
Rapporteur
Dr. P. C. van Duyne

Deze reeks omvat de rapporten van door het WODC verricht onderzoek. Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Justitie weergeeft.



wetenschappelijk



onderzoek- en



documentatie



centrum

Eindrapport Experiment Frauderegistratie

Ministerie van
Justitie
1986



Staatsuitgeverij
's-Gravenhage

72

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding en achtergrond van het project	3
1.2	De doelstelling van het project	4
1.3	De opzet van het rapport	4
2	Het verloop van het project	5
2.1	De uitkeringsfrauderegistratie	5
2.1.1	De ontwikkelingsfase	6
2.1.2	Stand van zaken	7
2.1.3	Het nieuwe registratieformulier	9
2.2	De FIOD-fraude	9
2.3	De ondernemersfraude	9
3	Conclusies en aanbevelingen	11
	Bijlage I Interimrapport I Frauderegistratie Uitkeringsfraude	15
	Bijlage II Interimrapport II Frauderegistratie FIOD-fraude	59
	Bijlage III Interimrapport III Frauderegistratie Ondernemersfraude	83
	Bijlage IV Uitkeringsfrauderegistratieformulier	127
	Bijlage V Formulier voor Ondernemersfraude en "klassieke" fraude	137

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond van het project

In 1981/1982 stond het probleem van de fraude, vooral de belastingpremie- en uitkeringsfraude, hoog op de politieke agenda. De toegenomen belangstelling leidde tot nadere vragen over de aard en omvang van de fraude. Enige van deze bij de justitiebegroting voor 1982 gestelde vragen richtten zich met name op de aard en omvang van de *ter kennis gekomen* gevallen van fraude. Aangezien de minister geen kwantitatief overzicht kon geven van het aantal bij de politie of het Openbaar Ministerie ter kennis gekomen gevallen van fraude, noch over de verdere afwikkeling van dit soort zaken, zegde hij de Tweede Kamer toe, het Openbaar Ministerie te verzoeken de gevraagde gegevens te verzamelen¹⁾. Nadat de Procureurs-Generaal met dit verzoek hadden ingestemd, werd het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum (WODC) van het Ministerie van Justitie verzocht een project voor het registreren van fraudezaken op te zetten.

De verdere uitwerking van het project leidde tot de instelling van de begeleidingscommissie experiment frauderegistratie (afgekort F.R.C., Fraude Registratie Commissie) in september 1982. Deze commissie werd gevormd door afgevaardigden van:

- het Openbaar Ministerie
- het WODC
- de gemeente- en rijkspolitie
- de Directie Politie van het Ministerie van Justitie
- de Fraude Centrale van de Centrale Recherche Informatiedienst
- het Ministerie van Financiën
- de Federatie van Bedrijfsverenigingen
- de sociale diensten (vertegenwoordiging à titre personel)

Als waarnemers traden later toe vertegenwoordigers van:

- de Sociale Verzekeringsraad
- de Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- de vereniging van Directeuren van Sociale Diensten (DIVOSA)

Afgezien van de concrete aanleiding tot het opzetten van dit frauderegistratieproject, was de achtergrond gelegen in de steeds duidelijker gevoelde noodzaak het gevoerde fraudebeleid en flessehalzen daarin op stelselmatige wijze in kaart te brengen. Het gevoerde fraudebeleid was immers hoofdzakelijk gegrond op ervaringsgegevens, dat wil zeggen indrukken van functionarissen van de reguliere politie, bijzondere opsporingsdiensten en van het Openbaar Ministerie. Hoe hard deze indrukken zijn, kan echter niet worden aangegeven, hetgeen natuurlijk niet zonder gevolgen is voor het daarop gevoerde

1) Tweede Kamer, Zitting 1981-1982, 17 100 Hoofdstuk VI, nr. 21.

beleid. Wanneer deze veldindrukken bovendien wijzen op grote moeilijkheden in de aanpak en verwerking van fraudeseinen, dan klemmt het des te meer om de politieke en justitiële verwerkingsketen en de daarin vermelde flessehalsen zorgvuldig te beschrijven. De grondgedachte van het project was dan ook om door middel van een permanente registratie van de invoer, doorvoer en uitvoer van fraudeseinen en -zaken het beleid, alsmede de uitvoerders daarvan, doorlopend op de hoogte te stellen van de bereikte 'bedrijfsresultaten' en geconstateerde problemen. Aan de hand van zo'n 'bedrijfsboekhouding' zou dan een op de actuele situatie inspelende beleidsvorming en beleidsbijstelling mogelijk zijn. Kortom, een cybernetisch model van beleidsvoering met een in- en uitvoerterugkoppeling.

1.2 De doelstelling van het project

De in het bovenstaande beschreven grondgedachte van het project kan worden opgevat als het meeromvattende doel, waaruit een aantal specifiekere doelen kunnen worden afgeleid. Concreet dient het project inzicht te geven in:

- het aantal berichten terzake van redelijke vermoedens van fraude, waarvan door de politie, bijzondere opsporingsdiensten of de belastingdienst wordt kennis genomen, alsmede de aard van dit 'werkenbod' (de *invoerszijde*);
- de wijze waarop deze berichten worden omgezet in een bepaald strafrechtelijk 'eindproduct' dan wel het slechts tot een 'halffabrikaat' brengen (de *doorvoer*);
- het moment en de wijze waarop het eindproduct, dan wel het halffabrikaat de verwerkingsketen verlaat (de *uitvoerszijde*);
- *terugkoppeling* van deze uitvoermomenten naar de toeleverende diensten.

De nadere invulling van deze doelen kan natuurlijk per 'bedrijfs onderdeel' of soort van fraude verschillen. De wijze waarop dit is gebeurd voor respectievelijk de ondernemersfraude, de FIOD-fraude en de uitkeringsfraude is in de als bijlage opgenomen interimrapporten weergegeven. De kern blijft in alle drie gevallen dezelfde: een stelselmatige en getalsmatige weergave van de in-, door- en uitvoermomenten.

1.3 De opzet van het rapport

De verdere opzet van het rapport is de volgende.

Allereerst zal een globale beschrijving worden gegeven van het verloop van de drie onderdelen van het project: de uitkeringsfraude, de FIOD-fraude en de ondernemersfraude. Voor gedetailleerdere beschrijvingen dient de lezer de als bijlage opgenomen interimrapporten I t/m III te raadplegen. Voor elk onderdeel zullen deelaanbevelingen worden geformuleerd.

Vervolgens zullen aan de hand van de beschreven stand van zaken voorstellen worden gedaan voor de verdere uitbouw van het registratieproject en de daarbij behorende ambtelijke begeleidingsstructuur, waarover de F.R.C. consensus heeft bereikt.

2 Het verloop van het project

Ofschoon de F.R.C. er steeds vanuit is gegaan, dat de uitvoering van de projectonderdelen vrijwel parallel zou verlopen, bleek dit in de praktijk niet haalbaar te zijn. Zowel de aard van de fraude als ook de aan het project deelnemende organisaties bleken te veel te verschillen om alle onderdelen van het project gelijktijdig te doen verlopen. De invoering van de uitkeringsfrauderegistratie bleek de minste moeilijkheden op te leveren. Ook de registratie van de FIOD-fraude kwam goed op gang: nadat de eerste organisatorische problemen overwonnen waren heeft de belastingdienst het uitgangspunt van de frauderegistratie verder uitgebouwd en haar een vaste plaats in het geheel van beleidsmaatregelen gegeven. De opzet en uitvoering van de ondernemersfrauderegistratie is minder vlekkeloos verlopen. Zoals uit het interimrapport III kan worden opgemaakt, bleek het Openbaar Ministerie niet in staat te zijn het voorgenoemd beleid ten aanzien van de registratie ten uitvoer te leggen.

Gelet op de aard van de organisatie van de fraudebestrijding lag een driesporigheid ook wel voor de hand. De aanvoer van zaken en fraudeseinen komt voor de drie fraudegebieden immers langs verschillende kanalen bij het Openbaar Ministerie. Gevallen van uitkeringsfraude worden in de meeste gevallen via een betrekkelijk korte lijn middels een proces-verbaal of een aangiftebrief bij de OvJ aangebracht. Het aanvoerkanaal is in vrijwel alle gevallen de sociale dienst of het uitvoeringsorgaan voor sociale verzekeringen. De invoer van belastingfraudes die door de FIOD worden afgehandeld loopt weer langs een geheel ander kanaal, nl. via de directeur van 's Rijksbelastingen. De overige fraudezaken, ondernemersfraude, alsmede zwendel, bedrog en oplichting (de 'klassieke' fraude) worden via een veelvoud van kanalen aangevoerd: de reguliere politie, opsporingsdiensten van de uitkeringsorganen, de belastingdienst, rechtstreekse aangiftes door bv. de faillissementscurator e.d. Het feit dat er zo weinig organisatorische overlap bestond, maakte het noodzakelijk om de projectonderdelen onafhankelijk van elkaar van start te laten gaan: het leek de F.R.C. onjuist om het mogelijke succes van het ene projectonderdeel te laten afhangen van de minder snelle voortgang of het falen van de andere onderdelen.

In de volgende paragrafen is het verloop van het project dan ook voor ieder onderdeel afzonderlijk weergegeven.

2.1 De uitkeringsfrauderegistratie

In het projectonderdeel betreffende de uitkeringsfraude zijn een aantal opeenvolgende fasen te onderscheiden.

De eerste fase betrof de ontwikkeling en het uitproberen van het registratie-instrument. Deze fase liep van maart 1983 tot maart 1984.

De tweede fase betrof een bredere experimentele invoering bij a) een groot aantal sociale diensten en b) bij alle arrondissementsparketten bij de rechtbanken. De fase zou lopen van januari tot december 1985.

2.1.1 De ontwikkelingsfase

De ontwikkeling van het registratieformulier voor de uitkeringsfraude is in nauw overleg met alle betrokkenen uit het veld tot stand gekomen. Nadat eerdere edities van het formulier waren herzien, werd een voorlopig ontwerp op het parket *Den Haag* op zijn bruikbaarheid beproefd (oktober t/m december 1982). Op grond van de aldus opgedane ervaringen is het formulier weer bijgesteld, waarna begin 1983 met een der grotere sociale diensten verder is proefgedraaid. Na nieuwe door de praktijk aangedragen bijstellingen besloot de F.R.C. om met vijf arrondissementsparketten, vijf sociale diensten, vijf GAK-kantoren en een zelfstandig administrerende bedrijfsvereniging (de S.F.B.) te gaan proefdraaien. Deze proef zou in beginsel op 1 maart 1983 ingaan, hetgeen voor sommige diensten echter onhaalbaar bleek te zijn, waardoor de invoeringsdatum voor de desbetreffende diensten een paar maanden verschoven werd. De proef zou een half jaar duren, maar werd in overleg met de deelnemers voor een half jaar verlengd. Het doel van deze proef was erop gericht na te gaan of de uitkeringsfraude middels het ontworpen instrument inderdaad kon worden geregistreerd, of de registratie organisatorische moeilijkheden en knelpunten zou opleveren en of de ingevulde formulieren te verwerken waren.

Een gedetailleerde beschrijving van de uitkomsten van deze proef treffen men aan in het interimrapport I, dat door de F.R.C. oktober 1984 aan de Procureurs-Generaal en aan de Minister van Justitie werd aangeboden. Op hoofdpunten kunnen de bevindingen als volgt worden samengevat:

- het formulier werd door de deelnemers met uitzondering van één dienst en één parket naar behoren ingevuld. Ook de werkbelasting die het invullen van het formulier met zich mee zou brengen bleek mee te vallen. Volgens de uitvoerders kostte het invullen van een formulier tussen de drie en zeven minuten;
- organisatorische problemen bij het invullen van de formulieren werden alleen vernomen van de zijde van de arrondissementsparketten;
- de formulieren bleken goed te verwerken te zijn. Hoewel de kwantitatieve bewerkingen, zoals weergegeven in het interimrapport I, nadrukkelijk bedoeld zijn als een *proeve* teneinde na te gaan wat voor soort informatie het registratieproject zou kunnen opleveren, bleek het voor de desbetreffende diensten een herkenbare 'momentopname' te leveren. Uiteraard konden aan de bevindingen door de opzet en invulling van de proef geen verdergaande statistische conclusies verbonden worden.

Op grond van deze merendeels positieve bevindingen kwam de F.R.C. in haar rapport aan de Procureurs-Generaal en aan de minister tot een aantal aanbevelingen. Deze hadden betrekking op:

- stroomlijning van het formulier, hetgeen door het CBS ten uitvoer werd gelegd;
- de wijze van registreren;
- de landelijke spreiding van de registratie. Voorgesteld werd om a) bij *alle* arrondissementsparketten per 1 januari 1985 de ten parkette ingeschreven uitkeringsfraudezaken te registreren, b) de deelneming te bevorderen van de bedrijfsverenigingen, c) de deelneming te bevorderen van een of twee sociale diensten in ieder arrondissement.

Nadat de Procureurs-Generaal de meningen van de hoofdofficieren van justitie hadden gepeild, besloot de vergadering van Procureurs-Generaal op 11 november 1984 om per 1 januari 1985 de uitkeringsfrauderegistratie, op de wijze zoals voorgesteld door de F.C., op alle parketten te doen invoeren.

2.1.2 Stand van zaken

a) De arrondissementsparketten

Ondanks de uitvoerige consultatie bij de hoofdofficieren en fraude-officieren en de kennisneming van het eerste interimrapport door alle betrokkenen in de tweede helft van 1984, bleken de meeste parketten zich op het te nemen besluit van de Procureurs-Generaal onvoldoende te hebben voorbereid. In sommige gevallen had het besluit tot invoering de desbetreffende fraude-officieren niet bereikt of was de boodschap verkeerd verstaan. Een eerste inventarisatie van de stand van zaken op 1 maart 1985 liet zien, dat slechts 7 van de 19 parketten tot invoering waren overgegaan. De opgegeven redenen voor deze vertraging waren o.a. dat men van de invoering nog niet op de hoogte was. Nadat deze minder gelukkige start met de betrokkenen doorgesproken en onder de aandacht van de Procureurs-Generaal gebracht was, zegden de fraude-officieren van de parketten toe de frauderegistratie ter hand te nemen, voorzover dit nog niet was gebeurd. Eén fraude-officier berichtte dat hij niet van plan was de formulieren in te (doen) vullen. De resultaten van de gedane toezeggingen zijn op grond van de CBS-telling van 1 oktober 1985 in de onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 1: Aantal van de parketten ontvangen uitkeringsfraudeformulieren op 1 oktober 1985

's-Hertogenbosch	5
Breda	8
Maastricht	91
Roermond	2
Arnhem	8
Zutphen	5
Zwolle	—
Almelo	11
's-Gravenhage	—
Rotterdam	7
Dordrecht	2
Middelburg	—
Amsterdam	—
Alkmaar	11
Haarlem	—
Utrecht	—
Leeuwarden	2
Groningen	11
Assen	—
Totaal	163

Naar de mening van de F.R.C. spreekt de bovenstaande tabel voor zich en behoeft geen nadere toelichting voor de mate waarin de arrondissementsparketten — met uitzondering van *Maastricht*, dat bijna 2/3 van het aantal formulieren heeft aangeleverd — in 1985 de gedane toezeggingen zijn nagekomen. Met name de bevinding dat van 7 van de 19 parketten in het geheel niets is ontvangen, is teleurstellend. Hoewel natuurlijk rekening gehouden moet worden met de omstandigheid dat een groot aantal der sedert 1 januari 1985 ingeschreven zaken nog niet zijn afgehandeld, kan deze afhandelingsvertraging geen verklaring geven voor deze wel zeer geringe aantallen. Evenmin valt aan te nemen, dat er zo weinig gevallen van uitkeringsfraude werden ingeschreven.

Een verklaring voor deze stand van zaken is zonder nader onderzoek niet te geven. Er kan slechts worden geconstateerd, dat de parketten ondanks alle

beschikbare voorinformatie onvoldoende maatregelen hebben genomen om het project ten uitvoer te leggen en de voortgang ervan te bewaken¹⁾).

b) De gemeentelijke sociale diensten²⁾

Overeenkomstig de voorstellen uit het interimrapport I zijn in overleg met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in ieder arrondissement sociale diensten benaderd om aan het project deel te nemen. Door spontane aanmelding groeide het aantal deelnemende sociale diensten tot 45, gespreid over het gehele land. Van deze diensten zijn in totaal per 1 oktober 1985 1553 formulieren ontvangen. Daarvan hadden er 489 betrekking op zaken die ter vervolging aan de OvJ werden aangeboden. Hoewel de verdeling van de aantallen ingezonden formulieren over de gemeenten, de indruk wekt dat sommige diensten gelet op hun grootte enigszins ondervertegenwoordigd zijn, acht de F.R.C. de respons zeer bevredigend.

In tabel 2 zijn de ontvangen formulieren verdeeld over de arrondissementen weergegeven, onderverdeeld in *intern* (d.w.z. door de sociale diensten) afgedane zaken en bij de politie/OM *aangegeven* zaken.

Tabel 2: Aantal van de sociale diensten ontvangen uitkeringsfraudeformulieren op 1 oktober 1985

Arrondissement	intern	aangifte	totaal
's-Hertogenbosch	379	76	455
Breda	116	23	139
Maastricht	8	9	17
Roermond	29	2	31
Arnhem	9	1	10
Zutphen	164	34	198
Zwolle	37	30	67
Almelo	—	107	107
's-Gravenhage	151	143	294
Rotterdam	38	19	57
Dordrecht	15	4	19
Middelburg	6	9	15
Amsterdam	—	—	—
Alkmaar	1	3	4
Haarlem	34	1	35
Utrecht	59	2	61
Leeuwarden	—	—	—
Groningen	13	10	23
Assen	5	16	21
Totaal	1064	489	1553

De in deze tabel weergegeven aantallen geven niet het totaal aantal afgedane fraudezaken binnen ieder arrondissement weer, maar waarschijnlijk eerder de deelnemingsdichtheid per arrondissement. Deze blijkt het grootst te zijn in de arrondissementen 's-Hertogenbosch, Zutphen en 's-Gravenhage. De grote deelnemingsdichtheid in 's-Hertogenbosch en 's-Gravenhage is te danken aan de omstandigheid, dat de aan de werkoverleggen deelnemende diensten zich bereid verklaarden aan het project deel te nemen. Hier dient voorts nog te worden opgemerkt, dat niet alle deelnemende sociale diensten op 1 januari 1985 met de registratie waren begonnen.

Hoewel de F.C. de respons als geheel bemoedigend acht, is zij van mening dat de spreiding nog onevenwichtig over de arrondissementen is verdeeld.

- 1) Ten tijde van het drukken van dit rapport heeft er zich een aanmerkelijke verbetering in het aantal door de parketten geregistreerde gevallen voorgedaan: het aantal tot 1 nov. 1986 binnengekomen formulieren bedroeg reeds 1341. Daarvan was \pm 30% afkomstig van de parketten Maastricht en Almelo; 24% van 's-Gravenhage en Amsterdam en géén van Haarlem!
- 2) De bedrijfsverenigingen namen gedurende het jaar 1985 geen deel aan de frauderegistratie.

2.1.3 *Het nieuwe registratieformulier*

Op grond van het gevoerde overleg met de vertegenwoordiger der bedrijfsverenigingen, DIVOSA, VNG en de SVr is uit de vertegenwoordiger van deze organisaties een werkgroep ad hoc geformeerd om een nieuw formulier te ontwikkelen, dat zowel door de bedrijfsverenigingen alsook door de sociale diensten gebruikt zou kunnen worden. Hierdoor zou het aantal in omloop zijnde formulieren beperkt kunnen worden. Bij het ontwerpen van dit formulier is gebruik gemaakt van de uit 'het veld' verkregen ervaringen. Het nieuwe registratieformulier alsmede de toelichting zijn door de F.R.C. in de vergadering van 4 december 1985 goedgekeurd en vastgesteld en in bijlage IV weergegeven.

2.2 **De FIOD-fraude**

De registratie van de door de FIOD afgehandelde gevallen van fraude is na het uitbrengen van het interimrapport II door de belastingdienst verder ter hand genomen en ook voor het jaar 1984 voortgezet. Na overleg met het Ministerie van Financiën zal hierover door de F.R.C. een afzonderlijk verslag worden uitgebracht, waarin de twee jaren onderling vergeleken zullen worden. Zoals vermeld in de inleiding van deze paragraaf heeft de FIOD het uitgangspunt van de frauderegistratie intern verder uitgewerkt en het een vaste plaats gegeven binnen de eigen beleidsvorming. Tevens is de frauderegistratie buiten de FIOD ingevoerd bij de regionale directies. Deze registratie wordt uitgevoerd door de onderzoek- en rekercheteams. Vanzelfsprekend kan de F.R.C. deze gang van zaken slechts toejuichen, aangezien dit aantoonde, dat binnen een zeer complexe organisatie als de belastingdienst het opzetten en bewaken van een informatiebeheerssysteem niet onmogelijk blijkt te zijn. De F.R.C. houdt er dan ook rekening mee, dat niet alleen de complexiteit van de organisatie, maar vooral de interne organisatiecultuur en de vigerende taakopvattingen doorslaggevend zijn voor het welslagen van het opzetten van dit soort beleidsinstrumenten.

