen concrete acties toe, soms ook niet. Wat gebeurt er met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en de toezeggingen van bewindspersonen na de publicatie van ons rapport? Hebben onze aanbevelingen opvolging gekregen? Deze vragen willen we graag beantwoorden. Niet alleen omdat de problemen die we signaleren om een oplossing vragen, maar ook omdat we willen beoordelen of onze aanbevelingen aan hun doel beantwoorden: zijn ze concreet genoeg, kunnen de ministeries er iets mee?

In 2004 heeft de Algemene Rekenkamer een systeem opgezet om de effecten van aanbevelingen te bepalen. Wij monitoren over een langere periode – zonedig vijf jaar of langer – of ministeries onze aanbevelingen opvolgen en hun toezeggingen nakomen. We voeren daarvoor niet alleen gesprekken met ambtenaren, maar steunen ook zoveel mogelijk op de (voortgangs)informatie van de ministeries zelf.

Bij de presentatie van de terugblikonderzoeken maken wij, conform onze strategie, een onderscheid tussen aanbevelingen die gericht zijn op het verbeteren van het *functioneren* van de overheid en aanbevelingen die gericht zijn op het *presteren* van de overheid. Met ons onderzoek naar het functioneren van de overheid leveren we een bijdrage aan een transparante overheid die verantwoording aflegt over wat zij doet. Dit onderzoek is vooral gericht op de bedrijfsvoering van ministeries, op de wijze waarop ministeries zich verantwoorden en toezicht houden en op het rechtmatig handelen van ministeries. Bij ons onderzoek naar het presteren van de overheid vragen we ons af of het beleid van ministeries uitvoerbaar en handhaafbaar is, of de beleidsdoelen bereikt worden en of dat op een doelmatige wijze gebeurt.

De Algemene Rekenkamer bekijkt voor ieder onderzoek afzonderlijke welke aanbevelingen en toezeggingen wij volgen en hoe vaak we dat doen. Dat is ook logisch: sommige aanbevelingen gaan over zaken die jaren nodig hebben om hun beslag te krijgen, andere aanbevelingen kunnen op veel kortere termijn gerealiseerd worden.

In dit rapport presenteren wij de resultaten van de monitoractiviteiten op het onderzoek *Fraudebestrijding: stand van zaken 2004* (Algemene Rekenkamer, 2004). Dit rapport was destijds een vervolg op het oorspronkelijke onderzoek *Opsporing en vervolging van fraude* dat we in 2000 hebben gepubliceerd (Algemene Rekenkamer, 2000).

1.2 Onze aanbevelingen uit 2004

Het rapport *Fraudebestrijding: stand van zaken 2004* bevatte vijftien aanbevelingen die allen gericht waren op het verbeteren van presteren van de overheid. We hebben voor deze Terugblik tien aanbevelingen onderzocht. De overige vijf aanbevelingen zijn niet onderzocht. De reden daarvoor is dat het aanbevelingen waren op minder urgente terreinen, zoals geseponeerde fraudezaken, of aanbevelingen die niet in een kort tijdsbestek onderzoekbaar zijn, zoals horizontale fraude.

In dit rapport gaan we dieper in op de stand van zaken medio 2006 bij twee aanbevelingen, en beschrijven we op hoofdlijnen de stand van zaken op de overige door ons onderzochte aanbevelingen.

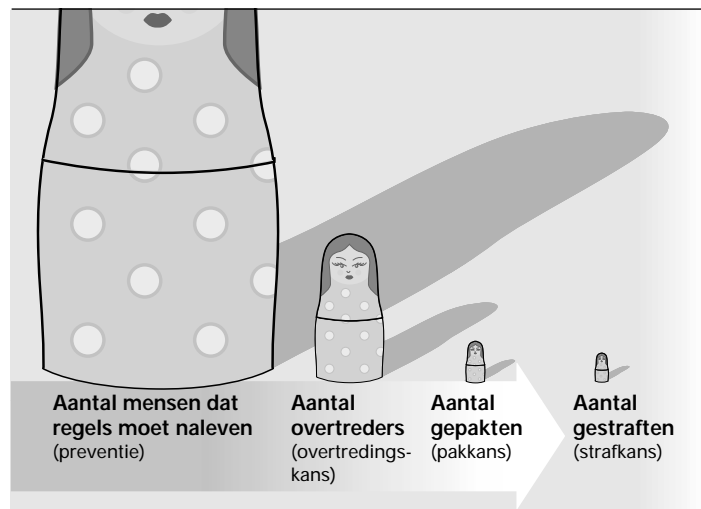
In bijlage 1 vindt u een overzicht van alle aanbevelingen zoals weergegeven in de oorspronkelijke publicatie: *Fraudebestrijding: stand van zaken 2004*.