2.3 **De ondernemersfraude**

Over de stand van zaken bij dit projectonderdeel kan de F.R.C. slechts vermelden, dat de hiermee belaste organisaties er aanvankelijk niet in geslaagd zijn hun toezeggingen na te komen, met uitzondering van de gemeente- en rijks-politie in het arrondissement *'s-Gravenhage* en de rijks-politie *Dordrecht*. Ten aanzien van het arrondissement Rotterdam dient melding gemaakt te worden van een positieve ontwikkeling. Het parket heeft in de maand oktober 300 vereenvoudigde formulieren (de geeltjes) onder de opsporingsdiensten laten verspreiden, hetgeen reeds heeft geleid tot een aantal inzendingen. Voor deze gang van zaken zijn in het interimrapport III een aantal verklaringen gegeven, die zowel door de F.R.C. alsook door de bij het project betrokken Ovj's en politiefunctarissen konden worden onderschreven.

3 Conclusies en aanbevelingen

De bevindingen van dit project hebben enerzijds laten zien, dat het registreren van beleidsinformatie niet onmogelijk is; getuige de positieve ervaring met de FIOD-fraude, de deelneming van de sociale diensten gedurende zowel de eerste proeffase alsook over het jaar 1985. Anderzijds laten juist deze positieve voorbeelden zien, dat deze als een *justitieproject* opgezette onderneming daar faalde, waar zij door het Openbaar Ministerie en politie diende te worden uitgevoerd, op de eerder vermelde uitzonderingen na. Hieruit zouden twee theoretische gevolgtrekkingen kunnen worden opgemaakt:

1. men zou kunnen concluderen, dat het Openbaar Ministerie en/of de politie door welke oorzaken dan ook niet bij machte zijn de verzorging en het beheer van beleidsinformatie op zich te nemen en aldus berusten in de gesignaleerde mislukking;
2. de vermelde uitzonderingen laten zien, dat er evenwel geen sprake is van een *structurele*, door de aard van de organisatie gedicteerde onmogelijkheid, zodat gezocht moet worden naar concrete oplossingen voor de gesignaleerde stagnatie.

De eerstgenoemde gevolgtrekking komt de F.R.C. onaanvaardbaar voor. Zij betekent, dat het Openbaar Ministerie zich van zijn verantwoordelijkheid ontslagen zou achten om een constructieve bijdrage te leveren aan het ontwikkelen van beleidsinstrumenten op het gebied van de fraudebestrijding. Een zodanige abdicatie acht de F.R.C. in strijd met de pretenties van het Openbaar Ministerie een beleidsvoerend orgaan te zijn, vooral op een beleidsgebied waar het in zo sterke mate moet samenwerken met andere disciplines.

Dit houdt in, dat de F.R.C. uitgaat van de tweede gevolgtrekking en dienovereenkomstig aanbeveelt om naar oplossingen te zoeken teneinde de gezezen moeilijkheden op korte termijn op te heffen. Met name naar de uitvoeringsorganen acht de F.R.C. een andere reactie moeilijk denkbaar, te meer, daar de uitvoeringsorganen ervan zijn uitgegaan, dat justitie aan de uitkerings- en ondernemersfraude gelijke prioriteit toekent.

Ten aanzien van de verdere voortgang van het registratieproject in 1986 stelt de F.R.C. het volgende voor:

a) De uitkeringsfraude

Dit projectonderdeel is tot op heden het verst gevorderd. De F.R.C. is dan ook van mening, dat in 1986 de verdere uitbouw hiervan ter hand genomen dient te worden. Zij stelt hiertoe voor:

- de invoering te bevorderen van het in overleg met de SVr, F.B.V., VNG en DIVOSA ontwikkeld bijgesteld registratieformulier en de daaraan ten grondslag liggende uitgangspunten (zie bijlage IV);
- de deelname te bevorderen van een voldoende aantal sociale diensten in ieder arrondissement, waarbij wordt gedacht aan een representatieve steekproef voor wat betreft de grootte van de deelnemende diensten;
- de deelname te bevorderen van de Federatie van Bedrijfsverenigingen;
- te bevorderen dat het OM gevolg geeft aan het verzoek van de Procureurs-

Generaal de ten parkette ingeschreven gevallen van uitkeringsfraude te registreren en daarvan melding te doen aan het CBS.

b) De FIOD-fraude

Ten aanzien van dit — overigens succesvolle — onderdeel van het project is de F.R.C. van mening, dat het enigszins geïsoleerd is geraakt van de justitiële kanten van het project. Zij is dan ook van mening, dat bij die zaken, waarin een strafrechtelijke vervolging wordt voorgesteld, de verdere afhandeling door het Openbaar Ministerie geregistreerd dient te worden. Het is immers onbevredigend om wel te weten hoeveel zaken er aan het Openbaar Ministerie worden aangeboden, maar van inlichtingen over de verdere afloop verstoken te blijven. Tevens zal de F.R.C. bevorderen dat de uitbreiding van het registratieproject naar de regionale directies met het oog op verwerking door het CBS verder in het project zal worden geïntegreerd.

c) De ondernemersfraude en 'klassieke' fraude

Ten aanzien van dit onderdeel stelt de F.R.C. voor om de uitvoering van de in het interimrapport III gedane aanbevelingen met voortvarendheid ter hand te nemen. Teneinde een oplossing van de gebleken knelpunten uit te werken zou overwogen kunnen worden om hiermee binnen ieder ressort de refraucoms te belasten. De refraucoms zouden voorts de taak hebben om de verdere invoering en voortgang te bewaken, zodat tussentijdse problemen tijdig onderkend en opgelost worden. De F.R.C. is van mening, dat stremmingen niet na geruime tijd door het CBS, maar door de verantwoordelijke OvJ's dienen te worden vastgesteld. Met betrekking tot het tijdstip van invoering is de F.R.C. van oordeel, dat het beginsel van gelijktijdigheid voor de drie projectonderdelen niet dient te worden losgelaten, hoewel zij beseft, dat dit van de leden van het Openbaar Ministerie een bijzondere inspanning zal vergen. Gelet op de door de andere disciplines aan het project reeds geleverde inspanning en gelet op het gegeven, dat de Minister reeds geruime tijd geleden hieromtrent aan de Tweede Kamer toezeggingen heeft gedaan, acht de F.R.C. zo'n verzoek alleszins redelijk.

In overleg met de Fraudecentrale van de C.R.I. en het C.B.S. is reeds gezocht naar een aanmeldingsformulier bij de C.R.I. (zie bijlage V).

d) Nieuwe structuur Begeleidingscommissie Experiment Frauderegistratie

Aangezien het frauderegistratieproject zijn enge justitiële basis reeds geruime tijd geleden heeft verlaten en is uitgegroeid tot een onderneming, die andere departementen, de uitvoeringsorganen en toezichthoudende organen e.a. betrokkenen (Sociale Verzekeringsraad, FBV, DIVOSA en VNG) is gaan omspannen, is de F.R.C. van mening, dat dit in de samenstelling van de begeleidingscommissie ook tot uitdrukking dient te komen. Thans bestaat de commissie uit de volgende leden:

- het Openbaar Ministerie (twee vertegenwoordigers)
- het WODC (twee vertegenwoordigers)
- de Directie Politie van het Ministerie van Justitie (één vertegenwoordiger)
- de Fraude Centrale van de Centrale Recherche Informatiedienst (één vertegenwoordiger)
- het Ministerie van Financiën (één vertegenwoordiger)
- de Federatie van Bedrijfsverenigingen (drie vertegenwoordigers)
- de sociale diensten (één vertegenwoordiger)

De F.R.C. stelt voor om deze commissie uit te breiden met vertegenwoordigers van:

- de Sociale Verzekeringsraad (een lid)

-
- het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (een vertegenwoordiger)
 - Divosa (een vertegenwoordiger)
 - de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Het voorzitterschap en secretariaat zouden respectievelijk bij een lid van het Openbaar Ministerie en het Ministerie van Justitie kunnen berusten.

Voor wat betreft de instelling van deze commissie verdient het aanbeveling dat deze geschiedt door de Minister van Justitie, de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de staatssecretaris van Financiën. Tot het tijdstip van instelling blijft de huidige F.R.C. in functie.

Bij de instelling van de nieuwe commissie dient ook haar taak omschreven te worden. Als taakomschrijving stelt de F.R.C. voor: het begeleiden van de ontwikkeling van een landelijk systeem van frauderegistratie door het C.B.S. overeenkomstig de doelen van het frauderegistratieproject en het evalueren van en rapporteren over de tijdens de ontwikkelingsfase(n) verkregen bevindingen.

De F.R.C. beveelt aan om de termijn van de nieuwe commissie te koppelen aan de looptijd van de derde ontwikkelingsfase van het project, te weten de proefsgewijze landelijke invoering van de frauderegistratie in 1986. Betreffende rapportage beveelt de F.R.C. aan, dat de C.B.S.-code t.a.v. de berichtgevers zal worden gehanteerd.

BIJLAGE I

Interimrapport I

Frauderegistratie Uitkeringsfraude

Dr. Petrus C. van Duyne

Inhoudsopgave

	Ten geleide	19
	Voorwoord	21
	Inleiding	23
1	De ontwikkeling en uitvoering van de proef	25
1.1	Het ontwerpen van het registratieformulier	25
1.2	De invoering van de proef	25
2	De bevindingen van de deelnemende diensten	27
2.1	De parketten	27
2.2	De uitvoeringsorganen	27
3	Statistische resultaten	29
3.1	Methodologische kanttekeningen	29
3.2	De opbouw van het bestand	30
3.3	Overzicht der belangrijkste bevindingen	33
3.3.1	De verdeling van de fraude	33
3.3.2	Overtreden wetten en wijzen van frauderen	35
3.3.3	De fraudeurs	38
3.3.4	De kosten voor de gemeenschap	41
3.3.5	De kosten voor de dader	44
4	Conclusies en aanbevelingen	47
	Bijlage 1 Oud formulier	51
	Bijlage 2 Ontwerpformulier 1985	55

Ten geleide

Dit interimrapport is geschreven teneinde een beeld te geven van de voortgang van het in 1982 aangevangen frauderegistratieproject. Het is een verslag waarin de ontwikkeling van het registratie-instrument wordt weergegeven en waarin de bevindingen van een beperkte periode van proefdraaien worden beschreven. De beperkingen van deze proef stralen vanzelfsprekend ook uit naar de bevindingen ervan.

In de eerste plaats waren de uitgangspunten van de deelnemende diensten nog niet gelijk, waardoor het bestand niet homogeen was, met alle gevolgen voor de generaliseerbaarheid van dien.

In de tweede plaats was het bestand betrekkelijk klein.

En in de derde plaats zijn er op het gebied van de fraudebestrijding thans ontwikkelingen gaande, die ten tijde van het schrijven van het rapport onbekend waren. Hierdoor zijn sommige kritiepunten achterhaald.

De lezer zij dus gewaarschuwd voor het maken van te verstrekkende gevolgtrekkingen. Dit neemt niet weg, dat dit rapport een eerste cijfermatige aanzet geeft van de aanpak van de uitkeringsfraude.

Voorwoord

Na vele nuttige commentaren van verschillende leden van de begeleiding-commissie te hebben ontvangen, is de navolgende definitieve versie van het interimrapport over de uitkeringsfraude geschreven. Dit verslag is hoofdzakelijk gebaseerd op het subbestand, bestaande uit alle in 1983 ter kennis gekomen gevallen van vermoedelijke fraude. Eerder ter kennis gekomen gevallen van fraude zijn hier buiten beschouwing gelaten.

De schoning van het bestand en de verwerking der data zijn verzorgd door J.J.A. Essers, medewerker WODC.

Nov. 1984
P.C.v.D.

Inleiding

Naar aanleiding van kamervragen bij de justitiebegroting voor 1982 over de aard en de omvang van de ter kennis gekomen gevallen van fraude in Nederland, werd besloten om deze aan de politie en/of bijzondere opsporingsambtenaren bekend geworden feiten te registreren. De Minister van Justitie verzocht het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum (WODC) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gezamenlijk een frauderegistratieproject op te zetten. Na uitvoerig vooroverleg met de politie en bijzondere opsporingsdiensten werden registratieformulieren ontwikkeld die in 1983 bij wijze van proef op een aantal nog nader te noemen diensten ingevoerd werden.

De formulieren hebben betrekking op:

- uitkeringsfraude;
- ondernemersfraude, voorzover bekend geworden bij de FIOD;
- en de meer "klassieke" fraude zoals flessetrekkerij, oplichting, zwendel en bedrog.

Besloten werd met de ontwikkelde formulieren een half jaar proef te draaien om na te gaan of deze technisch voldeden, dat wil zeggen bij de invulling geen problemen gaven. Door organisatorische problemen van uiteenlopende aard bleek het niet mogelijk om de proef op alle gebieden van fraude tegelijkertijd van start te laten gaan. Op het gebied van de uitkeringsfraude bleken er de minste problemen te liggen, zodat besloten werd daarmee op 1 maart 1983 een aanvang te maken. Aangezien de andere delen van het project pas later van start gingen (de ondernemersfraude pas op 1 december 1983) leek het de voor dit project ingestelde begeleidingscommissie niet juist met de verslaggeving van dit onderdeel van het project te wachten totdat de gehele proef was afgerond. In het onderstaande treft men dan ook alleen een verslag ten aanzien van de uitkeringsfraude aan.

Dit verslag dient de volgende doelen:

- inzicht geven in het verloop van de proef, het gebruik van de formulieren en de eventueel gerezen problemen bij het gebruik ervan;
- inzicht geven in de gedurende deze proef verkregen bevindingen betreffende de ter kennis gekomen gevallen van fraude;
- aanbevelingen te doen ten aanzien van een mogelijke bestending en uitbreiding van de registratie, voorzover deze de uitkeringsfraude betreft.

Dit verslag is als volgt opgebouwd. Allereerst zal de invoering en het verloop van de proef worden weergegeven. Aansluitend daarop zal nader worden ingegaan op enige methodologische kanttekeningen die ten aanzien van de verkregen bevindingen en mogelijke gevolgtrekkingen gemaakt dienen te worden. Tot slot zal het bijgestelde registratie-instrument worden gepresenteerd en zal de verdere opzet van het project betreffende de uitkeringsfraude worden besproken.

Deze inleiding kan vanzelfsprekend niet volledig zijn zonder een woord van dank aan de opsporingsambtenaren van de deelnemende sociale diensten, de

chefs buitendienst van de districtskantoren van het GAK, het Sociaal Fonds Bouwnijverheid (SFB), de officieren van justitie en parketsecretarissen die door hun gemotiveerde inzet dit project mogelijk hebben gemaakt.

1 De ontwikkeling en uitvoering van de proef

1.1 Het ontwerpen van het registratieformulier

Het ontwerpen en vormgeven van het frauderegistratieformulier is geen aangelegenheid van de 'tekentafel' geweest. Het eerste kladformulier is met opsporingsambtenaren en officieren van justitie doorgesproken en verscheidene malen bijgesteld. Daarna is het ontwikkelde formulier enige maanden op het parket Den Haag op zijn bruikbaarheid beproefd (oktober-december 1982). Op grond van de hierin opgedane ervaringen is het formulier nogmaals aangepast, waarna begin 1983 een grote gemeentelijke sociale dienst met deze versie enige maanden proefdraaide. Dit leidde weer tot enige bijstellingen. Hierna is het formulier in overleg met de begeleidingscommissie en met de betrokken uitvoeringsorganen definitief werd vastgesteld. Hoewel het formulier dus niet op basis van een dossieronderzoek is ontwikkeld, is bij het opstellen ervan zoveel mogelijk rekening gehouden met de praktijkervaring van de functionarissen van de uitvoeringsorganen. Uiteindelijk ging het er immers om dat er een voor deze functionarissen hanteerbaar formulier ingevoerd zou worden dat in de eerste plaats voldeed aan de eis van eenvoud en ondubbelzinnigheid. Zoals zal blijken kon over de laatste eis — ondubbelzinnigheid — in het stadium van ontwerpen en invoeren nog weinig worden gezegd. Ten aanzien van de eenvoud en hanteerbaarheid waren de wensen en aanwijzingen van de uitvoerders vaak van doorslaggevende betekenis. Uit het bovenstaande mag overigens niet worden afgeleid dat de in het formulier gevraagde informatie bij alle uitvoeringsorganen op een even eenvoudige wijze voorhanden is: hierin blijken de uitvoeringsorganen onderling nogal te verschillen. Informatie over (potentiële) fraudeurs, die door de GSD G, N of P gemakkelijk te leveren is, is bij andere diensten zoals de GSD M of de districtskantoren van het GAK niet of slechts met moeite boven tafel te krijgen. Met dit soort administratieve problemen is bij het ontwerpen van het formulier niet in alle gevallen rekening gehouden. Sommige van dit soort moeilijkheden waren trouwens niet te voorzien maar traden pas naderhand naar voren. Afgezien daarvan bevat het formulier die fraude-aspecten die bij de meeste van de betrokken diensten wel voorhanden zijn en waarvan het vermelden op het formulier niet te veel tijd zou kosten.

1.2 De invoering van de proef

Het registratieproject is niet bij alle deelnemende diensten op eenzelfde tijdstip ingevoerd. De reden hiervoor was een organisatorische: hoewel de begeleidingscommissie besloot om de proef van een half jaar per 1 maart 1983 te laten ingaan, waren nog niet alle reeds eerder aangezochte diensten op dat tijdstip startklaar. Over de praktische uitvoering van de registratie moesten met de vijf districtskantoren van het GAK nog besprekingen gevoerd worden, terwijl bij de GSD-Rotterdam de interne besluitvorming nog niet was afgerond. Door deze omstandigheid zijn het GAK en de GSD-M enige maanden later begonnen. De GSD-G daarentegen registreerde — zoals gezegd — reeds

vanaf het begin 1983, zij het aanvankelijk met een ander formulier, terwijl het parket Den Haag dat al vanaf oktober 1982 deed. Vanuit het eerste doel van deze proefperiode, nl. de bruikbaarheid van de voorgestelde formulieren te beproeven, werd deze ongelijktijdige invoering niet als een probleem ervaren. Vanuit het oogpunt van systematische informatieverzameling is deze wijze van invoering vanzelfsprekend bedenkelijk: het maakt het doen van uitspraken een bepaald, duidelijk omlijnd tijdvak, praktisch onmogelijk. De aan deze proef deelnemende parketten en uitvoeringsorganen waren de volgende:

arrondissementsparketten: 's-Gravenhage
Rotterdam
Dordrecht
's-Hertogenbosch
Arnhem

5 sociale diensten

5 districtskantoren GAK

1 zelfadministrerende bedrijfsvereniging

2 De bevindingen van de deelnemende diensten

De in 1983 uitgevoerde proef was er allereerst op gericht na te gaan of het mogelijk zou zijn om de ter kennis gekomen gevallen van fraude te registreren middels het daarvoor ontwikkelde instrument. Aan het einde van het eerste tijdvak van een halfjaar heeft de onderzoeker van het WODC de uitvoerende functionarissen, dan wel hun diensthoofden, gevraagd hun ervaringen met het formulier mede te delen. Daarbij ging het natuurlijk in de eerste plaats om mogelijke knelpunten bij de invulling. De uitkomst van deze gesprekken is in hoofdlijnen positief te noemen. Men bleek behoorlijk met het formulier uit de voeten te kunnen en de invulling ervan bleek minder werkdruk op te leveren dan aanvankelijk was gevreesd, nog te vermelden uitzonderingen daargelaten.

2.1 De parketten

De uitvoering van het project bleek op de parketten *technisch* op niet te veel moeilijkheden te stuiten, wat overigens niet wil zeggen dat de invoering ervan op alle parketten door de parketsecretarissen met gejuich werd begroet. In Den Haag en Dordrecht verliep de invoering moeiteloos en de desbetreffende functionarissen bleken ook na het beëindigen van het eerste half jaar bereid te zijn de proef voort te zetten. In twee arrondissementen moest er enige overreding aan te pas komen en waren de parketsecretarissen minder bereid de proef voor te zetten. Hoewel dit verslag niet de plaats is om het door de parketsecretarissen gehanteerde argument van de grote werkbelasting op zijn feitelijke juistheid te toetsen, rees bij de onderzoeker toch het sterke vermoeden, dat de bereidheid om te registreren voor een groot deel mede bepaald werd door de taakopvatting en gemotiveerdheid van de desbetreffende functionarissen: hoe formeler hun opstelling en taakopvatting, des te stroever de invoering van de proef en des te frequenter het argument van de werkbelasting.

In het arrondissement *Rotterdam* bleek de proef organisatorisch onuitvoerbaar. De parketdelegatie in dit parket is thans nog onvoldoende doorgevoerd om de parketsecretarissen het formulier te laten invullen, hoewel de bereidheid daartoe wel kenbaar gemaakt werd. Ook de officier bleek de naar schatting 50 tot 60 formulieren ¹⁾ niet zelf te kunnen invullen, zodat in dit arrondissement de registratie van de uitkeringsfraude niet ter hand is genomen. Het is onzeker in hoeverre deze knelpunten binnen afzienbare tijd kunnen worden geëlimineerd. De door de officier en het secretariaat geschetste stand van zaken verschaft in elk geval geen grond voor optimisme.

2.2 De uitvoeringsorganen

Ook bij de uitvoeringsorganen verliep de proef over het algemeen naar te-

1) Dit is een van het secretariaat afkomstige schatting.

vredenheid en was men over de gehele linie bereid om deel te nemen, wat overigens niet wil zeggen dat er zich geen moeilijkheden bij de uitvoering voordeden.

a) De sociale contacten

Met uitzondering van de GSD-M verliep de proef bij de overige deelnemende sociale diensten goed. De formulieren werden regelmatig en behoorlijk volledig ingevuld teruggezonden, terwijl degenen die met de afhandeling ervan belast waren geen of weinig bezwaren van organisatorische aard naar voren brachten. De werkbelasting die het invullen van de formulieren met zich meebracht werd door de desbetreffende ambtenaren aanvaardbaar geacht.

De uitvoering van de proef bleek bij de GSD-M wel op moeilijkheden van administratieve en organisatorische aard te stuiten. Hoewel de afdeling Bijzonder Onderzoek (BO) loyaal aan de proef heeft meegewerkt, bleek de hierdoor veroorzaakte werkdruk toch zo aanzienlijk te zijn, dat men geleidelijk aan minder dan enthousiast werd om de proef ook na 1 januari 1984 voort te zetten²⁾. Ook bleek het bij deze dienst niet eenvoudig te zijn de voor dit formulier benodigde gegevens boven tafel te krijgen, waardoor de meeste formulieren een onvolledige en onnauwkeurige indruk maakten. Dit leverde vanzelfsprekend bij de verwerking vele problemen op.

b) De districtskantoren van het GAK

Bij de vijf deelnemende districtskantoren leverde de invoering van het project en de verdere deelneming op zich weinig problemen op. De afhandeling van fraudezaken loopt echter over vele schijven, waardoor het formulier ten aanzien van de onterechte uitkering of de wijze van afhandeling gedurende deze proef in veel gevallen nog niet kon worden ingevuld. Deze moeilijkheden waren evenwel niet van een zodanige aard, dat door de chefs van de buitendiensten aan de verdere uitvoerbaarheid van het project werd getwijfeld. Wel werd de duur van de proef, een half jaar, te kort geacht, hetgeen samenhangt met de eerder gemelde lange duur van afhandeling van steunfraudezaken.

c) Het Sociaal Fonds Bouwnijverheid

Door de functionaris van het SFB werden geen ernstige moeilijkheden gemeld en de proef kan bij deze dienst dan ook als geslaagd worden beschouwd.

2) Inmiddels berichtte de directeur van deze dienst dat met ingang van 1 januari 1984 geen verdere medewerking meer kon worden gegeven aan het experiment.

3 Statistische resultaten

Hoewel het doel van de invoeringsproef van het eerste halfjaar was na te gaan of het ontwikkelde formulier bij de deelnemende diensten niet te veel organisatorische problemen zou oproepen, is het toch minstens zo belangwekkend te onderzoeken of het registratieproject op zich bruikbare bevindingen kan leveren. De weergave en vooral de interpretatie van deze bevindingen is — zoals zal blijken — niet zonder problemen. De redenen daarvoor zijn van methodologische aard, waaraan eerst de nodige aandacht zal worden besteed. Een en ander zal er wel toe leiden dat men in dit stadium van het project geen ferme conclusies dient te verwachten: mogelijke conclusies zijn slechts van voorlopige aard en dienen te worden getoetst in een later stadium, wanneer meer gegevens bekend zijn.

3.1 Methodologische kanttekeningen

Allereerst dient te worden aangegeven wat het materiaal van het project ons kan meedelen over het probleem van de fraude. Hiertoe zij allereerst vermeld dat het project geen inzicht kan geven in het totale fraudeprobleem, bv. wat precies de aard en de omvang ervan is. Het project is slechts opgezet om te registreren hoeveel vermoedelijke gevallen van fraude bekend worden en op welke wijze deze worden afgehandeld. Dit beperkt dus de reikwijdte van mogelijke conclusies.

Het feit dat dit registratieproject zich alleen richt op de bekend geworden gevallen van fraude en geen zg. 'dark number'-studie is, brengt meteen het volgende probleem met zich mee, nl. dat van het functioneren van de verschillende diensten. Door ons te richten op wat de diensten aan fraude 'waarnemen' komen we bijkans evenveel te weten over wat wordt waargenomen als over de 'waarnemende' organen: de opsporingsdiensten van de sociale diensten en bedrijfsverenigingen. Indien alle diensten hetzelfde zouden 'waarnemen', en het waargenomen ook op een gelijke wijze zouden benoemen, zou dit geen probleem zijn. Zo'n gelijkheid is echter niet het geval. Het is een feit van algemene bekendheid dat het fraudebeleid van de verschillende uitvoeringsorganen sterk uiteen kan lopen. Wanneer het fraudeprobleem op de voorranglijst van een dienst laag genoteerd staat, dan ligt het voor de hand dat zo'n dienst niet bijster veel fraude zal vaststellen, of het niet als zodanig zal willen erkennen. Dit is van grote invloed op de vergelijkbaarheid van het cijfermateriaal afkomstig van verschillende diensten.

Concreet komt dit erop neer, dat het uit deze registratie opgebouwde fraudebestand niet homogeen is. Het bestaat in feite uit verschillende subbestanden. Het betekent voorts dat het hier aangeboden cijfermateriaal slechts op een juiste wijze kan worden beoordeeld wanneer men er tevens het beleid en de organisatie van de uitvoeringsorganen en van politie/justitie bij betreft. Dit laatste is in dit stadium van onderzoek niet op stelselmatige wijze gebeurd. Op dit nog onbekende gebied met zijn vele valkuilen, voetangels en klemmen moest de onderzoeker merkbaar improviserend te werk gaan. Het materiaal

doorwerkend en bestuderend heeft hij zich ad hoc, wanneer er bij hem vragen rezen, in het achterliggende beleid en in de organisatie van de diensten verdiept. Hoewel van de aldus opgedane kennis in dit verslag gebruik gemaakt wordt waar dit verantwoord is, dient deze kennis toch als te oppervlakkig en te onsystematisch te worden gekenschetst. Voor het verdere verloop van het project is verdieping op dit punt zeker gewenst.

3.2 De opbouw van het bestand

In het voorgaande is opgemerkt, dat het bestand in feite is opgebouwd uit verschillende subbestanden. Het is dus noodzakelijk om de opbouw van het bestand kort weer te geven.

a) *Tijdstip van invoering*

Zoals reeds op blz. 8 werd vermeld, is het project niet bij alle deelnemende diensten op eenzelfde tijdstip ingevoerd. Dit betekent dat kwantitatieve uitspraken over het aantal ter kennis gekomen gevallen per tijdvak op grond van dit materiaal niet kunnen worden gedaan. De bevinding, dat de GSD-G sterker dan andere diensten in dit bestand is vertegenwoordigd, is gelegen in een langere registratieperiode waarover de formulieren zijn verwerkt.

b) *Niveau van registreren*

Levert het bovenstaande reeds enige verscheidenheid op, ook op het niveau van registratie waren er verschillen vast te stellen. De oorzaak van deze verschillen is ten dele gelegen in de aard van de dienst, ten dele in verschillende beslissingen die door de hoofden van de opsporingsdiensten gemaakt werden.

- De parketten registreren uiteraard alleen de ten parkette ingeschreven zaken met betrekking tot steunfraude (zoals vermeld met uitzondering van het parket Rotterdam waar in het kader van deze proef in het geheel niets werd geregistreerd).
- De GSD-G registreert alleen die zaken, waarin de afdeling Juridische Zaken besluit een fraude-aangifte te doen. Daarbij dient te worden opgemerkt dat volgens de eigen opgave deze dienst de in de richtlijnen omschreven aangiftedrempel nogal strikt hanteert. Hier staat tegenover dat zaken die bewijstechnisch moeilijk liggen, zoals schijnverlating en samenwoning zonder vermelding, zelden worden aangegeven en zal dus niet worden geregistreerd, ook al is misbruik vastgesteld. Hetzelfde geldt voor zaken waarin de verdachte verdergaand fraude-onderzoek probeert te voorkomen door aan de maatschappelijk werker op te geven dat hij van verdere uitkering afziet.
- De GSD-M daarentegen registreert vanaf de eerste fraudemelding en zendt later een afloopbericht in.
- De overige sociale diensten registreren alleen de gevallen waarin tot een onderzoek is besloten en een frauderapport is uitgebracht.
- De districtskantoren van het GAK registreren die gevallen waarin sprake is van een "redelijk vermoeden" van fraude of misbruik. Fraudeseinen die na kort intern onderzoek als 'loos' worden aangemerkt, worden niet geregistreerd.
- Het SFB registreert alleen die zaken waarin besloten wordt tot het doen van een aangifte en/of administratieve sanctie.

Deze verschillende niveaus van aangifte hebben ertoe geleid, dat de 'leef-tijd' van de zaken, uitgaande van de datum van kennisneming, per dienst aanmerkelijk kan verschillen. Zo hebben de parketten veel zaken geregistreerd, waarvan de kennisnemingsdatum in 1982 en soms in 1981 blijkt te vallen. Hetzelfde geldt voor sommige sociale diensten zoals A, G en het SFB. We hebben

dit gelijk getrokken door afzonderlijke berekeningen uit te voeren op de alleen in 1983 ter kennis gekomen gevallen van fraude, hetgeen vanzelfsprekend tot een grote reductie van het bestand heeft geleid ¹⁾.

c) Verschillen in functioneren

Zoals reeds eerder is opgemerkt is er geen eenheid in beleid en functioneren bij de uitvoeringsorganen en hun opsporingsdiensten, hetgeen van invloed kan zijn op de uitkomsten van de registratie. Verschillen in beleid kunnen zowel van duurzame alsook van tijdelijke aard zijn. In het laatste geval is er sprake van een inspelen op zich voordoende problemen. Voorbeeld: men stuit op een grote koppelbazenzaak, waarvoor een deel van de mankracht wordt ingezet. Dit betekent dat het onderzoek in andere zaken moet blijven liggen, hetgeen resulteert in een plotselinge oververtegenwoordiging van zwartwerkers van de onderzochte koppelbaas gedurende deze periode. Een ander voorbeeld leverde de GSD-A die in 1983 een deel van zijn aandacht richtte op de schijnverlatingen en samenwoningen. Het ging daarbij om reeds lang lopende zaken die men door gebrek aan tijd niet had kunnen aanpakken, maar die gedurende deze registratieperiode hoger op de voorrangslijst werden geplaatst. Dit bracht natuurlijk een groter aantal schijnverlatingen met hoge schadebedragen met zich mee. Dit soort "toevalsschommelingen" kunnen het bestand van dit betrekkelijk korte tijdvak van 9 tot 10 maanden aanzienlijk beïnvloeden.

Ook de duurzame verschillen in beleid en organisatie zijn van invloed op wat zoal aan fraude kan worden geregistreerd. Het is in dit opzicht van belang om allereerst enige aandacht te besteden aan de bevoegdheden van de verschillende afdelingen Bijzonder Onderzoek (voortaan afgekort BO) ²⁾ van de deelnemende sociale diensten. Zoals bekend beschikken niet alle bijzondere onderzoekambtenaren (in het vervolg aangeduid met de meer populaire term 'sociale rechercheur') over opsporingsbevoegdheid ³⁾. Van de deelnemende sociale diensten beschikken de BO's van G en P niet over opsporingsbevoegdheid. Overigens wil dit nog niet zeggen, dat deze twee diensten op een gelijksoortige wijze functioneren.

In de GSD-G beslist BO *niet* zelfstandig over het al dan niet instellen van een fraudeonderzoek. Opdracht hiertoe dient te worden gegeven door de maatschappelijk werker. Wanneer deze over een cliënt een fraudemelding krijgt, dan beziet hij eerst of hij deze zal oproepen, zelf een onderzoek zal instellen, danwel door BO een onderzoek zal laten verrichten. Recherchetechnisch heeft deze werkwijze twee nadelen:

- (1) de cliënt wordt bij oproeping gewaarschuwd en kan aldus pogen eventuele bewijsmiddelen weg te werken;
- (2) de maatschappelijk werker kan worden 'ingepakt' en uit sociale bewegelijkheid beslissen de cliënt 'ernstig' te waarschuwen en het daarbij te laten. De juistheid en rechtvaardigheid van zo'n beslissing is uiteraard alleen te toetsen wanneer de fraudeur later alsnog tegen de lamp loopt. In die gevallen waarin de afdeling BO een fraudesein aan een maatschappelijk werker doorgeeft, is deze *verplicht* over zijn bevindingen binnen vier weken te rapporteren, waardoor BO op de afhandeling door de maatschappelijk werkers enig zicht kan houden. In de meeste gevallen wordt het uitgebrachte rapport door de

1) Een andere vorm van bestandsinkrimping ontstond door het elimineren van dubbele inzendingen, door dezelfde dienst of door meer dan één dienst, van verschillende formulieren die op hetzelfde fraudegeval betrekking hadden. Deze gebeurde door middel van een vergelijking van de geboortedatum eventueel aangevuld met de initialen.

2) Bij sommige sociale diensten wordt ook de term "Bijzondere Controle" gebezigd, eufemismen die het feit dat men gewoon opsporingswerk verricht, moeten verhullen.

3) Op de discussie over de wenselijkheid van deze bevoegdheid kan in dit verband niet uitvoerig worden ingegaan. Gewoonlijk gaat het hier om een politiek-ethische keuze, vooral wanneer het gaat om het *afwijzen* van de opsporingsbevoegdheid. Aspecten van deze problematiek zullen in dit verslag slechts bij gelegenheid worden besproken.

maatschappelijk werker met de cliënt (verdachte) doorgepraat, terwijl over de aangifte wordt beslist door de afdeling Juridische Zaken, die daarbij hoofdzakelijk uitgaat van bewijstechnische overwegingen en de aangifterichtlijnen van het OM.

In *GSD-P* ligt het primaat van de fraudebestrijding duidelijk bij BO: deze dienst beslist zelfstandig over het instellen van een fraudeonderzoek. De verdachte wordt door de sociale rechercheurs zelf gehoord, terwijl BO zelfstandig beslist over het al dan niet doen van een fraude-aangifte. Ook maatschappelijk werkers verzoeken met 'enige regelmaat' een onderzoek te laten instellen in zaken die zij niet vertrouwen. Over de aan de maatschappelijk werkers doorgegeven fraudeseinen, vooral terzake van clandestiene verhuizingen, bestaan geen verplichtende afspraken ten aanzien van de rapportage naar BO. De terugkoppeling op dit gebied is dus minder dan optimaal.

Het feit dat de andere diensten wel over opsporingsbevoegdheid beschikken, houdt evenmin in dat zij dus ook op een gelijksoortige wijze zouden functioneren.

De BO's van *A* en *M* beslissen zelf tot het doen van een onderzoek. In *N* wordt hierover beslist door de zg. Fraude Commissie, waarin ook BO vertegenwoordigd is. Zowel in *A* alsook in *N* gaat de fraudemelding in de meeste gevallen eerst ter beoordeling naar de maatschappelijk werker, die over zijn bevindingen binnen 6-8 weken moet rapporteren. In *M* is deze rapportage niet verplicht, met als resultaat dat volgens eigen opgave er jaarlijks zo'n 400 fraudeseinen verdwijnen, zonder dat duidelijk wordt wat er precies mee gedaan is.

In het algemeen kan worden gesteld, dat bij die diensten waarin de fraudemelding eerst door de maatschappelijk werkers met de (verdachte) cliënten besproken wordt, controle van de zijde van BO van zeer groot belang is. Uit gesprekken met sociale rechercheurs kwam met enige regelmaat naar voren dat maatschappelijk werkers naar hun mening te lichtvaardig geloof hechten aan frauderende cliënten. Bij die diensten waar het primaat van de fraudebestrijding bij de afdeling BO zelf rust, is dit gevaar minder sterk aanwezig. Ongeacht de aard van de organisatie van de opsporing, hebben alle diensten wel één of ander systeem ontwikkeld om de potentiële zaken te zeven, waarbij niet alleen naar bewijstechnische aspecten, maar ook naar de sociale kanten van een zaak gekeken wordt. Sociale noodgevallen worden daarbij eerder via maatschappelijke hulpverlening dan strafrechtelijke afgehandeld. Het is de onderzoeker opgevallen dat deze maatschappelijke aanpak een vrij algemene is, ongeacht of de amtenaren van BO nu wel of niet over opsporingsbevoegdheid beschikken ⁴⁾. Van een 'jacht', laat staan van een 'heksenjacht', lijkt — ongeacht de aard der bevoegdheden — geen sprake te zijn.

Over het fraudebeleid en de organisatie van de opsporingsdiensten van de districtkantoren van het GAK en van het SFB kan momenteel nog weinig worden gezegd. Aangezien de bedrijfsverenigingen zowel door werkgevers alsook door werknemers benadeeld kunnen worden, ligt het nogal voor de hand dat veel steunfraude juist in het kader van koppelbazenonderzoeken wordt ontdekt.

Tenslotte dient kort te worden ingegaan op de samenwerking tussen de uitvoeringsorganen en andere diensten zoals de belastingdienst en de reguliere politie. Hoewel door vrijwel alle diensten gesproken werd van een 'uiterst prettige' samenwerking, is het toch niet eenvoudig om er enige systematiek in te ontdekken of om de resultaten van deze samenwerking te meten. Zo blijkt de informatie-uitwisseling tussen de belastingdienst en de sociale diensten zich nog hoofdzakelijk in het schemerduister van de informele contacten te

4). Een van de argumenten die vaak tegen opsporingsbevoegdheid bij sociale diensten wordt aangevoerd, is dat deze bevoegdheid niet strookt met de maatschappelijke taak van deze dienst.

voltrekken, ondanks de in 1983 uitgevaardigde nadere richtlijnen van het Ministerie van Financiën, waarin uitvoerig op een *actieve* informatieverschaffing van de zijde der inspecties wordt aangedrongen. Spontane activiteiten van de zijde der inspecties moeten soms worden 'weggeretoucheerd' door een volgend formeel schrijven van de GSD: na eerst op de hoogte te zijn gesteld van een mogelijke fraude, wordt de inspectie schriftelijk om informatie gevraagd. Deze situatie is natuurlijk verklaarbaar, enerzijds vanuit de gevestigde traditie, anderzijds vanuit de grote werkdruk bij de belastingdienst ⁵⁾. Overigens zijn ook hier tekenen van verandering te bespeuren. De afdeling loonbelasting van de inspectie Directe Belasting P blijkt over het belastingjaar 1982 ongeveer 200 zaken te zullen renseigneren. Ook de afdeling loonbelasting te M heeft soortgelijke voornemens, maar sluit nog op problemen bij de sociale dienst.

Over een systematische samenwerking met de politie zijn wij slechts ingelicht ten aanzien van de gemeente A. De GSD aldaar werkt nauw samen met de zedenpolitie, waardoor prostituties die een uitkering genieten speedig ontdekt worden. Hierdoor blijft de ten onrechte verstrekte uitkering meestal beperkt tot een a twee weken, zodat aangifte bij justitie volgens de richtlijnen achterwege kan blijven ⁶⁾.

3.3 Overzicht der belangrijkste bevindingen

In het onderstaande zullen de belangrijkste bevindingen, voorzover zij thans verwerkt zijn, worden weergegeven. Deze weergave zal niet een loutere opsomming van getallen zijn. Waar dit mogelijk is zal — proberenderwijs — gezocht worden naar verbanden en zullen de uitkomsten van de verschillende diensten onderling worden vergeleken. Bij de toelichtingen zal tevens gebruik gemaakt worden van de op grond van gesprekken verkregen achtergrondkennis, hoe ontstelselmatig deze tot op heden verzameld is. Op het voorlopige karakter van de verkregen bevindingen is reeds gewezen.

3.3.1 De verdeling van de fraude

Van de aan dit project deelnemende diensten zijn alle tot 1 april 1984 ingezonden formulieren verwerkt, voorzover deze betrekking hadden op voor 1 januari 1984 ter kennis gekomen gevallen van fraude. In tabel 1 is de verdeling der formulieren naar herkomst weergegeven.

Tabel 1: Herkomst der formulieren

herkomst	aantal	%
Parket Arnhem	39	3,1
Parket Den Haag	33	3,6
Parket Den Bosch	33	3,6
Parket Dordrecht	9	0,7
Parket Rotterdam	0	0,0
GSD G	171	13,9
GSD N	59	4,8
GSD M	349	28,4
GSD P	126	10,3
GSD A	103	8,4
GAK G	39	3,2
GAK W	23	1,9
GAK P	50	4,1
GAK R	57	4,6
GAK N	7	0,6
SFB	129	10,5
	1227	100,0

5) Door deze grote werkdruk heeft de belastingdienst de zg. 100% filosofie, volgens welke zij alle taken dient uit te voeren, losgelaten.

6) Volgens de richtlijnen dienen aangiften bij zaken, waarbij het verzwegen inkomen minder dan f 1000,— bedraagt of waarbij niet meer dan twee weken 'zwart' is gewerkt, achterwege te blijven.

Voor een juiste beoordeling zij de lezer verwezen naar de eerder gemaakte methodologische opmerkingen ten aanzien van de opbouw van het bestand. Het gegeven dat de GSD-M meer dan 1/4 van het bestand uitmaakt, betekent nog niet dat er door deze dienst zo veel fraudezaken worden opgelost. Van de 349 *vermoedelijke* gevallen van fraude bracht deze sociale dienst er 16 ter kennis van de justitie. In ongeveer dezelfde periode deed de GSD-G in ongeveer 100 gevallen aangifte, waarbij dient te worden opgemerkt dat de laatstgenoemde dienst alleen die gevallen registreerde waarbij tot een aangifte besloten werd. In 106 — niet geregistreerde — gevallen werd wel misbruik vastgesteld, maar werd om bewijstechnische redenen niet tot een aangifte besloten ⁷⁾.