1.3 Conclusies

Fraudebestrijding is gericht op drie prestatiedoelen:

- Verbeteren preventie zodat meer mensen de regels naleven;
- Verbeteren controleren en opsporen om de pakkans te verhogen;
- Verbeteren sanctioneren door verhogen straffkans.

Prestaties fraudebestrijding in beeld



De eerste door ons dieper onderzochte aanbeveling is gericht op prestaties van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) op het terrein van preventie en controle/opsporing. De tweede aanbeveling is gericht op prestaties van de minister van Financiën op het terrein van het opleggen van sancties. Door deze keuze raken we met dit Terugblikrapport alle prestatiedoelen van fraudebestrijding. We kunnen ook een beeld over de vorderingen in prestaties op het hele terrein schetsen op basis van de samenvatting van de stand van zaken op alle tien onderzochte aanbevelingen. Alle tien onderzochte aanbevelingen richtten zich immers op het verbeteren van presteren bij fraudebestrijding.

De algemene conclusie luidt dat de bij fraudebestrijding betrokken organisaties sinds 2004 toezeggingen geheel of gedeeltelijk zijn nagekomen. Daardoor hebben ze stappen voorwaarts gezet in het verbeteren van prestaties, maar de mate van vooruitgang is echter nog beperkt. Het terrein kenmerkt zich door een sterke ketenafhankelijkheid, complexe werkprocessen en verschillen in aanpak tussen organisaties, waardoor grote verbeteringen in prestaties ook niet snel te verwachten zijn.

2 SZW-FRAUDE BETER (KUNNEN) AANSTUREN

Achtergrond aanbeveling

Het onderzoek richtte zich op de aansturing van fraudebestrijding door zowel de minister als de betrokken organisaties bij de wet arbeid vreemdelingen (WAV), bij de werknemersverzekeringen (WW, WAO/WIA etc.), en bij de volksverzekeringen (AOW, ANW, AKW)¹.

In het rapport hebben we de minister van SZW en de betrokken organisaties de volgende aanbevelingen:

- Stuur de handhavingsactiviteiten veel strakker aan vanuit de hoofddoelen van het handhavingsbeleid, door voor alle handhavende organisaties meetbare prestatiegegevens te formuleren die bij deze hoofddoelen aansluiten. Verzamel en evalueer de resultaten en rapporteer hierover periodiek aan de Tweede Kamer.
- Gebruik het inzicht in de aard, omvang en pakkans van fraude bij de aansturing van handhavingsactiviteiten.

Deze aanbevelingen deden we met het oogmerk de betrokkenen te stimuleren om beter te (kunnen) presteren op de drie hoofddoelen van fraudebestrijding (preventie, controleren en opsporen, sanctie opleggen) op de genoemde terreinen.

Stand van zaken in 2006

Het Ministerie van SZW heeft, in samenspraak met de betrokken organisaties, besloten niet de pakkans, maar de naleving van regels centraal te stellen. De naleving kent drie aspecten: kwaadwilligheid, niet weten en niet kunnen. Inzicht in het nalevingsniveau (het percentage mensen dat de regels naleeft) is hetzelfde als inzicht in de aard en omvang van fraude: op dat moment ontstaat immers inzicht in hoeveel mensen voorschriften bewust of onbewust niet naleven en welk (financieel) nadeel dat tot gevolg kan hebben. Wij verwachten dat het ministerie met dit inzicht haar prestaties bij de *preventie* van fraude kan verbeteren. Evaluatie van en rapportage over nalevingsniveaus kan echter nog beter. Het ministerie rapporteert wel al over nalevingsniveaus in het jaarverslag (Ministerie van SZW, 2006a), maar legt hierbij nog geen relatie met de gepleegde inspanningen. De jaarlijkse integrale rapportage handhaving over de voortgang bij de fraudebestrijding (Ministerie van SZW, 2006b) betreft vooral een rapportage over de gepleegde inspanningen. De laatste rapportage geeft geen inzicht in het nalevingsniveau bij verschillende regelingen en dus ook niet over de aard en omvang van fraude. De mate waarin de gepleegde inspanningen bijdragen aan de drie hoofddoelen (preventie, controleren en opsporen, sanctie opleggen) ontbreekt dus in het jaarverslag en in de handhavingsrapportage. Het ministerie geeft nu wel aan in de rapportage over 2007 te gaan rapporteren over nalevingsniveaus en daaraan gerelateerde prestatie-indicatoren.