In de meeste der onderstaande tabellen zijn de gegevens van de GSD-M niet verwerkt. Zoals reeds eerder werd opgemerkt (blz. 10) waren de meeste formulieren van deze dienst zeer onvolledig ingevuld: op de meeste variabelen bleken zij voor meer dan 20% onverwerkbaar te zijn. Het meest storend was evenwel dat het vaak onduidelijk bleef of er al dan geen fraude gepleegd was. Zo zegt de mededeling dat de uitkering 'reeds was afgeschreven', of 'ingetrokken' weinig, wanneer niet vermeld is of dit voor of na het instellen van een onderzoek het geval is geweest. Hetzelfde geldt voor de vermelding dat "client naar elders is vertrokken". Of dit voor of na het fraudesein het geval is, wordt op de formulieren niet vermeld. Eén en ander wettigt het vermoeden dat de definitie van fraude te M zeer sterk afwijkt van die der overige diensten. Naar onze mening dient het subbestand van Rotterdam in een later stadium nader te worden onderzocht en kan dit thans niet met de gegevens der overige sociale diensten worden vermengd.

Zoals vermeld op blz. 15 werd het nodig geacht om — ten einde enige eenheid van bestand te verkrijgen — onze aandacht hoofdzakelijk te richten op de gevallen van vermoedelijke fraude die in het jaar 1983 ter kennis van de opsporingsdiensten gekomen waren. Afgezien van de GSD-M ging het daarbij om 573 gevallen, die in tabel 2 over de benadeelde diensten verdelid zijn weergegeven.

Tabel 2: Verdeling van de fraude over de diensten

	aantal	%
GSD	374	65
GAK	153	27
SFB	40	7
Overig BV	5	1
	573	100

Tabel 2 laat zien, dat ongeveer tweederde van de in 1983 ter kennis gekomen zaken afkomstig is van de GSD's — los van het Rotterdamse subbestand. Uiteraard dient hierbij te worden aangetekend dat de GSD-G gedurende het gehele jaar heeft geregistreerd en de districtskantoren van het GAK alleen over de tweede helft van 1983. In tabel 3 zijn de geregistreerde zaken onderverdeeld naar de wijze waarop zij zijn ontdekt.

7) Dit brengt het totaal over 1983 vastgestelde gevallen van misbruik tegen de GSD-G op 227. Helaas vallen de interne frauderapporten buiten de registratie.

Tabel 3: Verdeling van de zaken naar de wijze van ontdekken.

	% GSD	% GAK	% SFB	% Politie	% Totaal
Anonieme tip	18	41	39	—	24
Niet anonieme tip	19	10	—	4	16
Onderzoek werkgever	1	32	33	61	13
Dienstcontrole	24	5	15	4	18
Dienstaangifte	18	9	15	13	15
Anders	20	3	—	17	14
Totaal = 100 %	357	145*	13	23	538

Onbekend: 35

* Na het afsluiten van het bestand bleken 20 door het GAKW opgemaakte formulieren nog niet gecoördereerd te zijn.

Voor het eindverslag zullen deze formulieren uiteraard verwerkt worden.

Zoals deze tabel laat zien vormen de al dan niet anonieme tips het belangrijkste invoerkanaal, hoewel dit per uitvoeringsorgaan kan verschillen. Bij het GAK bepalen vooral de anonieme tips ongeveer 40% van de invoer. Bij de GSD's ligt dit lager (18%). Het aantal gevallen bij het SFB is te gering om er enige conclusie uit af te leiden. Wanneer wij echter kijken naar alle 129 bij deze dienst ter kennis gekomen gevallen van fraude (dus over 1982 en 1983) dan blijkt dat 82% der fraudezaken ontdekt wordt als gevolg van een onderzoek naar de (meestal malafide) werkgever, waarbij het onderzoek werd uitgevoerd in teamverband met andere opsporingsdiensten, met name met de reguliere politie⁸⁾. Bij de GSD-M worden anonieme tips in beginsel niet in behandeling genomen, zodat deze ook niet geregistreerd zijn. Vergelijking met de overige diensten wekt daardoor het vermoeden, dat deze dienst ongeveer 20% van haar mogelijke fraude-invoer op grond van etische overwegingen niet in behandeling neemt.

Anders dan bij de bedrijfsverenigingen neemt de *dienstcontrole* bij de GSD's een belangrijke plaats in bij het aan het licht brengen van fraude. Naast deze periodieke dienstcontrole kan de GSD ook door toeval op fraude stuiten. Deze toevalstreffers zijn in de rubriek 'anders' ondergebracht. In veel gevallen gaat het daarbij om een of andere vorm van *eigen* activiteit van de maatschappelijk werker of sociale rechercheur. Op grond van wat voor vermoeden of aanwijzing deze activiteit ontplooid wordt, is op grond van deze registratie evenwel moeilijk te zeggen⁹⁾.

Opvallend is de geringe plaats van meldingen door andere diensten aan een benadeelde dienst. Een enkele maal wordt door de belastingdienst een zaak aangevoerd, maar vergeleken met de andere invoerkanalen gaat het daarbij toch om kleine hoeveelheden. Hetzelfde geldt voor de informatie-uitwisseling tussen de uitvoeringsorganen. Schiet de registratie op dit punt tekort of is er sprake van een zeer ontoereikende informatie-uitwisseling? Deze vragen zullen in een volgende paragraaf opnieuw ter sprake gebracht worden, waarbij de waarschijnlijkheid van de laatste mogelijkheid nader zal worden bezien.

3.3.2 Overtreden wetten en wijzen van frauderen

In deze paragraaf zal worden ingegaan op de verdeling van de fraudegevallen naar uitkeringswet en naar de wijze waarop gefraudeerd wordt.

Bij de verdeling naar wet is in de tabel 4 in zoverre een vereenvoudiging aangebracht, dat wij bij een opgegeven combinatie van wetten steeds de eerst-

8) 67% van het totale SFB-bestand werd gevormd door onderzoek naar koppelbazen in drie gemeenten.

9) In sommige gevallen was er sprake van eigen ontdekking (een cliënt herkennen terwijl hij aan het werk is) of ontdekking tijdens het gesprek met de client, wanneer deze een of andere fout maakt en er vervolgens wordt doorgevraagd.

gegeven wet hebben vermeld. Verdere uitsplitsing naar alle mogelijke combinaties zou slechts een bonte hoeveelheid van kleine groepjes opleveren, die statistisch betrekkelijk oninteressant zijn.

Tabel 4: Verdeling van de fraudezaken naar wet van overtreding, onderverdeeld naar uitvoeringsorgaan (= 100 %)

	GSD %	GAK %	SFB %	Totaal %
WW	0,3	41	71	15
ZW	0,3	11	10	4
WAO/(AWW)	0,3	44	18	13
WWV	28,0	—	—	20
RWW	44,0	—	—	30
ABW	27,0	—	—	18
Totaal = 100 %	366,0	131	39	536
Onbekend of n.v.t.: 37				

Wanneer we in tabel 4 allereerst naar de kolom voor de GSD's kijken, dan zien we dat de fraude bij de RWW het sterkst vertegenwoordigd is, gevolgd door die bij de ABW. De fraude bij de WWV neemt ongeveer een vijfde van het bestand voor haar rekening. Ten aanzien van de bedrijfsverenigingen zien we een duidelijk verschil tussen het SFB en het GAK. Bij het SFB is WW-fraude duidelijk sterker vertegenwoordigd, terwijl bij het GAK er meer fraudezaken bij de WAO-AAW vast te stellen zijn¹⁰). Overtredingen van de ZW komen bij beide ongeveer even vaak voor. Fraudes in het kader van een arbeidsongeschiktheidsuitkering werden door het SFB verhoudingsgewijs weinig afgehandeld (zoals opgemerkt maakte het SFB alleen voor de bewezen fraudes formulieren op). Bij deze gegevens dient overigens te worden opgemerkt dat zij afgezet moeten worden tegen gehele uitkeringsbestand. Helaas bleek alleen de GSD-P tot op heden in staat te zijn om zijn uitkeringsbestand op een aantal variabelen uit te splitsen.

Wanneer wij vervolgens nagaan wat volgens de registratie de wijzen van frauderen zijn, dan krijgen wij het volgende beeld.

Tabel 5: Verdeling van de fraudezaken naar wijze van plegen onderverdeeld naar uitvoeringsorgaan (= 100 %).

	GSD %	GAK %	SFB %	Totaal %
Gewoon arbeidscontract	26	83	23	34
Werkgever (deels) zwart	6	6	50	10
Koppelbaas	5	1	8	5
Zelfstandig werkzaam	17	8	18	15
Economische eenheid	19	—	—	14
Ander inkomen	6	—	—	4
Prostitutie	5	—	—	4
Overig	16	—	—	14
Totaal = 100 %	351	64	39	460
Onbekend of n.v.t.: 113				

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat de bij de GSD's vastgestelde fraude in hoofdzaak in drie groepen uiteen valt: de grootste groep wordt gevormd door de fraudeurs die volgens normaal arbeidscontract werken, vervolgens de zg.

10) Dit verschil wordt vooral veroorzaakt door het groot aantal WW-gerechtigde zwartwerkers in dienst van enige koppelbazen en andere malafide werkgevers, die en masse geverbaliseerd werden.

economische eenheden; en tenslotte de zelfstandig werkzamen. Bij het GAK werkt ruim 80% der gesignaleerde fraudeurs eveneens 'wit' ¹¹⁾, hetgeen bij het SFB slechts in 23% voorkomt. Laatstgenoemde dienst bleek in hoofdzaak zwartwerkers bij koppelbazen en andere malafide ondernemers te hebben afgehandeld. Over deze groepen van fraudeurs een paar korte opmerkingen.

— *De economische eenheden*

Deze groep kan ruwweg gesplitst worden in twee categorieën. In de eerste plaats de zg. 'samentrekkers': mensen die voorafgaande aan de samenwoning ieder voor zich een inkomen hadden (ten minste één van hen natuurlijk op grond van een uitkering) en die na aanvang van de duurzame samenwoning deze gewijzigde economische situatie niet opgeven. In de tweede plaats de zg. 'schijnverlaters': mensen die al dan niet buiten de echtelijke staat een duurzame relatie hebben en tegenover de maatschappelijk werker voorwenden dat hun deelgenoot deze relatie verbroken heeft, tengevolge waarvan zij 'hulpbehoevend' geworden zijn. In feite heeft de 'wederhelft' ergens een fictief adres en komt hij (in veel gevallen gaat het om de man die 'wegloopt') alleen maar thuis 'om de kinderen'. Het is dan begrijpelijk dat hij dan 'wel eens' blijft slapen, omdat 'het zo laat geworden is'. Natuurlijk gaat het hier slechts om een grove tweedeling die aan de bont geschaakte werkelijkheid maar ten dele recht doet.

— *De 'witte' fraudeurs*

Deze groep van uitkeringsgerechtigden werkt volgens een normaal arbeidscontract bij een werkgever die 'wit' uitbetaalt. Beleidsmatig gaat het hier om een belangwekkende groep, en wel vanuit het gezichtspunt van informatie-uitwisseling. De afdeling loonbelasting van de belastinginspecties beschikken immers over zowel de loonkaarten van de werkgevers als ook over de van de GSD's afkomstige loonkaarten. De informatie-uitwisseling tussen de belastingdienst en de uitvoeringsorganen is echter, zoals door verschillende ambtenaren werd bevestigd, nog hoofdzakelijk informeel. Gelet op het grote aantal 'witte fraudeurs' zou gesystematiseerde informatie-uitwisseling belangwekkende effecten kunnen sorteren. Hierbij zij overigens aangetekend dat deze onderhuidse informatiestroom op de registratieformulieren waarschijnlijk zeer onvolledig wordt aangetekend.

— *De zelfstandig werkzamen*

De derde groep fraudeurs zijn de zelfstandig werkzamen. Evenals bij de schijnverlaters en samentrekkers gaat het hier om een bont gezelschap dat uiteen kan lopen van de marktkoopman die voor een maat 'eventjes op z'n kraam past', tot de beunhaas die er naast zijn uitkering niet zelden een bloeiend bedrijf op nahoudt. Vanuit het oogpunt van 'geïntegreerd' fraudebeleid gaat het hier om een boeiende, met de huidige aanpak zeer moeilijk achterhaalbare groep. Deze groep kan overigens weer verdeeld worden in bekende en onbekende (zwarte) bijverdieners. De *bekende* bijverdieners geven aan de dienst op hoeveel zij per week zouden verdienen. Gelet op de fraudemogelijkheden in juist deze sector, lijkt de controle op de opgaven van deze bijverdieners ontoereikend te zijn, terwijl de nodige gegevensuitwisseling met de belastingdienst en de ECD vanuit de uitvoeringsorganen als weinig meer dan incidenteel kan worden omschreven. Zo wordt de Omzetbelasting zelden van de omzet van deze uitkeringsgerechtigden in kennis gesteld, zelfs als is komen vast te staan dat de omzet en verdiensten groter zijn dan is aangegeven. De af te dragen omzetbelasting kan echter wel als 'onkosten' worden opgevoerd, hoewel de desbetreffende 'bijverdie-

11) Met deze schijnbare innerlijke tegenstrijdigheid ('witte fraudeurs') worden die fraudeurs bedoeld, die onder eigen naam ergens officieel in loondienst zijn en voor wie de werkgever ook premies afdraagt. De fraudeur zelf maakt van deze dienstbetrekking evenwel geen melding bij het uitvoeringsorgaan.

ner' in feite bij de Omzetbelasting niet eens is aangemeld. Ook over het vereiste toezicht op rechtmatige bedrijfsuitoefening lijkt men zich geen al te hoogdravende verwachtingen te moeten maken: een stelsel van toezicht op de vereiste papieren en stelselmatige gegevensuitwisseling met de ECD lijken niet binnen het maatschappelijk werkpatroon te liggen. Deze stand van zaken overziende kan niet worden uitgesloten dat er bij deze groep van bijverdieners vaak sprake is van gesubsidieerde beunhazerij, zelfs als er geen fraude gepleegd wordt ¹²⁾. Voor de volledig clandestiene bijverdieners geldt uiteraard hetzelfde, zij het dat de bijstandsmaatschappelijk werker in deze gevallen uit de aard der zaak geen weet heeft van het eventuele bijverdienen van zijn klant. Het uiterst incidenteel verstrekken van de ontdekte verzwegen inkomsten aan de belastingdienst werd reeds eerder vermeld. Helaas is de kennis op dit gebied van de — aan de medeburger zo vertrouwde — 'klusjesbaas' nog weinig stelselmatig vergaard. Het verdient dan ook aanbeveling om dit niet onaanzienlijke gebied wat nauwkeuriger in kaart te brengen.

— *De zwart werknemers*

De zwarte werknemers, al dan niet in dienst van een koppelbaas, zijn de vierde belangrijke groep van fraudeurs. Zoals tabel 5 laat zien, vormen zij tezamen bijna 60% van het SFB-bestand.

Met nadruk wordt er nogmaals op gewezen dat deze toelichtende opmerkingen zijn gegrond op enige uitvoerige, doch ad hoc gevoerde gesprekken met ambtenaren van de uitvoeringsorganen, de belastingdienst en de ECD. Hoewel vooral ten aanzien van de gegevensuitwisseling de uitspraken veelvuldig overeenstemden, dienen zij toch niet op grond daarvan of op grond van hun uiterlijke aannemelijkheid zonder meer als landelijk geldend aanvaard te worden. Bovendien zijn er op het gebied van informatie-uitnodiging gunstige ontwikkelingen vast te stellen, zodat het beeld aan veranderingen onderhevig is. Daarvoor dienen aan de hand van deze registratie de *feitelijk* zich voltrekken- de informatiestromen en de al dan niet geslaagde samenwerking nauwkeuriger in kaart te worden gebracht.

3.3.3 *De fraudeurs* ¹³⁾

Nu we de geregistreerde gevallen van (vermoedelijke) fraude enigszins in kaart hebben gebracht, rijst de vraag wie de fraudeurs zijn. Het ligt voor de hand dat een ondubbelzinnig antwoord op zo'n indringende vraag op grond van een registratie als deze niet gegeven kan worden. Dit registratieproject is immers gericht op 'skeletoninformatie'. Desondanks kunnen de bevindingen van dit project wel vragen oproepen die aanleiding kunnen zijn voor verdergaand onderzoek.

Wanneer we allereerst kijken naar de leeftijdsverdeling van de geregistreerde fraudeurs, dan krijgen we voor de GSD's, SFB en het GAK het volgende beeld.

12) Deze uitkeringsgerechtigden kunnen immers zeer goedkoop werken: zij zijn via hun uitkering tegen ziekte en ongeval verzekerd, zodat zij deze kosten niet in hun prijzen hoeven te berekenen.

13) In deze paragraaf wordt kortweg over 'fraudeurs' gesproken. Hierbij dient natuurlijk te worden opgemerkt, dat de meeste geregistreerde zaken strafrechtelijk nog niet zijn afgedaan.

Tabel 6: Verdeling van de verdachten naar leeftijd, onderscheiden naar dienst (= 100 %).

Leeftijd	GSD %	GAK %	SFB %	Totaal %
16-25	27	11	16	23
26-30	21	7	12	17
31-35	20	9	20	17
36-40	15	18	28	16
41-50	14	24	16	16
50 en ouder	4	32	8	10
Totaal = 100 %	317	89	25	431
Onbekend: 142				

Wat in deze tabel allereerst opvalt is de ongelijke leeftijdsverdeling tussen de drie onderscheiden diensten. Bij de *GSD's* en de *SFB* ligt de grootste groep geregistreerde fraudeurs onder de 30-35 jaar, bij het *GAK* juist boven de 40. Het laatste is waarschijnlijk veroorzaakt door de grote groep *WAO/AAW* gerechtigden in het *GAK*-bestand (zie tabel 4). Overigens dienen deze gegevens vergeleken te worden met die van het totale uitkeringsbestand. Zo lijkt op het eerste gezicht fraude vooral bij de jongere leeftijdsgroepen voor te komen, voorzover dit de *GSD's* betreft. Vergelijking van dit fraudebestand met de uitkeringsbestanden van de *GSD-N* en *GSD-P* suggereert echter iets anders: beneden de 25-30 jaar kan van een duidelijke oververtegenwoordiging gesproken worden, tot ongeveer 40 jaar, waarna er minder fraudeurs worden geregistreerd dan op grond van de leeftijdsopbouw in het gehele uitkeringsbestand verwacht zou mogen worden. De kritieke leeftijd ligt dus waarschijnlijk niet onder de 25, zoals tabel 6 lijkt aan te geven, maar tussen 30 en 40 jaar. Gegevens om dit vermoeden verder te onderbouwen konden helaas door de andere diensten niet worden geleverd.

De noodzaak van een vergelijking van dit fraudebestand met het totale uitkeringsbestand (per dienst), bleek ook uit de uitkomsten van de variabelen geslacht, burgerlijke staat en geboorteland. Of iets verhoudingsgewijs 'veel' of 'weinig' genoemd zou mogen worden hangt immers af van de populatieopbouw van het gehele bestand. Aangezien deze achtergrondgegevens niet door alle diensten geleverd konden worden (de *GSD-P* was hierin het volledigst), kunnen dit soort concluderende uitspraken niet gedaan worden. In het onderstaande zullen we ons beperken tot vergelijkingen binnen ons eigen bestand.

Over de verdeling naar geslacht laat tabel 7 ons zien, dat er — voor de hand liggende — verschillen zijn vast te stellen tussen de *GSD's* enerzijds en het *GAK* en het *SFB* anderzijds. Bij de laatstgenoemde twee diensten komen vrouwen in dit bestand nauwelijks voor: 3% bij het *GAK* en 8% bij het *SFB* (absoluut: 4 respectievelijk 3 vrouwen). Bij de *GSD's* daarentegen bestaat 44% van het bestand uit vrouwen. Het geringe aantal vrouwen bij het *SFB* is verklaarbaar uit het gegeven dat er in de bouw nu eenmaal zeer weinig vrouwen werkzaam zijn. In hoeverre dit voor de overige, onder het *GAK* vallende bedrijfsverenigingen het geval is, is onbekend.

Tabel 7: Verdeling van de geregistreerde fraudeurs, onderverdeeld naar dienst (= 100 %).

	GSD %	GAK %	SFB %	Totaal %
Man	61	97	92	72
Vrouw	39	3	8	28
Totaal = 100 %	368	125	39	532
Onbekend: 41				

Het verhoudingsgewijs grote aantal vrouwen bij de *GSD's* is slechts ten dele te verklaren uit het aantal schijnverlatingen en samentrekkers, nl. 19% van het bestand. Een andere verklaring kan het aantal in tabel 8 weergegeven *gescheiden* uitkeringsgerechtigden bij de *GSD's* zijn, nl. 30%.

Tabel 8: Verdeling van de geregistreerd verdachten burgerlijke stand.

	GSD %	GAK %	SFB %	Totaal %
Gehuwd	30	73	72	40
Ongehuwd	36	14	21	31
Gescheiden	31	12	8	26
Concubinaat	3	—	—	3
Overig, w.o. wed.	1	1	—	1
Totaal = 100 %	352	66	39	457
Onbekend: 116				

Tabel 8 laat belangwekkende verschillen tussen de *GSD's* en het *SFB* zien. De verdeling over de drie belangrijkste groepen (gehuwd, ongehuwd en gescheiden) lopen bij de *GSD's* weinig uiteen. Bij het *SFB* daarentegen is 72% gehuwd, ruim 20% ongehuwd en slechts 8% (3 personen) gescheiden. Naar een verklaring van deze ongelijke opbouw kan natuurlijk pas worden gezocht, wanneer dit bestand vergeleken kan worden met het gehele uitkeringsbestand van deze twee diensten. Voorlopig beschikken we slechts over een verdeling naar burgerlijke stand van de *GSD-P*, waarvan de indeling overigens slechts ten dele overeenstemt met de onze: gehuwd: 23,4%; ongehuwd: 43%; gescheiden (waaronder 'verlaten'): 22%; concubinaat: 2%. Gelet op de verschillen in herkomst van deze gegevens onthouden we ons van verdergaande bespiegelingen.

De verdeling van de fraudeurs naar land van herkomst hebben wij in het onderstaande slechts weergegeven voor de *GSD's*: de gegevens van de bedrijfsverenigingen waren op dit punt nl. te onvolledig.

Tabel 9: Verdeling van de fraudeurs naar land van herkomst. Dienst: *GSD*.

	aantal	%
Nederland	245	75
Suriname + N.A.	48	13
Buitt. Eur.	11	3
Overig	35	9
Totaal	374	100

Zonder achterliggende gegevens over de opbouw van het gehele uitkeringsbestand kan over deze percentages weinig worden gezegd. Sommige sociale diensten — vooral in de Randstad — hebben meer uitkeringsgerechtigden uit minderheden in hun bestand dan andere, bv. kleinere gemeenten buiten de Randstad. Een uitsplitsing naar afzonderlijke sociale diensten en vergelijking met het basisbestand van deze diensten dient dan ook te worden uitgevoerd.

Hoezeer de subbestanden van dit project uiteen blijken te kunnen lopen, liet een eerste inventarisatie van de gegevens van het *SFB* zien. Hoewel op 35% der formulieren de herkomst van de verdachte niet was ingevuld, waren er op de overige formulieren nagenoeg geen buitenlanders opgegeven: 2 Duitsers en een Turk.

In Tabel 10 tenslotte zijn de fraudeurs ingedeeld naar beroepsgroep. Evenals dit bij de indeling naar herkomst het geval was, zijn alleen de gegevens van de *GSD's* weergegeven.

Tabel 10: Beroepsopbouw der geregistreerde fraudeurs bij GSD's.

	aantal	%
Geen beroep	99	33
Handarbeider	51	17
Geschoold arbeider	78	26
Zelfstandigen Administratief en EHBO	24	8
Overig	31	10
Totaal	304	100

De grootste groep fraudeurs blijkt zonder beroep te zijn. Het is mogelijk dat dit mede veroorzaakt wordt door het groot aantal vrouwen zonder beroep, die wegens schijnverlating of samentrekking in dit bestand voorkomen. Nadere uitsplitsingen dienen daartoe te worden uitgevoerd. Naast deze groep blijkt een groot deel der fraudeurs in de groep der ongeschoolde handarbeiders te vallen. Geschoolde handarbeiders en zelfstandigen nemen respectievelijk 27 en 7% voor hun rekening. Fraudeurs uit andere sectoren, zoals administratief medewerkers, vertegenwoordigers, verplegers en horecapersoneel komen in dit bestand slechts in geringe getale voor.

3.3.4 De kosten voor de gemeenschap

De belangrijkste vraag vanuit het gemeenschapsbelang is natuurlijk: "Hoeveel kost deze fraude de gemeenschap?" Het zal de op dit gebied ingevoerde lezer niet onbegrijpelijk voorkomen dat deze vraag moeilijk te beantwoorden zal zijn. Voor de onderzoeker liggen hier weer tal van methodologische valkuilen, waar hij gemakkelijk in kan tuimelen. Een aantal daarvan zullen in het onderstaande worden besproken.

a) Administratieve problemen

In de eerste plaats zijn er administratieve problemen die hun oorsprong hebben in de opzet van de administraties van de uitvoeringsorganen. De medewerkende diensten werd gevraagd om op te geven wat er bij vastgestelde fraude of misbruik ten onrechte is uitgekeerd. Deze vraag leverde dubbelzinnige antwoorden op. Sommige diensten geven nl. het *bruto* ten onrechte uitgekeerde bedrag op, terwijl andere juist weer het *netto* uitgekeerde bedrag vermelden. Vanzelfsprekend maakt dit een vergelijk tussen de diensten niet eenvoudig.

De vraag is nu, welke berekening het juiste beeld geeft van de feitelijk geleden schade. Het nettobedrag is het bedrag dat de fraudeur ten onrechte in handen krijgt en dat de Nederlandse gemeente daadwerkelijk aan hem kwijt lijkt te zijn. De uitvoeringsorganen zijn natuurlijk het brutobedrag kwijt: zij moeten opdraaien voor de sociale lasten, loonbelasting en ziekenfondspremies en zouden dit brutobedrag dan ook van de fraudeurs terug moeten vorderen ¹⁴⁾. Desondanks lijkt de opgave van de nettobedragen het zuiverste beeld te geven van wat op macroniveau aan schade wordt geleden. Hier staat echter tegenover dat door onvolledige gegevensuitwisseling het *fiscale* nadeel in veel gevallen onbekend blijft.

Een ander administratief probleem is dat sommige diensten alleen dan schadebedragen uitrekenen, wanneer zij overgaan tot aangifte of terugvordering. Op de schadebedragen van intern afgehandelde zaken krijgen we daardoor geen zicht.

14) Voor de fraudeur, voor wie 'afdragen' toch al een vreemd begrip is, is dit natuurlijk nogal onbegrijpelijk: meer te moeten terugbetalen dan hij heeft ontvangen. Volgens mededelingen der diensten dient men zich van deze terugbetalingen echter geen al te rooskleurige voorstelling te maken.

b) Recherchetechnische problemen

Zijn de bovengenoemde moeilijkheden in overleg met de diensten wellicht nog te ondervangen, veel moeilijker is het om na te gaan hoeveel geld de fraudeurs uiteindelijk ten onrechte in handen gekregen hebben. Zoals uit tabel 5 blijkt, werkt ongeveer een vierde der fraudeurs volgens wettelijk arbeidscontract en is de fraudeperiode middels loonopgaven vast te stellen (aannemende dat er niets zwart wordt uitbetaald). In de overige gevallen is zo'n nauwkeurige vaststelling vrijwel onmogelijk. De zelfstandig werkende fraudeurs moeten worden gevolgd en gadeslagen. Alles wat voor het onderzoek aan werk is verricht valt niet of nauwelijks te bewijzen, tenzij de verdachte doorslaat en 'schoon schip' maakt, iets dat — naar verluidt — maar weinig voorkomt. Gewoonlijk was men 'net begonnen' of werkte men vroeger alleen 'voor familie en vrienden', uiteraard 'voor niets of een paar tientjes'. Malafide werkgevers hebben er evenmin belang bij om waarheidsgetrouw op te geven hoe lang een uitkeringsfraudeur in dienst was, zodat men ook in deze gevallen alleen is aangewezen op wat de sociale rechercheurs zelf hebben waargenomen. Hetzelfde geldt voor de samentrekkers en schijnverlaters, voorzover men bij deze groep zelfs maar iets kan bewijzen. Tezamen vormen deze groepen 61% van het gehele fraudebestand. Tenslotte is er nog de groep van fraudeurs die merken dat zij gevolgd worden of anderszins in de gaten worden gehouden en 's anderendaags de bijstandsmaatschappelijk werker komen vertellen dat zij 'plotseling werk gevonden hebben' of dat hun man 'pas geleden is thuis gekomen'. In de meeste gevallen wordt het onderzoek dan stopgezet en blijft een frauderapport alsmede een berekening van de schade achterwege: een fraudeduur is immers alleen middels een loonopgave van een bonafide werkgever nauwkeurig te bepalen.

Voor een juiste beoordeling van de opgegeven schadebedragen dient men met deze kanttekeningen rekening te houden. In feite komt het erop neer dat men in ongeveer 60% der gevallen slechts een *bewijsbaar minimum* kan berekenen. Met hoeveel de opgegeven fraudebedragen 'opgehoogd' zouden moeten worden, is onbekend. Eén methode zou wellicht zijn om in die gevallen waarin er een tijds kloof bestaat tussen de eerste fraudemelding en de aanvang van het opsporingsonderzoek, uit te gaan van het tijdvak tussen de eerste fraudemelding en de beëindiging van de uitkering. Daarbij wordt uitgegaan van de — aannemelijke — vooronderstelling dat de fraudeur tenminste vanaf het tijdstip van de eerste tip heeft gefraudeerd, wat natuurlijk weer afhangt van de wijze van frauderen. Waar mogelijk zullen deze berekeningen op het onderhavige bestand alsnog worden uitgevoerd op een later tijdstip.

Ten aanzien van de ten onrechte uitgekeerde bedragen zijn we uitgegaan van de in het jaar 1983 ter kennis gekomen gevallen van fraude. Daarbij dient te worden vermeld dat de berekende gemiddelden van het gehele bestand op een aantal punten afwijken van die van 1983, hetgeen erop wijst dat er nogal wat schommeling in het materiaal zit en dat de hier vermelde bedragen niet zonder meer landelijk — of zelfs over de jaren — geëxtrapoleerd mogen worden. Deze gegevens gelden slechts voor *deze* diensten en voor *deze* onderzochte periode en dienen te worden opgevat als tijdelijke benaderingen. In de volgende tabellen zijn de bedragen afgerond op honderdtallen van guldens.

Tabel 11: Gemiddelde onterechte uitkeringen, uitgesplitst naar dienst.

	Gemiddeld	Pers
Parket: Arnhem	fl. 7.500,—	7
Den Haag	fl. 12.400,—	13
Den Bosch	fl. 3.300,—	6
Dordrecht	fl. 9.000,—	4
GSD: G	fl. 15.700,—	115
M	fl. 22.000,—	10
N	fl. 11.400,—	29
P	fl. 10.100,—	65
A	fl. 43.700,—	36
GAK	fl. 11.600,—	13
SFB	fl. 13.300,—	34
	fl. 16.000,—	335
Onbekend: 248		

Zoals gezegd dienen de in deze en volgende tabellen weergegeven bedragen met de grote omzichtigheid gehanteerd te worden, niet alleen vanwege de zo juist gemaakte inleidende opmerkingen, maar ook vanwege de samenstelling van het bestand. De schadebedragen worden per dienst immers medebepaald door de opsporingstechniek en strategie van de afzonderlijke diensten, die daarin vrijwel volledig autonoom zijn. Zo is het hoge gemiddelde schadebedrag van de *GSD-A* grotendeels bepaald door een aantal reeds lang lopende gevallen van schijnverlating en samentrekking. In sommige van deze gevallen bedroegen de schadebedragen meer dan anderhalve ton. Het lagere schadebedrag bij de *GSD-P* daarentegen wordt weer veroorzaakt door een groot aantal chequefraudes, waarvan de schade de fl. 500,— gewoonlijk niet te boven gaat. Deze wijze van frauderen werd door de andere diensten niet gemeld. In tabel 12 hebben we de verdeling van de schade over de onderscheiden leeftijdsklassen weergegeven.

Tabel 12: Gemiddelde onterechte uitkeringen, uitgesplitst naar leeftijd.

	Gemiddeld	Pers
16-25 jaar	fl. 9.800,—	65
26-30 jaar	fl. 12.600,—	49
31-35 jaar	fl. 14.000,—	52
36-40 jaar	fl. 33.400,—	42
41-50 jaar	fl. 19.200,—	32
51 en ouder	fl. 24.800,—	8
	fl. 16.900,—	248
Onbekend: 305 ¹⁵⁾		

Bovenstaande verdeling laat zien dat het hoogste gemiddelde schadebedrag in de leeftijdsgroep van 36-40 jaar zit: fl. 33.400,— tegen fl. 16.000,— voor het gehele fraudebestand. De tweede groep met een onevenredig hoog schadebedrag wordt gevormd door de uitkeringsgerechtigden van 51 jaar of ouder.

Een mogelijke verklaring voor deze verschillen kan op grond van dit bestand slechts speculatief gegeven worden. Het is mogelijk dat het hier ten dele gaat om mensen die gedurende lange tijd een uitkering genieten, waardoor de schadebedragen navenant oplopen. Enige aanwijzing voor dit vermoeden levert de vergelijking van de gemiddelde schadebedragen naar uitkeringswet. Fraude bij ABW-uitkering blijkt een hoger gemiddeld schadebedrag op te leveren dan de andere uitkeringen. Het hoge gemiddelde schadebedrag bij arbeidsongeschikten is gebaseerd op een te klein aantal waarnemingen om daaruit verdergaande gevolgtrekkingen te maken.

15) Het aantal 'onbekend' kan per onderzochte variabele verschillen, hetgeen afhangt van het aantal malen dat de 'uitsplitsingsvariabele' niet is ingevuld.

Tabel 13: Gemiddelde onterechte uitkeringen, uitgesplitst naar wet

	Gemiddeld	Pers
WW	fl. 10.200,—	41
WWV	fl. 18.700,—	82
ABW	fl. 24.000,—	69
RWW	fl. 12.200,—	118
WAO/AAW	fl. 46.800,—	3
ZW e.a. uitk.	fl. 4.263,—	9
	fl. 16.000,—	322
Onbekend: 251		

Hoewel wij de soort uitkeringswet nog niet hebben uitgesplitst naar geslacht en burgerlijke staat, lijkt het toch geen al te gewaagde veronderstelling dat de hoogte van het ABW-gemiddelde mede wordt bepaald door 'samentrekkers' en schijnverlaters die een ABW-uitkering genieten. Zo ligt het gemiddelde schadebedrag voor gescheiden personen en in concubinaat levenden hoger dan het totale gemiddelde, nl. fl. 25.500,— en fl. 19.500,— respectievelijk, voorzover dit het GSD-bestand betreft. Een verdere aanwijzing voor deze veronderstelling wordt verschaft door de vergelijking van de schadegemiddelden per wijze van frauderen, zoals weergegeven in tabel 14.

Tabel 14: Gemiddelde onterechte uitkering uitgesplitst naar wijze van plegen.

	Gemiddeld	Pers
Arbeidscontract	fl. 9.800,—	102
Werkgever (deel) zwart	fl. 13.700,—	34
Koppelbaas	fl. 24.000,—	21
Zelfstandig	fl. 26.100,—	45
Ander inkomen	fl. 10.600,—	15
Prostitutie	fl. 7.600,—	14
Economische eenheid	fl. 27.400,—	42
Combinatie inkomen	fl. 8.300,—	13
Overig	fl. 15.400,—	39
	fl. 16.000,—	325
Onbekend: 248		

De zg. economische eenheden blijken het hoogste gemiddelde schadebedrag op te leveren, gevolgd door de zelfstandigwerkenden en de in dienst van koppelbazen werkzame cliënten. Opvallend is in deze tabel het betrekkelijk lage schadegemiddelde van de 'wit' werkende fraudeurs, nl. fl. 9.800,—. Mogelijk wordt dit verschil veroorzaakt door dat deze fraudeurs sneller kunnen worden aangepakt en een minder langdurig onderzoek noodzakelijk is. Nader onderzoek naar het tijdsverloop van de fraudeonderzoeken zou hierop meer licht kunnen werpen.

3.3.5 De kosten voor de dader

Natuurlijk is het niet alleen van belang om de aan de gemeenschap toegebrachte schade te weten te komen. Wanneer een fraudeur gepakt wordt en de hoogte van de schade alsmede de wijze van frauderen daartoe aanleiding geven, mag men verwachten dat het wederrechtelijk verkregen voordeel aan de fraudeur zal worden ontnomen: "*Crime doesn't pay*". Teneinde hierop meer zicht te krijgen hebben we in het formulier vragen opgenomen ten aanzien van de eventuele terugbetaling en administratieve sancties. Eveneens hebben we vragen opgenomen omtrent de afdoening door het OM en de straftoemeting: de afhandeling is immers een onlosmakkelijk onderdeel van de fraudezaak.

De op dit vlak gestelde vragen bleken in de meeste gevallen niet te beantwoorden. Van de 181 gevallen was te achterhalen dat er in 71 zaken een betalingsregeling getroffen was. Daarvan werd de regeling in 37 gevallen geheel of ten dele nageleefd. Over de *feitelijk* terugbetaalde bedragen was nog minder bekend. De mededelingen van de desbetreffende functionarissen vertoonden op dit punt echter een deprimerende eensluidendheid: er komt van de ten onrechte verstrekte uitkering maar zeer weinig terug. Gelet op de schadebedragen kunnen terugbetalingsregelingen van enige tientjes per week weinig meer dan symbolisch genoemd worden. Daarbij gaat het om mensen die in de uitkeringsregeling blijven. Wordt de uitkering gestopt, dan zou verhaal vrijwel onmogelijk zijn. Indien deze mededelingen op meer dan op enkele persoonlijke indrukken berusten, dan betekent dit dat frauderen in veel gevallen een betrekkelijk risicoloze wijze van inkomstenvermeerdering is, waarbij de zwaarste administratieve sanctie de stopzetting van de uitkering is. Aangezien hierover nog weinig nauwkeurige gegevens voorhanden zijn, lijkt verdergaand onderzoek op dit punt dringend gewenst.

De gegevens over de vervolging en staffoemeting waren ten tijde van deze rapportering nog niet verwerkt. Het aantal strafrechtelijk afgehandelde zaken was trouwens zeer gering, vergeleken met het groot aantal door de uitvoeringsorganen gedane aangiften. Kennelijk is de looptijd voor dit soort zaken bij de politie en het OM zeer lang. Een van de redenen kan de lange wachttijd bij de politie zijn voor zaken die door diensten *zonder* opsporingsbevoegdheid bij het OM moeten worden ingebracht.

4 Conclusies en aanbevelingen

Het voorgaande geeft een eerste en voorlopige indruk van het verloop van de registratieproef. De tot nu toe verwerkte resultaten vanuit de beperkte doelstelling van instrumentontwikkeling overziende, kan van een succes worden gesproken.

In de eerste plaats heeft de registratie een en ander van het opsporingsbeleid van de uitvoeringsorganen zichtbaar gemaakt. Hoewel het bekend is dat het fraudebeleid van de verschillende organen uiteenloopt, laat een registratie zien duidelijker hoe dit beleid er concreet uitziet. Zo besteedt de ene GSD wel veel aandacht aan een bepaalde vorm van fraude, terwijl de andere GSD of bedrijfsvereniging weer andere klemtonen legt. Ook de aangiftebereidheid, die per dienst nogal kan verschillen, komt middels deze registratie duidelijker aan het licht. Men denke aan het verschil tussen de GSD-M en de GSD-G.

In de tweede plaats laat de registratie zien dat de bekend geworden gevallen van fraude op een aantal kenmerken in kaart te brengen zijn en dat van daaruit een gericht beleid opgesteld kan worden, waarbij rekening gehouden kan worden met mogelijke 'risicofactoren' (bv. wijze van frauderen), schadebedragen e.d..

Dit alles wil overigens nog niet zeggen dat uitkeringsfrauderegistratie geen bijstellingen behoeft. Hiertoe zullen in het onderstaande voorstellen worden gedaan.

a) Het formulier

Hoewel het invullen van het formulier volgens de uitvoerende ambtenaren niet al te veel moeilijkheden opleverde, is toch gewerkt aan een stroomlijning ervan. De redenen hiervoor waren tweërlei. In de eerste plaats is het tot nu toe gebruikte formulier verwerkingstechnisch te bewerkelijk voor zowel het CBS alsook voor het WODC. Het door het CBS ontwikkelde ontwerpformulier, dat in de bijlage is opgenomen, voldoet beter aan technische vereisten. In de tweede plaats bevatte het gebruikte formulier een aantal vragen die door de diensten op het moment van invulling niet beantwoord konden worden. Deze vragen hadden betrekking op de eventuele terugbetalingsregelingen en op het verzwegen inkomen.

De vraag naar het verzwegen inkomen was opgenomen, omdat de OM-richtlijnen dit als uitgangspunt nemen. Het probleem van dit uitgangspunt blijkt nu echter te zijn dat er in de meeste gevallen weinig of niets van bekend is, behoudens de gevallen waarin de uitkeringsgerechtigde gewoon in loondienst is geweest. Zoals in paragraaf 3.3.4 is opgemerkt, is het in veel gevallen niet te achterhalen hoeveel iemand zwart heeft bijverdiend: men weet vaak alleen dat iemand gedurende de tijd van onderzoek regelmatig aan het werk geweest is, of dat haar/zijn 'weggelopen' wederhelft herhaaldelijk de woning heeft betreden en er lang genoeg vertoefde om samenwoning aannemelijk te maken. Gelet op deze bevindingen blijkt het in het kader van een statistisch project realistischer om deze vraag te laten vallen en alleen naar de ten onrechte verstrekte uitkering te vragen.

De vragen 6 (de overtreden wet) en 17 (het laten doorlopen van de uitkering nadat er strafbare feiten waren vastgesteld) zijn in het nieuwe formulier niet op-

genomen. De antwoorden op vraag 6 vielen in het oude formulier vrijwel altijd samen met die op vraag 5 (uitkeringswet) of werden met art. 225 Sr. ingevuld, terwijl met vraag 17 bijna niemand raad wist. Nieuw opgenomen vragen hebben betrekking op eerder gepleegd misbruik en op de mate waarin de verdachte het tenlaste gelegde poogt te ontkennen. De redactie van de vragen betreffende de het verloop van de afhandeling zijn ietwat aangescherpt. Uiteraard zal het nieuw ontwikkelde formulier — waarvoor de GSD-G belangrijke suggesties heeft gedaan — kritisch bekeken en op zijn bruikbaarheid getoetst moeten worden.

b) Wijze van registreren

Ten aanzien van de wijze van registreren zullen er tussen de deelnemende diensten eensluidende afspraken gemaakt dienen te worden. Dit betreft het moment van registreren, de interpretatie van de vragen, de zg. dateringsvragen en de netto of bruto verstrekte onterechte uitkeringen.