Het Ministerie van SZW en de betrokken organisaties geven weinig tot geen inzicht in pakkansen op onderdelen van regelgeving waarbij het nalevingsniveau relatief laag is². Hierdoor geven het ministerie en de partners onvoldoende inzicht in het relatieve effect van de *controle- en opsporingsinspanningen*: hiermee bedoelen we het effect in relatie tot de aard en omvang van fraude. Bij de regelingen waarvoor de Arbeidsinspectie verantwoordelijk is (naleving wet arbeid vreemdelingen) en waarvoor UWV verantwoordelijk is (naleving werknemersverzekeringen) zijn gegevens met betrekking tot pakkansen wel beschikbaar. Op beide terreinen blijkt dan dat de mate van naleving niet optimaal is en de pakkansen relatief klein zijn (naleving is circa 75–85%, de controlerende instanties ontdekken een grote meerderheid van de overtredingen niet).

¹ Arbeidsinspectie (Wet Arbeid Vreemdelingen), UWV (werknemersverzekeringen) en SVB (volksverzekeringen), SIOD (zware criminaliteit op SZW terrein).

² Positieve uitzondering is de rapportage «Naleving van de Wet Arbeid Vreemdelingen; een eerste onderzoek onder werkgevers» (Ministerie van SZW, 2005).

Bij de SVB zijn dergelijke gegevens niet beschikbaar: de gemeten nalevingniveaus zijn echter hoog bij de door de SVB uitgevoerde regelingen (circa 94–100%).

Het Ministerie van SZW en de betrokken partners geven in het algemeen voldoende inzicht in hun prestaties bij het *opleggen van sancties* bij de aangetroffen fraude: op dit terrein zijn verbeteringen zichtbaar en zijn de resultaten relatief goed. De SVB is hierop een uitzondering: de bestuurlijke afdoening bij geconstateerde overtredingen bleek onder de maat: de SVB bleek slechts bij 74% van de overtreders een boete op te leggen (de norm is 95%). De SVB concludeert zelf ook dat zij dit proces moet verbeteren.

We concluderen dat het Ministerie van SZW goed op weg is om voor alle handhavende organisaties meetbare prestatiegegevens te formuleren die bij de hoofddoelen aansluiten. Het ministerie rapporteert echter nog onvoldoende aan de Tweede Kamer over de resultaten van haar inspanningen op het terrein van fraudebestrijding: met name informatie over pakkansen bij regelingen met een laag nalevingniveau ontbreekt in de rapportages.

De Algemene Rekenkamer vindt dat het ministerie en haar partners inzicht moeten geven in de effectiviteit van fraudebestrijding door middel van inzicht in ontwikkelingen in het nalevingniveau én inzicht in ontwikkelingen in het relatieve effect van de controle- en opsporingsinspanningen (bijvoorbeeld door pakkansen) op onderdelen waarvan het nalevingniveau nog verbeterd moet worden.

3 FISCALE FRAUDE BETER (KUNNEN) BESTRAFFEN

Achtergrond aanbeveling

In het eerste rapport uit 2000 gaven we aan dat inzicht in de bestuurlijke afdoening van fiscale fraudezaken die niet hebben geleid tot een dagvaarding verbeterd kon worden. In het onderzoek van 2004 bleek dat dit inzicht op dat moment nog niet verbeterd was, ondanks toezeggingen daarover. De Belastingdienst kon over zowel de bestuurlijke afdoening van zware zaken (zaken boven de aanmeldingsgrens van de ATV-richtlijn) als over de afdoening van lichte zaken niet aangeven of het opleggen van een sanctie in de vorm van een boete wel of niet had plaatsgevonden. In het rapport gaven we de bewindspersonen van Financiën de volgende aanbeveling:

- Rapporteer over de bestuurlijke afdoening van zware fraudezaken in het Beheersverslag 2004 van de Belastingdienst en verbeter indien nodig deze afdoening.

We deden deze aanbeveling om de Belastingdienst te stimuleren om in ieder geval over de afdoening van zware zaken meer inzicht te geven omdat het gebrek aan dit inzicht door ons als een blinde vlek in de aansturing van fraudebestrijding wordt gezien.

Stand van zaken in 2006

De Belastingdienst heeft in het Beheersverslag 2004 alleen gerapporteerd over de bestuurlijke afdoening van zware fraudezaken die in opsporing zijn genomen. De Belastingdienst rapporteerde niet over de afdoening van zware fraudezaken die niet in opsporing worden genomen: uit het onderzoek uit 2004 bleek dat slechts 25–30% van de aangemelde zware zaken geselecteerd worden voor opsporing en vervolging. De blinde vlek omtrent de afdoening van alle zware fraudezaken is dus nog niet opgelost: nog steeds geeft de Belastingdienst geen kwantitatief inzicht in de wijze van afdoening van circa driekwart van de zware fiscale fraudezaken. Vanaf 2007 gebruikt de Belastingdienst een nieuw registratiesysteem voor dit probleem. De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van Financiën aan om vanaf 2007 in het Beheersverslag wel het gevraagde inzicht te geven, en dit inzicht ook te gebruiken – indien nodig – bij de verbetering van de bestuurlijke afdoening.