Ten aanzien van het moment van registreren kan worden overwogen uit te gaan van de bij het GAK gehanteerde omschrijving. Deze komt erop neer dat die seinen worden geregistreerd, die een 'gerede' vermoeden van fraude opleveren. Uiteraard levert het woordje 'gerede' een subjectief beoordelingsmoment op dat zo veel mogelijk verder moet worden ingevuld. Zo dienen fraude-seinen die reeds bij eerste kennisneming als 'loos' worden aangemerkt, buiten beschouwing te blijven. Het voordeel van deze omschrijving is dat op deze wijze ook zicht kan worden verkregen op de gevallen van misbruik die bewijs-technisch evenwel geen strafzaak opleveren en op gevallen, waarin het vermoeden onterecht bleek.

Mogelijke *interpretatie*problemen zullen uiteraard in overleg met de gebruikers besproken en opgelost dienen te worden. Hetzelfde geldt voor de *dateringsvragen*: de verschillende tijdstippen van kennisneming, aanvang en einde van het onderzoek, aangifte e.d. dienen door alle diensten op gelijklopende wijze te worden uitgelegd.

Ten aanzien van de ten onrechte verstrekte uitkering zal een beslissing genomen moeten worden over de vraag of het *netto*- dan wel het *brutoschade*-bedrag dient te worden vermeld (vraag 17). Aanbevolen wordt om te kiezen voor de ten onrechte verstrekte *netto* uitkering. De berekening daarvan sluit voor de meeste diensten aan bij de thans gevolgde berekeningsmethodiek, terwijl zij het beste aangeeft wat de fraudeur *feitelijk* in handen heeft gekregen.

c) Landelijke spreiding van de registratie

Ten einde een goed inzicht te krijgen in de aard en omvang van de geregistreerde fraude, dient de registratie over zoveel mogelijk diensten te worden verspreid. Idealiter zou door alle uitvoeringsorganen worden deelgenomen. Zo'n ideale situatie lijkt voorlopig nog achter de horizon te liggen gelet op de organisatie die dit met zich mee zou brengen; nog afgezien van de vraag of alle, geheel of gedeeltelijk zelfstandig administrerende uitvoeringsorganen daarin zouden bewilligen. Een gedeeltelijk landelijke invoering kan echter wel overwogen worden.

In de eerste plaats zouden alle *arrondissementsparketten* de ten parkette ingeschreven steunfraudezaken kunnen registreren. Hoewel de ervaring op het parket Rotterdam laat zien, dat dit geenszins probleemloos zal geschieden, is het te hopen dat invoeringsproblemen te overzien en op te lossen zijn. Het zou te betreuren zijn als één of twee parketten om intern organisatorische redenen falen, waar andere wel slagen. Landelijke registratie op OM-niveau levert in elk geval een goed beeld van de justitiële invoer en van het aangiftebeleid van de uitvoeringsorganen op.

In de tweede plaats kan naast deelneming van het GAK deelneming van alle *zelfadministrerende bedrijfsverenigingen* worden overwogen. Het gaat hierbij om een beperkt aantal diensten met een gecentraliseerde administratie, zoals dat bij het SFB het geval is.

Ten aanzien van het aantal deel te nemen GSD's zal hoogst waarschijnlijk de nodige terughoudendheid betracht moeten worden. Aanbevolen wordt om na te gaan of de deelname van een of twee GSD's per arrondissement mogelijk zal zijn.

d) Verzameling van achtergrondgegevens

Uit de weergave van de bevindingen van de eerste registratieproef is er bij herhaling op gewezen dat de verkregen gegevens afgezet dienen te worden tegen de — lokale — organisatie van de opsporing en tegen het basisbestand van de desbetreffende dienst. Onderzoek naar het basisbestand van de uitkeringsgerechtigden is hoogst waarschijnlijk in de eerste plaats een praktisch probleem: sommige diensten kunnen de belangrijkste gegevens betrekkelijk probleemloos leveren, terwijl andere daarmee weer de grootste moeite hebben omdat hun administratie er niet op is ingericht. Het verkrijgen van meer inzicht in de organisatie van de opsporing kan echter op dieper liggende problemen stuiten: alle uitspraken over meer samenwerking en integratie van het fraudebeleid ten spijt, zijn de schuttingen om de verschillende tuinen der uitvoeringsorganen nog hoog en sterk en de kans is groot dat men voor nieuwgierige blikken liever de schutting verhoogt dan het aanwezige onkruid verwijdert. Dit neemt niet weg dat aanvullende gegevens over de organisatie van de opsporing noodzakelijk zijn, wil men het verwijt voorkomen dat uit de registratiebevindingen onjuiste conclusies getrokken worden.

Bijlage 1

Oud formulier

Gevalsnummer: _____

Uitvoeringsorgaan: _____

- a) Geboortedatum en jaar: _____ Man/vrouw*
 b) Geboortegemeente: _____ ; Land: _____
 c) Beroep: _____
 d) Burgerlijke staat: ongehuwd/gehuwd/gescheiden van tafel en bed/gescheiden van echt/concubinaat/weduw(e)(naar)
 e) Woonplaats: _____

- 1) Datum van de kennisneming van de vermoedelijke fraude: ____ . ____ . 19__
- 2) Ter kennis gekomen van:
 GAK te _____
 Zelf-administrerende bedrijfsvereniging _____
 Sociale Dienst: _____
 Rijkspolitie/gemeentepolitie* te: _____
 Anders, nl.: _____
- 3) Wijze van ontdekken:
 Aangifte door: _____ op ____ . ____ . 19__
 Tip: wel/niet* anoniem op ____ . ____ . 19__
 Onderzoek naar malafide praktijken van werkgever door: _____
 Verklaringen van andere verdachte(n)/getuige(n)*
 Anders, nl.: _____
- 4) Benadeelde dienst:
 Bedrijfsvereniging, nl. : _____
 Sociale Dienst: _____
- 5) Verdachte genoot een uitkering ingevolge de volgende wet(ten): _____
- 6) Verdachte overtrad door het plegen van de (vermoedelijke) fraude de volgende wet(ten): _____
- 7) Omschrijving van de wijze waarop de fraude werd gepleegd: _____
- 8) Verdachte genoot ten onrechte uitkering wegens:
 Niet opgegeven inkomen uit eigen arbeid: hij/zij werkte:
 bij een werkgever/uitzendbureau volgens wettelijke arbeidsovereenkomst waar hij/zij onder eigen/valse naam werkte
 bij een werkgever die geheel/ten dele* zwart uitbetaalde
 bij een koppelbaas
 bedrijfstak waarin verdachte werkte _____ te _____
 zelfstandig als: _____ te _____
 Niet opgegeven inkomsten van een familielid, nl. _____
 Niet opgegeven andere inkomsten, nl.: _____
 Is gaan samenwonen (met vroegere (echtgeno(o)t(e)*)
 Is in het huwelijk getreden
 Genoot meer dan één uitkering in de gemeente: _____
 Genoot uitkeringen in meer dan één gemeente, of van meer dan één bedrijfsvereniging, nl.: _____
 Niet opgegeven onroerend goed/vermogen*
 Anders, nl.: _____
- 9) De (vermoedelijke) fraude werd overwegend gepleegd in: groepsverband
 alleen
- 10) Het verzwegen inkomen bedraagt: vermoedelijk f _____ per week/maand*. Bewijsbaar was: f _____ per week/maand*
- 11) De ten onrechte ontvangen uitkering bedraagt: f _____
- 12) De periode(n) waarin vermoedelijk gefraudeerd werd leip(en) van:
 a) ____ . ____ . 19__ tot ____ . ____ . 19__ d) ____ . ____ . 19__ tot ____ . ____ . 19__
 b) ____ . ____ . 19__ tot ____ . ____ . 19__ e) ____ . ____ . 19__ tot ____ . ____ . 19__
 c) ____ . ____ . 19__ tot ____ . ____ . 19__ f) ____ . ____ . 19__ tot ____ . ____ . 19__
- 13) Hiervan waren de volgende bewijsbaar: ____ (Gaarne aanduiden met letter uit vraag 12)

* Doorhalen wat niet van toepassing is.

- 14) Met de betrokkene wer wel/geen* betalingsregeling getroffen, die wel/niet* beëindigd is.
- 15) De betalingsregeling wordt door betrokkene wel/niet* nageleefd
- 16) Per week/maand* is tot op heden f _____ betaald over de periode(n): ____ . ____ . 19__ tot ____ . ____ . 19__
 ____ . ____ . 19__ tot ____ . ____ . 19__
 ____ . ____ . 19__ tot ____ . ____ . 19__
- 17) Na kennisneming van de (vermoedelijke) fraude liep de uitkering van de betrokkene wel/niet* door
 terwijl er geen aanwijzingen zijn, dat de verdachte gestopt is met zijn frauduleuze handelingen.
- 18) Tegen de betrokkene(n) werden wel/geen* administratieve sancties toegepast, nl.: _____
- 19) Na de kennisneming van de fraude werd wel/geen* onderzoek ingesteld. Datum onderzoek: ____ . ____ . 19__
 Op grond van het onderzoek werd een rapport opgesteld op: ____ . ____ . 19__
 De redenen om geen onderzoek in te stellen waren:
- 20) Datum afgifte: ____ . ____ . 19__

- 21) Verdachte werd ingeschreven onder parketnummer: _____ op: ____ . ____ . 19__
- 22) Verdachte heeft wel/geen* documentatie.
 Indien wel, korte omschrijving van de misdrijven waarvoor verdachte in de afgelopen 5 jaar met justitie in aanraking is gekomen.

Jaar	feiten	afloop	jaar	feiten	afloop
_____	_____	_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____	_____	_____

AFLOOP VAN DE ZAAK

- 23) Verdachte werd wel/niet* verder vervolgd.
 Bij seponering sepotgrond(en): _____

- 24) Datum seponering: ____ . ____ . 19__
- 25) Zaak overgedragen aan: _____
- 26) Datum van de terechtzitting: ____ . ____ . 19__, voor: Politierechter
 Meervoudige kamer
- 27) Strafeis: _____
- 28) Einduitspraak: Schuldigverklaring met oplegging van de volgende straf: _____
 Vrijspraak
 Ontslag van rechtsvervolgning
- 29) Bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke straf:

Opmerkingen:

*) Doorhalen wat niet van toepassing is.

Bijlage 2

Ontwerpformulier 1985



01 Aangeleverd door:

- inspectie _____
- te _____ 01
- bijz. opsporingsdienst nl.:
_____ 02
- rijkspolitie te:
_____ 03
- gemeentepolitie te:
_____ 04
- officier van justitie te:
_____ 05
- rechter-commissaris te:
_____ 06
- F.I.O.D. (incl. uitlopers) 07
- interdisciplinair team 08
- anders, nl. 77

02 Wijze van ontdekken:

- bij aanslagregeling 001
 - bij controle inspectie 002
 - bij controle R.A.D. 004
 - uitloper, dossiernr. ... 008
 - tip, niet anoniem 016
 - tip, anoniem 032
 - politieonderzoek door _____
 - te _____ 064
 - reNSEIGNERINGS-AKTIE nl.:
_____ 128
 - reNSEIGNERING 256
 - anders, nl.: _____ 512
- jaar mnd. dag

03 Rapport (zie 02) opgemaakt op _____

- niet van toepassing 2

04 Van akkie werd afgezien ja 1
 nee 2

verder naar vraag 07 ←

05 Reden van afzien akkie:

- geen strafbaar feit 1
- geen bewijs 2
- gering feit nl. f 3
- wel strafwaardig, geen onderzoekcapaciteit 4
- geen prioriteit bij O.M. 5
- verdachte reeds op commune delikt vervolgd 6
- anders, nl. 7

06 Op dit tijdstip waren van de vermoedelijke fraude de volgende gegevens bekend over de aard van de feiten en de wijze waarop zij gepleegd zijn:

STOP INVULLING

07 Bedrijfstak(ken) waarbinnen de (vermoedelijke) fraude plaats vond:

jaar mnd. dag

08 Datum inschrijving FIOD _____

09 Voor aanvang onderzoek als verdacht aan te merken:

- rechtspersonen 1
aantal _____
 - natuurlijke personen 2
aantal _____
- jaar mnd. dag

10 Akkie na kennisneming fraude op _____

- aanvang opsporingsonderzoek door Fiscale recherche 01
- aanvang opsporingsonderzoek door Rechercheteam 02
- controle onderzoeksteam 04
- alsnog teruggezonden aan Directeur (vr. 05 en 06 invullen) 08
- anders, nl.: _____ 16

BIJLAGE II

Interimrapport II

Frauderegistratie FIOD-fraude

Petrus C. van Duyne

Inhoudsopgave

1	Inleiding	63
2	Cijfermatig overzicht: algemeen	65
2.1	De herkomst der zaken en hun wijzen van ontdekken	66
2.2	Wijzen van frauderen	68
2.3	De schade	69
2.4	De uitlopers	72
2.5	De afdoening	73
2.6	De afhandelingsduur	74
3	Besluit	77
	Bijlage: FIOD-fraude registratieformulier	79

1 Inleiding

Dit verslag betreft de eerste inventarisatie van de door de fiscale recherche van de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) in 1983 afgehandelde zaken betreffende overtredingen van art. 68 Algemene Wet inzake Rijksbelastingen en artt. 225 en 226 Sr. De analyse is gebaseerd op de gegevens zoals deze op het oorspronkelijke FIOD-frauderegistratieformulier zijn opgenomen. Aangezien dit formulier voor het CBS bezwaarlijk te verwerken was, is in overleg met de FIOD een nieuw formulier ontwikkeld, waarop de gegevens van het oorspronkelijke formulier zijn overgezet en verwerkt.

Dit verslag is niet alleen gebaseerd op de verwerking door het CBS, maar ook op handmatige verwerking van de oorspronkelijke formulieren: niet alle gegevens bleken nl. op het nieuwe CBS-formulier te kunnen worden overgebracht. Ook de hercodering bleek in sommige gevallen anders te zijn. Dit leidde soms tot kleine percentuele verschillen in de uitkomsten.

Dit verslag is in hoofdzaak een kwantitatieve inventarisatie: met interpretaties en kwalitatieve beschrijvingen betreffende belastingfraude is zuinig omgesprongen. Daarvoor is het basismateriaal te beknopt. We beschikken bv. slechts over de gegevens van een jaar, waardoor een tijdanalyse niet mogelijk is. Evenmin beschikken we over gegevens betreffende de door de inspecties afgehandelde fraudezaken.

2 Cijfermatig overzicht: algemeen

Blijkens de ingezonden formulieren werden door de FIOD in 1983 441 zaken afgehandeld. Zoals te verwachten was, ging het daarbij om een bont geheel van feiten en verdachten, dat wij hier slechts in abstracte, tabellarische vorm kunnen opvoeren. De verscheidenheid is inderdaad zeer groot te noemen. Wanneer we bv. kijken naar het fiscale nadeel, dan zien we dat dit uiteenloopt van f 600,— tot f 44.250.000,—, wat laat zien dat de schade nogal ongelijk verdeeld is. Het laatstgenoemde schadebedrag vormt nl. 31% van de totale voor 1983 berekende fiscale schade van f 143.370.780,—.

Ook de bij de FIOD-onderzoeken betrokken verdachten vormen een bont geheel, hetgeen laat zien dat ook vele 'blauwe boorden' deelnemen aan de 'witteboordenmisdaad': *monteurs, pijpfitters of visboeren komen even veelvuldig in het bestand voor als directeuren, medici, leraren en notarissen. Een stelselmatige indeling naar beroepsgroep is evenwel niet ondernomen: hiervoor was in te veel gevallen het opgegeven beroep onduidelijk (het directeurschap kon bv. uiteenlopen van de stromandirecteur van een klap-BV tot de directeur van een concern).*

In totaal waren bij de afgehandelde zaken 674 verdachten betrokken, van wie 382 verhoord werden. Van de laatstgenoemde groep werden 62 verdachten in verzekering gesteld. Het aantal verhoorde getuigen bedroeg 1260.

Een belangrijk deel van de afgehandelde zaken, nl. 46%, had betrekking op de zg. 'uitlopers'. Dit zijn zaken, die uit een eerder onderzoek voortvloeien. Voorbeeld: bij een onderzoek bij een groot visserijbedrijf worden een aantal namen van leveranciers en afnemers ontdekt; uit de administratie van een bijlesorganisator worden de namen van deelnemende leraren gehaald; de kopelbaasadministratie leidt tot onderzoek naar de herkomst van de — veelal — valse facturen, e.d. De kluwens en ketens waarin deze uitlopers vastzitten kunnen naar omvang aanzienlijk verschillen. In het totaal waren er 52 van zulke kluwens. Een nadere uitwerking zal in een afzonderlijke paragraaf worden weergegeven.

Zoals in het bovenstaande reeds is aangegeven, bedroeg voor het verslagjaar 1983 het berekende fiscale nadeel f 143.370.000,—. Daarbij dient te worden opgemerkt, dat bij 80 zaken (= 18%) geen fiscaal nadeel kon worden opgegeven, bv. omdat de zaak te oud was om nog nader te onderzoeken, het OM de zaak toch niet kon behandelen of het bewijs technisch niet te leveren was. De meeste door de FIOD opgegeven schadebedragen zijn gebaseerd op berekeningen. In de gevallen waarin zo'n berekening niet mogelijk was, werd een — conservatieve — schatting uitgevoerd. Voor de ontdoken omzetbelasting en vennootschapsbelasting werd daarbij uitgegaan van 19 resp. 45% van de verzwegen omzet en ontvangsten. Ten aanzien van de loon- en inkomstenbelasting werd de schade op 50% van het niet opgegeven inkomen geschat, naar het oordeel der FIOD-ambtenaren een ietwat te lage schatting. Het bovengenoemde schadebedrag lijkt dus wat aan de lage kant. De verdeling van de fiscale schade over de verschillende variabelen zal afzonderlijk worden behandeld.

2.1 De herkomst der zaken en hun wijzen van ontdekken

Het FIOD-fraudeformulier vroeg de invullers aan te geven door wie of door welk kanaal de zaken waren aangeleverd en op welke wijze de feiten aan het licht waren gekomen. In tabel 1 is het 'invoerkanaal' van de zaken weer gegeven.

Tabel 1: Invoerkanaal der fraudezaken in percentages

inspectie	33
FIOD	42
Gemeentepolitie	3
Rijkspolitie	1
Officier van Justitie	8
rechter-commissaris	2
interdisciplinair team	—
bijzondere opsporingsdienst	1
anders/combinatie	10
totaal = 440	100%

Tabel 1 laat zien dat ruim drievierde der zaken uit het eigen bedrijf afkomstig is. Politie/justitie zijn verantwoordelijk voor 13% der aangeleverde zaken. Van de bijzondere opsporingsdiensten waren drie zaken afkomstig.

Bij deze verdeling dienen wel enige kanttekeningen te worden gemaakt. Zoals uit het algemene overzicht reeds bleek, is 46% der zaken een uitloper van een ander fiscaal onderzoek en als zodanig vanzelfsprekend afkomstig uit het eigen bedrijf. Wanneer we van deze uitlopers afzien, dan komt het relatieve aantal van politie/justitie afkomstige zaken op 26%.

Richten we vervolgens onze aandacht op de door politie/justitie aangeleverde zaken, dan zien we dat de toelevering niet gelijkmatig te noemen is. Ruim de helft van de door het OM aangeleverde zaken zijn afkomstig van het parket *Rotterdam*, in de meeste gevallen ten gevolge van een 'onderzoek bij een bank'. Vier zaken zijn afkomstig van het arrondissement *Maastricht*. De overige door het OM ingeleverde zaken (14) zijn verdeeld over 11 andere parketten, die één, soms twee zaken aanleverden. Uit de arrondissementsparketten *Groningen*, *Leeuwarden*, *Assen*, *Zutphen*, *Utrecht* en *Haarlem* waren geen zaken afkomstig.¹⁾

Een gelijksoortige ongelijkmatigheid in invoer is vast te stellen wanneer we kijken naar de van de politie afkomstige zaken. Van de 18 door de politie aangeleverde zaken waren er vier afkomstig van de rijkspolitie *Maastricht* en twee van *'s-Hertogenbosch*. Met uitzondering van de gemeentepolitie *'s-Gravenhage* waren de door de gemeentepolitie aangeleverde zaken afkomstig van 8 verschillende *buiten de randstad* gelegen middelgrote gemeenten: Oldenzaal, Rozendaal, Tiel, Heerlen, Amersfoort, Almelo en Oosterhout. Ook hier blijken de noordelijke provincies te ontbreken, alsmede Utrecht, Noord-Holland en Zeeland.

Uiteraard is het niet mogelijk om op grond van deze gegevens nu reeds ferme conclusies te trekken over de fraudegevoeligheid van andere opsporingsdiensten dan de FIOD of over de geringe bereidheid van de politie of het OM om fraudezaken aan de FIOD te melden. In sommige arrondissementen, zoals *Den Haag* en *Rotterdam* wordt binnen het bestaande beleidsoverleg beslist of een fraudezaak als een gemeen delict al dan niet rechtstreeks door de politie onderzocht en door het OM vervolgd zal worden. Wordt tot het laatste besloten, dan zijn er geen termen aanwezig om de zaak aan de FIOD voor onderzoek voor te dragen. Aangezien in de beleidsoverleggen ook een

1) Dit wil niet zeggen dat er in deze arrondissementen geen fraudezaken gediend zouden hebben: hoewel zelden cijfermatig onderbouwd (!) maken de jaarverslagen wel gewag van enige aangebrachte fraudezaken.

functionaris van de belastingdienst zitting heeft, mag worden aangenomen dat de belangen van deze dienst voor de af te handelen zaak voldoende gewaarborgd zijn.²⁾

Voorts dient men te bedenken dat de politie technisch zuivere belastingfraude ook niet kan onderkennen. Dit neemt niet weg dat zij wel vermoedens kan hebben betreffende zwart geld e.d.