De Belastingdienst heeft wel geprobeerd om dit kwantitatieve inzicht te genereren, maar de daartoe getroffen maatregelen hebben niet tot het gewenste resultaat geleid. Het gebrek aan kwantitatief inzicht betekent niet dat de kwaliteit van de bestuurlijke afdoening van fraudezaken slecht hoeft te zijn: de Belastingdienst heeft zelf het vertrouwen dat dit goed verloopt omdat zij hiervoor diverse kwaliteitsmaatregelen heeft getroffen. De Algemene Rekenkamer kan niet beoordelen of dit vertrouwen terecht is omdat we dit niet onderzocht hebben.

De Belastingdienst analyseert sinds het laatste kwartaal van 2004 wel kwantitatieve ontwikkelingen in alle boete-opleggingen door onderdelen van de Belastingdienst: dit gaat over meer dan alleen lichte en zware fraudezaken. Uit deze analyses blijken grote verschillen tussen regio's en in de tijd. De Belastingdienst gebruikt deze kwantitatieve inzichten nu om de aansturing en de kwaliteit van dit proces te verbeteren. De Algemene Rekenkamer beschouwt dit als een goed resultaat.

4 SAMENVATTEND BEELD OVERIGE AANBEVELINGEN

Achtergrond aanbeveling

In paragraaf 2.1 wordt de stand van zaken bij twee aanbevelingen beschreven: we hebben deze twee samengevoegd vanwege de grote overlap tussen beide aanbevelingen. Paragraaf 2.2 beschrijft een derde aanbeveling. We vatten hieronder de stand van zaken bij de overige zeven onderzochte aanbevelingen samen. Hieruit blijkt dat de meeste toezeggingen die naar aanleiding van het rapport uit 2004 werden gedaan, deels of geheel zijn nagekomen. Al deze aanbevelingen zijn gericht op het verbeteren van presteren door de overheid.

Stand van zaken in 2006

Stimuleer de handhavende organisaties om na te gaan in hoeverre informatie over recidive de effectiviteit van fraudebestrijding kan verbeteren.

Deze aanbeveling had betrekking op het Ministerie van SZW, het Ministerie van Financiën, AI, UWV en SVB. De toezeggingen zijn nagekomen: alle organisaties betrekken – indien relevant – de kans op recidive bij de aansturing.

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.

Deze aanbeveling had betrekking op het Ministerie van SZW en het Ministerie van Financiën. In 2005 zijn SZW en UWV hun toezeggingen nagekomen. Het aantal fraudeconstateringen en het aantal ingediende processen-verbaal werkgeversfraude is in 2005 ten opzichte van 2004 zelfs toegenomen, maar het opgespoorde bedrag daalde.

In 2006 is Financiën zijn toezegging ten aanzien van het aantal controles loon- en premieheffing in 2006 nagekomen.

Werk het streven om sepot te voorkomen verder uit en maak over de uitkomst afspraken in de handhavingsarrangementen.

Deze aanbeveling had betrekking op het Ministerie van Justitie, het Ministerie van SZW en het Ministerie van Financiën. SZW en OM hebben afspraken gemaakt en het sepotpercentage is teruggedrongen. Op het totale SZW terrein ligt het sepotpercentage rond de 10%. Dit percentage lag in 2003 nog op 15%. Bij Financiën en het OM blijft het streven om sepot te voorkomen 10% maar de realisatie schommelt al jaren rond de 20–25%.

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.

Deze aanbeveling had betrekking op het Ministerie van Justitie en het Ministerie van BZK.

We concluderen dat de ministeries het FRIS systeem (Fraude Registratie & Informatie Systeem) verder ontwikkelen door meer sectoren erop aan te laten sluiten. Wij kunnen niet concluderen dat de aansturing wel of niet plaatsvindt op basis van inzicht in de aard en de omvang van horizontale fraude, maar de doorontwikkeling van het FRIS is wel een stap in deze richting. We kunnen niet vaststellen of politiekorpsen meer fraudezaken aangeven omdat de toezegging een veel bredere doelgroep van aangiftes betrof.

Baseer de controle-inspanningen van de Arbeidsinspectie meer op de omvang van illegale tewerkstelling in de diverse branches.

Deze aanbeveling had betrekking op de Arbeidsinspectie.

De toezegging is nagekomen. De AI heeft haar controle-inspanningen meer op de omvang van illegale tewerkstelling in de diverse branches afgestemd. Vooral in de bouwsector en bij de uitzendbureaus heeft de AI het aantal inspecties sterk opgevoerd.

Formuleer prestatie-indicatoren (kwantitatief) die aansluiten op de handhavingsdoelen van het Ministerie van SZW.

Deze aanbeveling had betrekking op de SVB. De toezegging is voor een deel nagekomen. De SVB rapporteert nog niet over alle resultaten van controle en opsporing; deze zijn bij de SVB namelijk niet bekend.

Verbeter het inzicht in de bestuurlijke afdoening van zware fraudezaken verder en geef inzicht in de bestuurlijke afdoening van geseponeerde zaken.

Deze aanbeveling had betrekking op de SVB. De toezegging is nagekomen.

5 BESTUURLIJKE REACTIES EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

5.1 Bestuurlijke reacties

In deze paragraaf volgt een weergave van de reacties van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Raad van Bestuur van de SVB, de staatssecretaris van Financiën en de minister van Justitie. De integrale reacties op het rapport zijn te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer, www.rekenkamer.nl.

De reactie van de staatssecretaris van SZW

De staatssecretaris van SZW reageerde op 21 februari 2007 namens de eigen organisatie, de Arbeidsinspectie en de Raad van Bestuur van UWV.

De staatssecretaris geeft aan dat hij erkentelijk is voor de constructieve manier waarop het terugblikonderzoek is uitgevoerd en voor de wijze waarop het met aanbevelingen ondersteuning biedt aan de nieuwe invulling van het handhavingsbeleid van het ministerie zoals recent neergelegd in het Handhavingsprogramma 2007–2010.

Over de op hem gerichte aanbeveling geeft hij aan dat het de bedoeling is dat de in het handhavingsprogramma geschetste route op alle relevante beleidsterreinen zal leiden tot de vaststelling van meetbare nalevingsniveaus waaraan de inspanningen en de prestaties van de uitvoerende diensten en instanties kunnen worden gerelateerd. Zowel over deze nalevingsniveaus als over de relatieve effecten van inspanningen en prestaties zal in de rapportage over 2007 aan de Tweede Kamer worden bericht.

Sinds een aantal jaren worden nalevingsniveaus van de sociale zekerheidsregelingen al gemeten in een tweejaarlijks onderzoek. Dit onderzoek wordt in de loop van dit jaar herhaald voor de bijstand en de werknemersverzekeringen. De bij deze onderzoeken gehanteerde methode brengt met zich mee dat de uitkomsten relatief grote betrouwbaarheidsmarges kennen. Om die reden worden in de komende jaren alternatieven voor de meting van nalevingsniveaus onderzocht. In overleg met UWV en SVB wordt onder meer bezien in hoeverre langs andere weg (administratieve gegevens, aselecte controles) voldoende informatie beschikbaar kan komen. Het UWV introduceert daarnaast nog dit jaar een eigen fraudemonitor met meer informatie over de relaties tussen nalevingsniveaus en begrippen als trefkans en pakkans en de effecten van handhaving.

De staatssecretaris is verheugd dat de Algemene Rekenkamer in het samenvattende beeld van de overige aanbevelingen (hoofdstuk 4) tot de conclusie komt dat het ministerie de eerder gedane toezeggingen op het punt van recidive, werkgeversfraude, sepoten en illegale tewerkstelling is nagekomen.

De reactie van de Raad van Bestuur van de SVB

De Raad van Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) reageerde op 27 februari 2007. De SVB reageerde met name op de aanbevelingen die nog niet zouden zijn opgevolgd door de SVB.

De SVB is met ons van mening dat bestuurlijke afdoening bij geconstateerde overtredingen verbeterd moet worden. De SVB geeft aan dat zij in de Handhavingsrapportage 2006 hierop terugkomt. De verwachting op

basis van de voorlopige cijfers is dat uit deze rapportage een positieve trend naar voren zal komen.

Het rapport stelt dat de SVB deels voldoet aan de aanbeveling om prestatieindicatoren (kwantitatief) te laten aansluiten op de handhavingsdoelen van het Ministerie van SZW. De SVB nuanceert onze conclusie dat de SVB nog niet rapporteert over alle resultaten van controle en opsporing. De SVB voldoet immers volledig aan de met het Ministerie van SZW afgesproken rapportage over kengetallen en prestatieindicatoren. De SVB geeft aan dat resultaten van controle en opsporing op goede gronden niet met het ministerie zijn overeengekomen. De SVB verwijst hiervoor naar de Handhavingsrapportage 2004 (blz. 59 t/m 61).