Bovenstaande opmerkingen nemen niet het gevoel weg, dat er een informatiekloof bestaat tussen de politieke opsporingsdiensten en de FIOD. Het bovengeschetste aanleverpatroon vertoont landelijk te veel witte plekken om aannemelijk te maken dat andere korpsen *niet* op vermoedelijke gevallen van (fiscale) fraude zouden stuiten. Meer voor de hand liggend lijkt de hypothese dat een actief informatiebeleid nog slechts in de kinderschoenen staat waardoor de dwarsverbanden tussen de diensten slechts een plaatselijk en incidenteel karakter hebben. Uiteraard gaat het hier nog slechts om een vermoeden, dat met behulp van de door de politie/justitie bijgehouden registratie van ondernemersfraude in het kader van dit project nader getoetst dient te worden.³⁾

Kijken we vervolgens naar de in tabel 2 weergegeven bevindingen betreffende de *wijze van ontdekken*, dan zien wij wederom dat de meeste feiten door (opsporings)handelingen binnen de belastingdienst aan het licht komen, zelfs wanneer wij afzien van de grote stroom van uitlopers. Bijna één derde van de fraudezaken blijkt aan het licht te komen ten gevolge van één of andere controle, renseignement⁴⁾ of renseigneringsactie, zoals de actie Schuimkraag of Goudtand.

Tabel 2: Wijze van ontdekken in procenten

aanslagregeling	6
controle inspectie	12
controle RAD	7
uitloper	46
tip: anoniem	3
tip: niet anoniem	3
politie	5
renseigneringsactie	1
renseignement	5
anders	10
combinatie	1
totaal = 440	100%

In totaal werden er 21 zaken ontdekt door de politie en 8 door bijzonder onderzoek (bv. LTD, steunfraudeteam), door de Officier van Justitie zelf of door de rechter-commissaris in faillissementszaken. Het totale fiscale nadeel van de door deze diensten ontdekte zaken bedroeg f 20.349.323,— (14% van het totale fiscale nadeel!) met een gemiddelde schade van f 782.666,— (in drie zaken was het schadebedrag onbekend).

Tenslotte is nagegaan hoe de aanvoer over de provincies verdeeld is. Een moeilijkheid hierbij was, dat de herkomst bij meer dan de helft van de zaken (53%) niet was opgegeven. Uit tabel 3 blijkt dat 72% van de 205 zaken waarvan de herkomst was opgegeven afkomstig was uit vijf provincies. De grootste invoer was afkomstig uit *Zuid-Holland* (20%), gevolgd door *Noord-Holland*

2) Ter voorkoming van misverstand dient te worden opgemerkt, dat de aanleverende instantie, zoals het OM, zijn informatie binnen het werk- of beleidsoverleg weer van de belastingdienst gekregen kan hebben.

3) De eerste mededelingen uit het veld over dit onderdeel van het registratieproject lijken deze vermoedens met grote regelmaat te bevestigen.

4) Renseigneren is het doorgeven van belastingtechnische informatie van de ene inspectie naar de andere.

(14%), *Gelderland* (13%), *Noord-Brabant* (13%) en *Limburg* (12%). De invoer uit de drie noordelijke provincies bedroeg 12%. Vanzelfsprekend dienen deze percentages betrokken te worden op het totaal aantal belastingplichtigen per provincie. Helaas waren deze gegevens ten tijde van het schrijven van dit verslag niet aanwezig: de provinciegrenzen blijken nl. in veel gevallen niet samen te vallen met de inspectiegrenzen. We moesten derhalve genoegen nemen met een vergelijking van de invoerpercentages met de verdeling van de totale bevolking op 1 januari 1983 over de 11 provincies.

Tabel 3: Verdeling van de zaakinvoer per provincie vergeleken met de landelijke verdeling van de bevolking

	FIOD-invoer	bevolkings- verdeling
	%	%
Groningen	7	4
Friesland	2	4
Drente	3	3
Overijssel	7	7
Gelderland	13	12
Utrecht	5	6
Noord-Holland	14	16
Zuid-Holland	20	22
Zeeland	3	2
Noord-Brabant	13	15
Limburg	12	8
totaal: 205	100	100
onbekend/ niet in te delen: 235		

Hoewel de in tabel 3 weergegeven vergelijking te grofmazig is om er weinig meer dan vermoedens aan te ontlokken, valt toch op dat de verdeling van de FIOD-invoer in grote lijnen evenwijdig loopt aan de provinciale verdeling van de totale bevolking. Alleen de provincie *Limburg* vertoont in het FIOD-bestand een ietwat grotere oververtegenwoordiging (4%), gevolgd door *Groningen* met een oververtegenwoordiging van 3%. Verder dan deze vaststelling kan o.i. op grond van dit materiaal niet worden gegaan.

2.2 Wijzen van frauderen

De door de FIOD opgegeven wijzen van frauderen waren van zeer uiteenlopende aard. Het was dan ook niet eenvoudig om de fraudevormen zodanig in te delen dat aan deze verscheidenheid recht werd gedaan zonder dat de aldus gevormde rubrieken te klein werden. Uiteindelijk werden er 12 frauderubrieken gevormd, waarvan de frequentieverdeling in de onderstaande tabel is weergegeven.

Tabel 4: Wijzen van frauderen in percentages

1) verzwegen ontvangsten/omzet	19
2) prive-uitgaven zakelijk geboekt	2
3) zwarte lonen uit verzwegen omzet	2
4) zwarte lonen middels valse facturen	3
5) verzwegen rente	2
6) verzwegen inkomsten uit arbeid	21
7) te hoge aftrekposten (pers. verplicht, renten, kosten, giften, enz.)	1
8) combinatie van 5-7 met valse bescheiden	29
9) subsidiefraude waaronder WIR	1
10) actefraude (art. 226/227 Sr.) met belastingsheffingsgevolgen	3
11) overig	18
totaal: 410	100%
onbekend: 30	

Tabel 4 laat zien dat fraude in de omzet- en ontvangstensfeer en het verzwijgen van inkomsten uit arbeid het meeste voorkomen. Daarnaast blijkt er veelvuldig met valse bescheiden gewerkt te worden teneinde renten, inkomsten uit arbeid en aftrekposten te kunnen wegwerken. Vooral het frauduleus 'bankieren' kwam vaak voor nl. 43 maal (10%). In 22 gevallen was er sprake van het doen van bankzaken onder valse naam. Een bijzondere vorm van 'frauduleus bankieren' vond plaats middels de volgende (witte boorden) constructie, de zg. *ikonentransactie*. Aan een aantal notabelen werd de rente op geleend geld middels een ikonentransactie verstrekt. De 'bankier' gaf ikonen uit voor bv. f 1000,— met het recht op terugverkoop. De terugkoop viel duurder uit dan de aankoop; bv. f 1.200,— en het verschil was dan in feite rente vermomd als 'onbelaste speculatiewinst'. Van deze ikonentransactie werden er 21 zaken afgedaan.

De zwarte inkomsten uit arbeid liepen uiteen van de werknemers van koppelbazen tot leraren en gepensioneerde gerechtsdienaren. In de meeste gevallen ging het daarbij om uitlopers van een andere zaak, waarbij men op de namen van een groot aantal werknemers of aan een zwart circuit deelnemende personen stuitte.

Vanzelfsprekend levert de rubriek 'overig' een bont geheel van fraudevormen op die te weinig voorkwamen om afzonderlijk te boeken. In 19 gevallen was er sprake van ambtswaarschuld, al dan niet gepaard gaande met het aannemen van steekpenningen van aannemersbedrijven, ambtelijke verduistering in dienstbetrekking en het 'soepel' regelen van een subsidie-aanvraag van schoonmama. Een enkele keer was er sprake van een commuun delict of was er helemaal geen sprake van een misdrijf omdat de belastingplichtige geen aangifte had ingediend en zijn boekhouding had doen verdwijnen! Daarbij ging het o.a. om koppelbazen, of hun katvangers. In twee gevallen werd door de verdachte het bewijsmateriaal veilig gesteld bij een notaris, die vervolgens weigerde dit vrij te geven, ten gevolge waarvan er geen strafbaar feit kon worden vastgesteld.

2.3 De schade

Het is natuurlijk niet alleen van belang om te weten hoe vaak een bepaalde vorm van fraude voorkomt, maar ook hoe hoog het daardoor veroorzaakte fiscale nadeel is. Vanzelfsprekend geldt hetzelfde voor de wijze van ontdekken en de herkomst der zaken. In het onderstaande zal daarop nader worden ingegaan, alsmede op de verdeling van de fiscale schade zelf, die in de volgende tabel is weergegeven.

Tabel 5: Verdeling van de fiscale schade in percentages

0- 2.500	7
2.501- 5.000	16
5.001- 10.000	16
10.001- 20.000	18
20.001- 50.000	10
50.001-100.000	9
100.001-500.000	10
500.001-1 milj.	7
meer dan 1 milj.	6
totaal: 360	100%
onbekend: 80	

Bovenstaande tabel laat zien, dat de schade bij meer dan de helft der zaken beneden de f 20.000,— blijft (57%). Wanneer we kijken naar een der voorstel-

de vervolgingsmaatstaven, nl. die van f 50.000,— dan zien we dat volgens deze maatstaf 67% onder deze grens blijft.⁵⁾

De in tabel 5 weergegeven frequentieverdeling verhuut evenwel de ongelijkmatige opbouw van de totale schade. Kijken we nl. alleen naar de zaken met een schadebedrag van 1 miljoen of meer, dan blijkt dat deze zaken 78% van het totale schadebedrag voor hun rekening nemen, hoewel zij slechts 6% van het bestand vormen. Kijken we vervolgens naar een andere groep zaken, nl. de uitlopers, die 46% van het bestand vormen, dan blijkt dat deze slechts 7% van het schadebedrag voor hun rekening nemen. Overigens dient te worden opgemerkt, dat de stelligheid van deze uitspraken enigszins getemperd moet worden door het grote aantal gevallen waarin geen schadebedrag kon worden berekend. Daarbij ging het vooral om zaken die voor fiscaal-administratieve afhandeling werden teruggezonden aan de directeur. In een aantal andere gevallen was er sprake van een commuun delict of van ambtsmisbruik en werd uit hoofde van deze overtredingen vervolgd zonder dat het fiscale nadeel berekend was. In 16 gevallen kon de zaak niet in onderzoek worden genomen ten gevolge van gebrek aan onderzoekcapaciteit.

Wanneer we vervolgens kijken naar de verdeling van de fiscale schade over de onderscheiden wijzen van frauderen, dan krijgen we het volgende in tabel 6 weergegeven beeld.

Tabel 6: Verdeling van de fiscale schade over de wijze van frauderen in percentages

	wijze van frauderen	aandeel in totale schade	gemiddelde schade*
1) verzwegen ontvangsten/omzet	19	16	299.000
2) prive-uitgaven zakelijk geboekt	2	0,4	104.000
3) zwarte lonen uit verzwegen omzet	2	2	394.000
4) zwarte lonen uit valse facturen	3	22	2.805.000
5) verzwegen rente	2	0,07	12.000
6) verzwegen inkomsten uit arbeid	21	1	23.000
7) te hoge aftrekposten	1	0,05	32.000
8) combinatie 5-7 met valse bescheiden	28	54	718.000
9) subsidiefraude waaronder WIR	1	0,6	264.000
10) actefraude	3	0,1	20.000
11) overig	18	5	136.000
totaal: 410	1) 100	2) 100	
1) onbekend: 30			
2) onbekend: 81			

* De in deze kolom opgenomen gemiddelde schaden zijn door het ontbreken van gegevens op een kleiner aantal (360) gebaseerd dan de percentages van kolom 1.

Zoals uit tabel 6 overduidelijk blijkt, is er bij de meeste wijzen van frauderen sprake van een ondervertegenwoordiging. Het werken met valse bescheiden en het betalen van zwarte lonen middels het opnemen van valse facturen in de boekhouding zijn duidelijk oververtegenwoordigd. Ten aanzien van rubriek 9 (combinatie 6-8 middels valse bescheiden) dient evenwel te worden opgemerkt, dat (a) het hier gaat om een zeer samengestelde groep van fraudevormen en (b) dat het totale bedrag van deze rubriek voor 58% (f 44.250.000,—) door één zaak bepaald wordt (een enorme BTW-fraude in de oliehandel middels 'een veelheid van valse bescheiden'). Indien we afzien van deze reusachtige zaak, dan daalt het aandeel van deze rubriek tot 33% van het aldus eveneens bijgestelde totale schadebedrag. Het lijkt ons evenwel onjuist om dit soort uitschieters niet in de berekeningen te betrekken, hewel de invloed ervan op de totale verdeling niet onvermeld mag blijven. In het onderstaande

5) De f 50.000,— grens zal niet de enige vervolgingsmaatstaf zijn. Er wordt eveneens gedacht aan recidive, de arglist waarmee het feit gepleegd wordt en de maatschappelijke positie, in de zin van morele verantwoordelijkheid van de verdachte.

zal de invloed van de genoemde BTW-fraude dan ook met enige regelmaat worden vermeld.

Kijken wij voorts naar de verdeling van de schade over de herkomst van de zaken per provincie, dan levert dit het volgende beeld op.

Tabel 7: Verdeling van de schade over de invoer per provincie in percentages

	invoer per provincie	aandeel in de totale schade
Groningen	7	4
Friesland	2	0,2
Drente	3	2
Overijssel	7	3
Gelderland	13	4
Utrecht	5	3
Noord-Holland	14	12
Zuid-Holland	20	44
Zeeland	3	2
Noord-Brabant	13	16
Limburg	12	9
totaal: 205	100%	100%
onbekend: 235		

Het meest opvallend is de oververtegenwoordiging van de provincie Zuid-Holland, die overigens wederom wordt bepaald door de eerder vermelde BTW-fraude. Corrigeren we voor deze zaak, dan daalt het aandeel van deze provincie tot 7%. Gelijkzeitig neemt het relatieve aandeel van de andere provincies toe, het sterkst in de provincie Noord-Brabant (26%), Noord-Holland (19%) en Limburg (14%). Aangezien in meer dan de helft der zaken de herkomst niet bekend was, lijkt het een hachelijke zaak uit deze gegevens verdergaande conclusies te trekken.

Een vergelijking van de wijze waarop de fraudes ontdekt waren met hun aandeel in het totale fraudebedrag levert het volgende beeld op.

Tabel 8: Verdeling van de schade over de wijzen van ontdekken in percentages

	wijze van ontdekken	aandeel in de totale schade
aanslagregeling	6	1
controle inspectie	11	10
controle RAD	6	40
controle inspectie/RAD	1	1
uitloper	49	8
niet anonieme tip	3	3
anonieme tip	3	1
politie-onderzoek	6	14
renseignering	6	1
anders	9	20
totaal: 360	100%	100%
onbekend: 80		

Reeds eerder is melding gemaakt van de oververtegenwoordiging van de door de politie aangeleverde zaken ten aanzien van het relatieve aandeel in het schadebedrag en de ondervertegenwoordiging van de uitlopers. Opvallend is voorts het grote aandeel van de door de RAD-controles aan het licht gebrachte zaken: 40% van de totale schade, hetgeen overigens weer voor het grootste deel wordt bepaald door de eerder genoemde BTW-fraude. Na correctie voor deze fraude daalt het aandeel van de RAD-zaken in het totale fraudebedrag tot 12%.

Wanneer we vervolgens kijken naar de opbouw van de fraudebedragen over de verschillende belastingmiddelen, dan verkrijgen we het volgende in tabel 9

weergegeven beeld. Daarbij dient te worden opgemerkt, dat per onderzochte zaak ten aanzien van meer dan één belastingmiddel fraude kan zijn gepleegd (zie vraag 17 van het formulier).

Tabel 9: Verdeling van het fiscale nadeel over de belastingmiddelen, in percentages van het totale nadeel

	N	%
inkomstenbelasting	263	23
omzetbelasting	109	35
loonbelasting/premieheffing	84	24
vennootschapsbelasting	28	11
overige fiscale schade	90	6
totaal: f 142.229.000,—		100%

Zoals uit tabel 9 blijkt, is het grootste fiscale nadeel gelegen bij de omzetbelasting. Het *gemiddelde* nadeel was evenwel het hoogst bij de vennootschapsbelasting, nl. f 576.750,—, gevolgd door de omzetbelasting met een gemiddelde van f 455.119,— en de loonbelasting/premieheffing met een gemiddelde van f 414.190,— per onderzochte zaak. De gemiddelde schade per aanslag lag bij de inkomstenbelasting aanzienlijk lager, nl. f 126.700,—.

De verdeling van de schade naar de wijze van afdoening zullen we in een volgende paragraaf bespreken. Allereerst zullen we ingaan op de zg. uitlopers.

2.4 De uitlopers

Zoals reeds eerder vermeld neemt de grote groep van de zg. uitlopers bijna de helft van de afgehandelde zaken in beslag, nl. 46%. Het spreekt vanzelf dat we ook hier te maken hebben met een zeer bont gezelschap van fraudeurs, uiteenlopend van (semi)profvoetballers, vishandelaren tot gerechtsdienaren, geïmagineerde liefhebbers van ikonen en bijlesverzwijgende leraren.

De uitlopers waren verdeeld over 52 kluwens (uitloopzaken waartussen een onderling verband bestond, d.w.z. terug te voeren waren op een dossiernummer) in verschillende orden van grootte. 41 kluwens telden drie 'leden' of minder, waarbij moet worden aangetekend dat niet bekend is of alle kluwens in het verslagjaar 1983 ook inderdaad tot op de allerlaatste uitloper zijn afgehandeld. Wij beperken ons derhalve tot enige opvallende uitkomsten.

Allereerst de indeling naar fraudebedrag. Van 187 uitlopers werd het fiscale nadeel opgegeven, waarvan de verdeling in de volgende tabel is weergegeven.

Tabel 10: Verdeling van de uitlopers naar fiscaal nadeel in percentages

« 2.500	7
2.501- 5.000	23
5.001- 10.000	20
10.001- 20.000	29
20.001- 50.000	10
50.001-100.000	7
100.001-500.000	4
» 500.000	2
totaal: 181	100%

Zoals tabel 10 laat zien, is het fiscale nadeel bij 30% van de uitlopers niet meer dan f 5.000,— en ligt 13% boven de f 50.000,—. De twee 'toppers' van meer dan een miljoen hadden een fiscaal nadeel van respectievelijk f 16.947.716,— en f 1.715.700,—. Het gemiddelde fiscale nadeel van de grotere kluwens met meer dan 10 uitlopers lag tussen de f 9.000,— en f 21.000,—. In het laatste geval ging het om een 16-tal vishandelaren, die niet

onaanzienlijke delen van hun omzet verzwegen. De verdachten, uiteenlopend van de 'haringboer op de hoek' (f 4.000,— tot f 5.000,— schade) tot de 'groot-handelaar in zeevis' werden allen ter verdere vervolging aan de directeur overgedragen. Naast deze zaak waren er vier zaken, waarbij inkomen uit dienstverband was verzwegen. Zo waren in een groot metaalbedrijf veel monteurs, lassers, pijpfiters e.d. zwart in dienst, al dan niet voorzien van een aanvullende sociale uitkering. De 22 bij deze kluwen betrokken verdachten werden ongeacht de hoogte van de schade ter vervolging voorgedragen.

De kluwen van de (semi)profvoetballers viel uiteen in twee afzonderlijke kluwens, die ieder weer op een verdachte konden worden teruggevoerd. De directeur van de BV voor het verzorgen van publiciteit en reclame had aan (semi)profvoetballers leningen verstrekt, die in feite handgelden waren. Deze verkapte handgelden werden uiteraard niet als inkomen opgegeven, wat een totaal fiscaal nadeel van f 260.379,— opleverde.

Bij de 20 — gepensioneerde — gerechtsdienaren en 24 leerkrachten was er sprake van een stelselmatige verzwijging van neveninkomsten hetgeen een nadeel van resp. f 181.908,— en f 211.865,— opleverde.

Het gemiddelde fiscale nadeel van de uitlopers bedroeg f 53.590,—. De totale fiscale schade bedroeg f 9.699.876,—. Het gemiddelde van de overige zaken bedroeg f 746.765,—, aanzienlijk meer dus dan dat van de uitlopers.

2.5 De afdoening

De wijze waarop de zaken werden afgedaan is weergegeven in de onderstaande tabel.

Tabel 11: Wijze van afdoening in percentages

ter vervolging:	%
aan directeur	31
aan Officier van Justitie	22
aan directeur ter schikking	7
fiscaal-adminstr. afdoening	38
anders w.o. stopzetting onderz.	2
totaal: 410	100%
onbekend: 30	

Blijkens bovenstaande tabel wordt meer dan de helft der zaken ter vervolging voorgedragen, terwijl 45% administratief of middels een schikking wordt afgedaan.

De vraag is nu of op grond van de gegevens van deze registratie iets van een 'aanbrengbeleid' te bespeuren valt.

Wanneer we allereerst kijken naar het gemiddelde schadebedrag, dan zien we dat de administratief of middels schikking afgedane zaken een lager gemiddelde vertonen dan de voor vervolging voorgedragen zaken, nl. f 203.134,— en f 15.929,—, tegen f 568.857,—.