De SVB wil een misverstand over pakkans uit de weg helpen. In de Bijlage 1 bij het rapport wekt de Algemene Rekenkamer de suggestie als zou de SVB hebben toegezegd de pakkans blijvend te gaan monitoren. In de bestuurlijke reactie van de SVB van 26 augustus 2004 op het concept-rapport Fraudebestrijding, stand van zaken 2004 heeft de SVB te kennen gegeven aansluiting te zoeken bij het zogenaamde POROSZ-onderzoek. De SVB hoopte met de resultaten van het POROSZ-onderzoek een meer feitelijke indicatie van de pakkans te krijgen en de pakkans dan ook blijvend te kunnen monitoren. Helaas heeft het POROSZ-onderzoek op dit onderdeel niet tot de gewenste resultaten geleid, zodat de SVB ook geen voortgang heeft kunnen boeken met het inzichtelijk maken van de «pakkans».

De SVB heeft moeite met het begrip «pakkans», mede in relatie tot het hoge nalevingsniveau dat geldt voor de door de SVB uitgevoerde regelingen. De SVB is van mening dat de pakkans per relevante risicocategorie zou moeten worden gedefinieerd. Dan zou blijken dat waar objectieve en integrale controle mogelijk is (zoals op «wit» inkomen), vrijwel 100 procent pakkans bereikbaar is, en dat bij lastig te detecteren fenomenen (zoals niet gemeld samenwonen) een veel lagere «pakkans» bereikt kan worden. De SVB geeft aan dat er bij de volksverzekeringen grote uitkeringspopulaties zijn waarbij het frauderisico nihil is. Eén pakkanscijfer miskent volgens de SVB deze nuances en geeft geen goed beeld van de fraude in de sociale zekerheid.

Het Ministerie van SZW heeft naar aanleiding van een evaluatieonderzoek naar POROSZ met de SVB overleg opgestart. Doel is om samen te kijken of de reguliere controles van de SVB informatie opleveren waaruit per specifieke risicocategorie een cijfer inzake de pakkans kan worden gedefinieerd. Het ministerie heeft de nodige informatie van de SVB gekregen en is thans intern aan het onderzoeken tot welke conclusies dat leidt.

De reactie van de staatssecretaris van Financiën

De staatssecretaris van Financiën reageerde op 7 maart 2007, ook namens de Belastingdienst.

De staatssecretaris is het eens met de conclusie dat de Belastingdienst nog geen kwantitatief inzicht kan verschaffen in de afdoening van de zware fiscale fraudezaken (zaken boven de aanmeldingsgrens van de ATV-richtlijnen). De Belastingdienst heeft nu een andere methodiek ontwikkeld die er naar verwachting toe zal leiden dat de dienst over 2007 zal kunnen rapporteren overeenkomstig de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer. De staatssecretaris neemt de aanbeveling over om vanaf

2007 in het Beheersverslag het gevraagde inzicht in de afdoening van de zware fiscale fraudezaken te verschaffen en dit inzicht ook te gebruiken – indien nodig – bij de verbetering van de bestuurlijke afdoening.

De reactie van de minister van Justitie

De minister van Justitie reageerde op 8 maart 2007.

De minister van Justitie geeft aan dat de organisatie van de bestrijding van financieel-economische criminaliteit in Nederland zich kenmerkt door de betrokkenheid van vele instanties bij de bestrijding hiervan, zoals nationale en bovenregionale researchteams, regiokorpsen van de politie, bijzondere opsporings- en inspectiediensten als onderdeel van het departement. Ze onderscheiden zich in het specialisme op kennis en kunde van opsporing of inhoudelijke kennis over het onderwerp van opsporing. De minister stelt verder dat Nederland naast de inzet van een strafrechterlijke handhaving ook de inzet van bestuurlijke handhaving door toezichthouders kent.

De minister van Justitie zegt toe dat hij om de maatschappelijke prestaties van de betrokken organisaties te verbeteren, ook de komende periode veel aandacht zal besteden aan de bestrijding van financieel-economische criminaliteit. Hiertoe wordt in 2007 een programma ingericht op versterking van de bestrijding van fraude, witwassen, corruptie en ontneming. De minister geeft aan dat het concretiseren van een dergelijk programma voortvloeit uit de intenties zoals die geformuleerd zijn door de voormalige ministers van BZK en Justitie (in de zevende voortgangsrapportage van het Veiligheidsprogramma). De intenties zijn tevens zichtbaar bij het Openbaar Ministerie (Perspectief op 2010) en de politie (akkoord met de korpsbeheerders oktober 2006).

5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer vindt dat het Ministerie van SZW en zijn partners inzicht moeten geven in de effectiviteit van fraudebestrijding. Hiertoe dient het Ministerie van SZW inzicht te hebben in ontwikkelingen in het nalevingniveau én inzicht in ontwikkelingen in het relatieve effect van de controle- en opsporingsinspanningen (bijvoorbeeld door pakkansen) op onderdelen waarvan het nalevingniveau nog verbeterd moet worden. Wij zien het als positief dat de staatssecretaris het inzicht in het *relatieve* effect van zijn inspanningen wil gaan rapporteren aan de Tweede Kamer. We gaan ervan uit dat de staatssecretaris hiermee het effect van zijn inspanningen op de drie hoofdoelen van zijn beleid bedoelt: de effecten op nalevingsniveaus én de effecten van zijn inspanningen op pakkansen en straffkansen. Pas dan kan de Tweede Kamer controleren of de door de overheid gepleegde inspanningen succesvol zijn bij het bestrijden van fraude.

Uit de reactie van de SVB leiden wij af dat de minister van SZW samen met de SVB verder aan de slag moet om bovenstaande toezegging bij de volksverzekeringen waar te kunnen maken. Zo geeft de SVB aan dat zij op goede gronden met SZW is overeengekomen dat de SVB informatie over resultaten van controle en opsporing, in de vorm van kengetallen of prestatieindicatoren, niet aan SZW hoeft te rapporteren. Wij kunnen de onderbouwing van deze keuze echter niet terugvinden in het rapport waar de SVB naar verwijst. We begrijpen dat het begrip «pakkans» tot misverstanden kan leiden en wij zijn het eens met de wijze waarop de SVB het gebruik van dit begrip nuanceert. Wij vragen de SVB om over te gaan

op toepassing van pakkans op relevante risicocategorieën, net zoals de andere partners van SZW.

De Algemene Rekenkamer is verheugd dat de staatssecretaris van Financiën toezegt om vanaf 2007 het gevraagde inzicht in de afdoening van de zware fiscale fraudezaken te verschaffen en dit inzicht ook te gebruiken – indien nodig – bij de verbetering van de bestuurlijke afdoening. De toezegging van de minister van Justitie om in 2007 een programma in te richten voor de bestrijding van financieel-economische criminaliteit zien wij als een goed initiatief en we zijn benieuwd naar de wijze waarop de minister van Justitie dit programma zal concretiseren.

Overzicht aanbevelingen en reactie oorspronkelijke rapport (2004)

Aanbevelingen	Reacties bewindspersonen
Gebruik het inzicht in de aard, omvang en pakkans van fraude bij de aansturing van handhavingsactiviteiten.	<p>SZW gaat afspraken maken met UWV en SVB over prestatie- indicatoren die samenhangen met pakkans. SZW verwacht positieve effecten van intensivering controles op zwart werken en premiefraude.</p> <p>SVB 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.</p> <p>UWV onderschrijft de aanbeveling. Volgens UWV is nu duidelijk geworden dat de effectiviteit van de opsporing van zwarte fraude aandacht verdient. UWV plaatst wel kanttekeningen bij de conclusie dat fraudebestrijding een lage prioriteit geniet.</p> <p>Justitie 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 Fraudemonitor uit te werken.</p> <p>Financiën 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 handhavings-capaciteit met name in te zetten op die terreinen waar de fiscale en financiële risico's het grootst zijn.</p>
Versterk de samenwerking tussen het ministerie, de diverse uitvoerings-organisaties en het Openbaar Ministerie verder met het maken van concrete en realistische afspraken.	<p>SZW houdt vast aan de afspraken in het handhavingsarrangement.</p> <p>Justitie vindt dat de huidige samenwerkingsvorm leidt tot concrete werkafspraken en tot realistische afspraken over de inzet van capaciteit.</p>
Stimuleer de handhavende organisaties om na te gaan in hoeverre informatie over recidive de effectiviteit van fraudebestrijding kan verbeteren.	<p>SZW zegt toe de handhavende instanties te stimuleren na te gaan of informatie over recidive kan bijdragen aan de effectiviteit.</p> <p>UWV ziet mogelijkheden om met het nieuwe registratiesysteem witte vlekken, zoals recidivekans, gaandeweg op te lossen.</p> <p>Financiën 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 kan.</p>

Aanbevelingen	Reacties bewindspersonen
<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>SZW onderschrijft dat de bestrijding van door werkgevers gepleegde fraude meer prioriteit verdient. SZW zal UWV verzoeken de aandacht voor werkgeversfraude tot januari 2006 te bestendigen. UWV onderkent de noodzaak om de continuïteit dit jaar en volgend jaar nauwlettend te volgen. UWV zal echter niet dit of komend jaar de inzet bij de bestrijding van werkgeversfraude extra verhogen. UWV geeft aan te verwachten dat de afspraken in het handhavingarrangement 2004 nagekomen kunnen worden. De ramingen voor 2005 kunnen echter nog wijzigen in verband met de overgang van personeel naar de Belastingdienst. UWV zegt toe om afspraken te gaan maken met de Belastingdienst over signalen uitkeringsfraude en over de afhandeling van oude zaken. Financiën is van mening dat met de overgang van 800 UWV-medewerkers naar de Belastingdienst, die waarschijnlijk voor een belangrijk deel als extra capaciteit worden ingezet bij de controle van werkgevers, de bestrijding van de werkgeversfraude zoveel mogelijk geoptimaliseerd wordt.</p>
<p>Werk het streven om sepots te voorkomen verder uit en maak over de uitkomst afspraken in de handhavingarrangementen.</p>	<p>Justitie zegt toe bij het afsluiten van nieuwe handhavingarrangementen te bezien of de huidige sepotaafspraken moeten worden heroverwogen, waarbij meer rekening zal worden gehouden met de aard en zwaarte van het type fraudezaak. Financiën hecht zeer aan het bestendigen van de 90% norm (90% van de voor vervolging geselecteerde zaken door het OM wordt afgedaan met een dagvaarding of een transactie)</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>Justitie 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. SZW 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>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>Justitie wijst erop dat private partijen, het OM en de politie al jaren samenwerken via het fraude-registratie en informatiesysteem (FRIS). Verder is met alle politiekorpsen afgesproken in 2006 ten opzichte van 2002 40 000 zaken meer aan het OM aan te leveren. Deze zaken betreffen niet alleen fraudezaken, maar alle soorten zaken. Bestrijding van horizontale fraude wordt gestimuleerd door aangiften door het bedrijfsleven, dat dan ook geen afwachtende houding zou moeten innemen.</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>Justitie 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>

Aanbevelingen	Reacties bewindspersonen
<p>Rapporteer over de bestuurlijke afdoening van zware fraudezaken in het Beheersverslag 2004 van de Belastingdienst en verbeter indien nodig deze afdoening.</p>	<p>Financiën 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>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. Verzamel en evalueer de resultaten en rapporteer hierover periodiek aan de Tweede Kamer.</p>	<p>SZW 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 prestatiegegevens. SZW geeft aan dat er voor de opsporing van illegale tewerkstelling gewerkt wordt aan kwantitatieve doelstellingen. SZW meldt dat een aparte 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>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>SZW geeft aan dat de coördinerende taken van Bureau Opsporingsbeleid nu worden uitgevoerd door de directie Uitvoeringsbeleid.</p>
<p>Baseer de controle-inspanningen van de Arbeidsinspectie meer op de omvang van illegale tewerkstelling in de diverse branches.</p>	<p>SZW wijst op de in gang gezette capaciteitsuitbreiding, waarbij een groter deel zal worden ingezet op de bouwsector.</p>
<p>Formuleer prestatie-indicatoren (kwantitatief) die aansluiten op de handhavingsdoelen van het Ministerie van SZW.</p>	<p>SVB 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>Verbeter het inzicht in de bestuurlijke afdoening van zware fraudezaken verder en geef inzicht in de bestuurlijke afdoening van geseponeerde zaken.</p>	<p>SVB zegt toe vanaf 2005 te gaan bewaken dat de procedure voor bestuurlijke afdoening sluitend is. SZW gaat met de SVB afspraken maken zodat de bestuurlijke afdoening van overtredingen, lichte en zware fraudezaken én van geseponeerde zaken meer zichtbaar wordt.</p>

Aanbevelingen	Reacties bewindspersonen
<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>UWV 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 onzuivere registratie van als «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>

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2000), Opsporing en vervolging van fraude. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 555, nrs. 1–2, den Haag: SDU.

Algemene Rekenkamer (2004), Fraudebestrijding: stand van zaken 2004. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 810, nrs. 1–2, den Haag: SDU.

Beheersverslag Belastingdienst 2004 (bijlage bij Kamerstuk 29 800 IXB, nr. 19).

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2006a), Jaarverslag en slotwet ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2005 (XV), Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 550 XV, nr. 1. Den Haag: SDU.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2006b), Integrale rapportage handhaving 2005. Den Haag: SDU.

Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2005), Naleving van de Wet arbeid vreemdelingen, Een eerste onderzoek onder werkgevers. Den Haag: SDU.