Hoewel uitsplitsing over de wijzen van frauderen voor de meeste frauderubrieken te kleine absolute aantallen oplevert, blijken verzwégen omzet, het hanteren van valse bescheiden alsmede actefraude verhoudingsgewijs het meest voor vervolging te worden voorgedragen: nl. in ongeveer 2/3 van het aantal gevallen. Gevallen van verzwegen renten werden alle administratief of middels schikking afgedaan.

Ten aanzien van de middels *schikking* afgedane zaken kon geen duidelijke lijn ontwaard worden. Het schadebedrag lag voor de helft van deze zaken boven de f 1.000,—, en in drie gevallen boven de f 100.000,—. De achtergronden van dit uiteenlopend beleid zijn op grond van deze registratie niet te bevroeden. Een eerste inspectie van de voor schikking voorgedragen verdachten naar beroepsgroep lijkt de indruk te wekken dat het daarbij merendeels gaat

om hoger geschoolden. Zonder inzicht in de achtergronden van de beslissing kan de verderstreckende conclusie ten aanzien van mogelijke klassejustitie uiteraard niet getrokken worden.

Richten wij vervolgens onze aandacht op de administratief afgehandelde zaken, dan blijken deze in vier groepen uiteen te vallen, die met de codes A-D worden aangegeven:

- A: geen strafbaar feit (4%)
- B: niet te bewijzen (6%)
- C: gering feit (12%)
- D: oud feit/geen onderzoekcapaciteit, wel strafwaardig (3%)

Van de overige administratief afgedane zaken was geen afdoeningscode opgegeven. Over de eerste twee rubrieken kan op grond van dit onderzoek nog weinig worden opgemerkt, evenals over de — nog — weinig voorkomende rubriek 'geen capaciteit'.

De meest belangwekkende code blijkt *gering feit* te zijn en wel om zijn grote spreiding: deze bleek nl. uiteen te lopen van f 900,— tot f 40.000,—. In het laatste geval ging het om een plaatselijk politicus in het zuiden des lands. Bij de *Ikonentransactie* liep de spreiding van het 'gering feit' van f 4.000,— tot f 28.000,—.⁶⁾ De bij deze fraude betrokken verdachten bestonden zoals gezegd hoofdzakelijk uit welgestelden, waaronder een aantal medische specialisten. De kwalificatie 'gering feit' werd bij de frauderende leraren slechts tot f 5.000,— gebruikt. Bij de frauderende monteurs kwam deze kwalificatie in het geheel niet voor, evenals bij de waarnemend griffiers die vanwege hun hoge leeftijd niet voor vervolging in aanmerking kwamen. In totaal werd de aanduiding 'gering feit' twaalf maal toegepast op schadebedragen boven de f 10.000,— (8 maal tussen de f 10.000,— en f 20.000,— en 4 maal tussen de f 20.000,— en f 40.000,—).

Van deze zaken die voor strafrechtelijke *vervolging* in aanmerking kwamen, lag in 12 gevallen het schadebedrag onder de f 5.000,—. In 6 gevallen ging het daarbij om actefraude en 6 maal was er sprake van het werken met valse bescheiden. Wanneer we kijken naar zaken onder de f 50.000,—grens, dan blijkt dat 106 zaken voor vervolging werden voorgedragen, hetgeen 49% van alle te vervolgen zaken is. Van 11 zaken was het schadebedrag niet opgegeven. In sommige gevallen was er geen sprake van schade omdat de fraude meteen was ontdekt. Waarschijnlijk werd een vervolging voorgesteld wegens de arglist van de aangewende toedichtingsinstructie.

In een aantal gevallen kon niet tot vervolging worden overgedaan. Zoals vermeld werden in twee gevallen de bezwarende bescheiden bij een notaris gedeponeerd en werd inzage geweigerd. Bij twee verdachten (koppelbazen) kon geen misdrijf worden vastgesteld omdat er geen aangifte was gedaan. Bij twee uitlopers van een kluwen werd het onderzoek op verzoek van de politie, die op een verdovende middelenhandel was gestuit in verband met de tweede verdachte, 'tijdelijk' stilgelegd. De politie zou de FIOD laten weten wanneer het fiscale onderzoek weer zou kunnen worden hervat. Op deze mededeling werd door de opsporingsambtenaren van de FIOD tevergeefs gewacht, waardoor de zaak inmiddels zo oud was geworden, dat deze maar als 'oud feit' naar de directeur werd teruggezonden.

2.6 De afhandelingsduur

Een vaak gehoorde uitspraak van de zijde van andere op fraude gerichte opsporingsinstanties is dat "'t bij de FIOD allemaal zo lang duurt". Aangezien de afhandelingsduur een belangrijk bedrijfsgegeven is, hebben we daaraan afzonderlijk aandacht besteed. Deze afhandelingsduur strekt zich uit van de

⁶⁾ Volgens mondelinge mededeling van de FIOD speelde ook het gebrek aan capaciteit bij het OM een rol bij het al dan niet aanbrengen van deze zaken.

datum van inschrijving bij de FIOD tot de datum van overdracht aan de directeur. Dit betekent dat de (vaak zeer lange) aanlooptijd voordat een zaak bij de FIOD wordt ingeschreven buiten beschouwing blijft.

De gemiddelde afhandelingsduur van de in 1983 afgehandelde zaken bedroeg 10,3 maanden. De verdeling van de looptijd van de zaken is evenwel allerminst gelijkmatig te noemen: hoewel ruim 40% van de zaken blijkens de onderstaande tabel binnen 6 maanden is afgewerkt, zijn er uitschieters die de looptijd van 2 jaar verre te boven gaan. Zo blijkt de looptijd van 19 zaken tussen de 3 en 4 jaar te liggen. De afhandeling van vier andere zaken duurde nog langer, met een hoogste looptijd van 57 maanden.

Tabel 12: Afhandelingsduur der zaken in procenten

looptijd	
0- 3 maanden	26
4- 6 maanden	16
7- 9 maanden	15
10-12 maanden	11
13-18 maanden	15
19-24 maanden	6
» 25 maanden	11
totaal: 440	100%
onbekend: 1	

Over het geheel blijkt 68% der zaken binnen 12 maanden te zijn afgehandeld. De verdeling van de looptijd der zaken blijkt weinig samen te hangen met de wijze van frauderen: alleen de rubriek *verzwegen omzet/ontvangsten* scoorde in de tijdsklasse van meer dan 2 jaar enigszins hoger dan op grond van de tijdsverdeling kon worden verwacht.

Voor het overige werden bij verdere uitsplitsing de absolute aantallen te klein om uit bepaalde onder- of oververtegenwoordiging conclusies te trekken.

Een andere variabele die ons voor de looptijd van belang leek, is de *wijze van ontdekken*. Deze variabele vertoonde samenhang met de looptijd en wel in geval de zaak werd ontdekt bij *controle* van de inspectie of RAD, dan wel tengevolge van *politie-onderzoek*. In deze gevallen duurde de afhandeling der zaken gemiddeld langer. Zo duurde de afhandeling van 53% van de door controle op de inspecties ontdekte zaken langer dan 1 jaar (28% duurde langer dan 2 jaar). Voor de bij RAD-controle ontdekte zaken duurde de afhandeling van 58% van de zaken meer dan 1 jaar (23% meer dan 2 jaar). Van de door politie-onderzoek ontdekte zaken was de looptijd van 56% meer dan 1 jaar (19% meer dan 2 jaar).

Ook de variabele '*wijze van beëindiging*' vertoonde enige samenhang met de looptijd. Zaken die ter *vervolgning* werden voorgedragen waren voor ongeveer 3/4 binnen 12 maanden afgehandeld (75% bij toezending aan de directeur en 72% bij toezending aan de OvJ). Wanneer de zaken *fiscaal-administratief* werden afgehandeld was er sprake van een langere looptijd: 63% binnen 12 maanden; 21% tussen 13 en 18 maanden; 6% tussen 19 maanden en 2 jaar en 11% had een looptijd van meer dan 2 jaar.

3 Besluit

Hoewel dit verslag niet is gebaseerd op een diepergaande analyse van de achtergronden van de door de FIOD afgehandelde fraudes noch op een studie van de organisatie van de opsporing en afhandeling, roept het hier gepresenteerde materiaal toch enige vragen op.

Allereerst zijn er vragen omtrent de *invoerszijde* van de FIOD. In paragraaf 2.1 is gewezen op de vele 'witte plekken' op de invoer-landkaart en is twijfel geuit over de organisatie van de informatie-uitwisseling tussen de reguliere opsporingsdiensten en de FIOD. Hoewel de politie vanzelfsprekend technisch niet in staat is pure belastingfraude te herkennen en er in haar taakuitoefening dus ook niet op stuit, beschikt de politie anderzijds over veel informatie betreffende verdachte personen wier handel en wandel ten minste heftige twijfels over hun bestaansbronnen zouden moeten oproepen. De kennis over dit soort verdachten blijft meestal binnen de eigen kring; het gaat daarbij om verdachten tegen wie de politie met haar beperkte middelen (of belangstelling) weinig kan uitrichten, zodat de informatie maar blijft liggen. Naar onze mening ten onrechte: de door de politie en andere niet-fiscale opsporingsdiensten aangebrachte zaken bleken en fors fiscaal nadeel te hebben opgeleverd. De 7% van de door de politie/justitie ontdekte zaken namen 14% van het berekende fiscale nadeel in beslag, hetgeen toch als een extra stimulans dient te worden opgevat om de beschikbare informatie van dit onderbenutte kanaal intensiever te benutten.

In de tweede plaats zijn er vragen over de *uitvoerszijde*: de afhandeling van de fraudezaken. In paragraaf 2.5 hebben we gezien dat het niet eenvoudig is om in deze afhandeling een duidelijke lijn te onderkennen. Hiermee wordt niet gesuggereerd dat er geen beleid zou bestaan. In de eerste plaats is de verscheidenheid in zaken zeer groot, zodat de uitgangspunten per soort zaak kunnen verschillen. Zo zal bij de ene zaak de arglistigheid van de toedichtingsconstructie van doorslaggevende betekenis zijn bij de beslissing om de zaak voor vervolging voor te dragen of is er sprake van misbruik van de beroepspositie (bv. actefraude) terwijl bij de andere zaak het schadebedrag de meest doorslaggevende rol speelt. Voor de beoordeling van het aangiftebeleid dient men ook rekening te houden met de wijze waarop in de besluitvorming door de FIOD op de vervolgingsbereidheid van de OvJ vooruitgelopen wordt. In een aantal gevallen vermeldde de invuller van het formulier: "*OvJ heeft geen belangstelling*". Aangezien deze belangstelling van arrondissement tot arrondissement kan verschillen, is het begrijpelijk dat de FIOD in zijn aangiftebeleid enige op het OM gerichte differentiatie moet aanbrengen. Naar verluid was dit één van de oorzaken van de grote spreiding die wij ten aanzien van de schadebedragen onder de kwalificatie 'gering feit' aantreffen. Of dit de enige oorzaak is, kan op grond van dit materiaal moeilijk met stelligheid beantwoord worden. Opvallend was wel dat de hoogte van de maatschappelijke positie vaak samenging met een hoog schadebedrag, dat als 'gering feit' werd omschreven

of waarvoor een schikking werd voorgesteld.¹⁾ Hoewel wij geen kennis hebben van de achtergronden van de genomen beslissingen, zou meer duidelijkheid in afhandelingsbeleid het vermoeden van klassejustitie kunnen wegnemen.

Een andere vraag betreft de ontwikkeling van een fraudebeleid, dat zich op grond van de beperkte opsporings- en vervolgingsruimte zo veel als mogelijk zou moeten richten op de zwaardere zaken. Het is helaas niet mogelijk om op grond van dit onderzoekmateriaal een duidelijke omschrijving te geven van wat een 'zware' zaak zou zijn. De ernst van een zaak kan immers zowel bepaald worden door de veroorzaakte fiscale schade als door de belastingplichtige gehanteerde methode of diens maatschappelijke positie. Kijken we alleen naar het schadebedrag, dan zien we dat het betalen van zwarte lonen, gedekt door valse facturen het grootste aandeel in het totale schadebedrag oplevert, — 22% —, hoewel deze wijze van frauderen slechts bij 3% van de zaken voorkwam. Hier tegenover staat de bevinding dat fraude in de sfeer van de vennootschapsbelasting het hoogste gemiddelde nadeel opleverde, gevolgd door de omzetbelasting. Dit zou er op kunnen wijzen dat de trefkans bij een controle van de vennootschapsbelasting groter kan zijn dan bij andere belastingmiddelen, zoals bij de inkomstenbelasting. Het registratiemateriaal is helaas ontoereikend om zo'n simpele rangordening met stelligheid te kunnen voordragen, aangezien daarvoor de vereiste achtergrondgegevens ontbreken. Dit neemt niet weg dat wellicht uitgaande van dit soort gegevens een soort van rangordening zou kunnen worden aangebracht.

Ten aanzien van dit registratie-instrument dient voorts nog te worden opgemerkt, dat het maar een heel klein deel van de door de belastingdienst vastgestelde fraude in kaart brengt. Zaken die door de inspecties middels een schikking plus boete van 50% of hoger worden afgehandeld blijven buiten beeld. Het verdient dan ook aanbeveling om te zoeken naar middelen om aan de inspecties ter kennis gekomen gevallen van fraude te registreren.

Tot slot dient nog iets te worden opgemerkt over de 'losse uiteinden' van de FIOD-frauderegistratie: het resultaat van de afdoening. Daarbij denken we allereerst aan de strafrechtelijke afhandeling. Ongeveer 230 zaken zouden in 1983 aan de OvJ al dan niet middels de directeur ter vervolging zijn voorgedragen. Dit roept natuurlijk de vraag op wat er met deze zaken is gebeurd. Hoewel er wel een formele terugkoppeling bestaat voor de door de rechtbanken afgehandelde zaken naar de directeuren van 's Rijksbelastingen, bestaat er geen geformaliseerde terugkoppeling voor de door het OM afgedane zaken. De FIOD dient, teneinde de afloop te vernemen thans zelf te rappelleren. Naar onze mening verdient het sterke aanbeveling om het FIOD-registratieformulier te gebruiken om een gestandaardiseerde terugkoppeling van het OM naar de FIOD te bewerkstelligen. In feite gaat het daarbij om het versturen van een afloopbericht, behelzende de invulling van vraag 19 en 20 van dit registratieformulier. Hetzelfde geldt voor de fiscale afhandeling van de zaken: wat was de aard van de schikking en wat is ten slotte geïnd? Naar onze mening is dit onderdeel van de frauderegistratie slechts voltooid en ten volle beleidsrelevant indien zij over de grenzen van de FIOD-organisatie heenreikt.

1) Hierbij dient te worden opgemerkt, dat bij de beoordeling van de zwaarte van het feit ook de hoogte van iemands inkomen wordt meegerekend. Voorbeeld: een belastingfraude van f 20.000,— bij een inkomen van f 200.000,— zou eerder een 'gering feit' zijn dan bij een inkomen van f 50.000,—. Of deze gedachtengang juist is, en of zo'n 'gering feit' bij een hoog inkomen vanuit de gedachte 'noblesse oblige' ook minder verwijtbaar zou zijn, laten wij aan het oordeel van de lezer over.

Bijlage

FIOD-fraude registratieformulier



01 Aangeleverd door:

- inspectie
- te 01
- bijz. opsporingsdienst nl.:
 02
- rijkspolitie te:
 03
- gemeentepolitie te:
 04
- officier van justitie te:
 05
- rechter-commissaris te:
 06
- F.I.O.D. (incl. uitlopers) 07
- interdisciplinair team 08
- anders, nl. 77

02 Wijze van ontdekken:

- bij aanslagregeling 001
- bij controle inspectie 002
- bij controle R.A.D. 004
- uitloper, dossiernr. 008
- tip, niet anoniem 016
- tip, anoniem 032
- politieonderzoek door
- te 064
- renseignerings-aktie nl.:
 128
- renseignering 256
- anders, nl.: 512

03 Rapport (zie 02) opgemaakt op

- niet van toepassing 2

04 Van aktie werd afgezien ja 1

- nee 2

verder naar vraag 07 ←

05 Reden van afzien aktie:

- geen strafbaar feit 1
- geen bewijs 2
- gering feit nl. f 3
- wel strafwaardig, geen onderzoekcapaciteit 4
- geen prioriteit bij O.M. 5
- verdachte reeds op commune delikt vervolgd 6
- anders, nl. 7

06 Op dit tijdstip waren van de vermoedelijke fraude de volgende gegevens bekend over de aard van de feiten en de wijze waarop zij gepleegd zijn:

STOP INVULLING

07 Bedrijfstak(ken) waarbinnen de (vermoedelijke) fraude plaats vond:

08 Datum inschrijving FIOD

jaar mnd. dag

09 Voor aanvang onderzoek als verdacht aan te merken:

- rechtspersonen 1

aantal

- natuurlijke personen 2

aantal

jaar mnd. dag

10 Aktie na kennisneming fraude op

- aanvang opsporingsonderzoek door Fiscale recherche 01

- aanvang opsporingsonderzoek door Rechercheteam 02

- controle onderzoeksteam 04

- alsnog teruggezonden aan Directeur (vr. 05 en 06 invullen) 08

- anders, nl.:

16

Z.O.Z.

11 Aktie na aanvang opsporingsonderzoek:

	jaar	mond.	dag
aanvangsverbaal	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
verhoor verdachten	aantal	<input type="text"/>	
<i>waarvan</i> in verzekering gesteld	aantal	<input type="text"/>	
verhoor getuigen (niet zijnde verdachten)	aantal	<input type="text"/>	
	jaar	mond.	dag
in beslagneming administratie (1e keer) art. 81 A.W.R.	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
	x f 1 000,-		
in beslagneming geld/goederen door Ontvanger	t.w.v. f	<input type="text"/>	
	jaar	mond.	dag
vorming interdisciplinair opsporingsteam	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
anders, nl.			
.....			8

12 Verdachte natuurlijke personen aantal

verdachte rechtspersonen aantal

13 Beroep natuurlijk persoon (hoofdverdachte)

.....

.....

bedrijfstak rechtspersoon (hoofdverdachte)

.....

.....

14 Wijze van frauderen:

verzwegen ontvangsten/omzet	01
niet geboekte kosten/inkopen	02
privé uitgaven zakelijk geboekt	03
'zwart' loon betaald uit verzwegen omzet	04
'zwart' loon betaald middels valse facturen	05
verzwegen ontvangen rente	06
verzwegen inkomsten uit arbeid (loon-, en andere vormen van arbeid)	07
te hoge: pers. verplichtingen/bet. rente/ aftrekbare kosten/buitengewone lasten/giften enz. (te hoge aftrekposten)	08
combinatie van 01 t/m 08 (excl. 05) met valse bescheiden	09
subsidiefraude, w.o. W.I.R.	10
akte-fraude (art. 226-227 W.v.S.) met belastingheffingsgevolgen	11
overige, nl.	
.....	12

15 Onderzoek betreft periode tot

jaar mond. dag

16 Wijze beëindiging: op

ingezonden aan Directeur ter vervolging	1
ingezonden aan Directeur ter schikking	2
fiscale afdoening (vr. 05 en 06 invullen)	3
ingezonden naar O.v.J. ter vervolging	4
voortijdige stopzetting wegens	5
anders, t.w.:	6

17 Geschatte omvang fiscale schade:

x f 1 000,-

I.B.	1	<input type="text"/>
O.B.	2	<input type="text"/>
O.B. t.o.t.	3	<input type="text"/>
L.B./premieheffing	4	<input type="text"/>
V.p.B.	5	<input type="text"/>
V.B.	6	<input type="text"/>
anders, nl.	7	<input type="text"/>
anders, nl.	8	<input type="text"/>

jaar mond. dag

18 Aktie directeur: op

vervolgning	1
schikking	2
sepot (adm. afdoening)	3

19 Aktie door O.M.:

instelling van strafvervolgning	1
vordering gerechtelijk vooronderzoek ...	2
vordering bewaring verdachten	4
anders, nl.	7

20 De zaak werd niet verder behandeld wegens:

<i>inhoudelijk:</i>	
bewijstechnisch niet rond te krijgen	01
te gering fiscaal belang	02
te omvangrijk	03
<i>uitvoerings-technisch:</i>	
te weinig bijz. opsporingsambtenaren	04
te grote werkvoorraad op het parket	05
gebrek aan zittingsruimte	06
te verwachten strafmaat niet in over- eenstemming met ernst	07
gepleegde feiten te oud	08
verdachte reeds door adm. sancties getroffen	09
ander(s), nl.	77

BIJLAGE III

Interimrapport III

Frauderegistratie Ondernemersfraude

Een poging beleidsinformatie te vergaren

Dr. Petrus C. van Duyne

Inhoudsopgave

1	Inleiding	87
2	Een ideaalbeeld van een informatieketen	89
3	Het verloop van het experiment	93
3.1	De invoering van de proef	93
3.2	Het verloop van de proef: algemeen	93
3.2.1	Het verloop van de proef per arrondissement	95
	a) Arnhem	95
	b) 's-Hertogenbosch	96
	c) Dordrecht	98
	d) Rotterdam	100
	e) 's-Gravenhage	101
3.2.2	De uitvoeringsorganen	104
4	De herkansing	107
5	Terugblik	109
6	En verder? Discussie en aanbevelingen	113
	Bijlage 1	117
	Bijlage 2	123

1 Inleiding

In dit derde deel van het rapport frauderegistratie zal verslag gedaan worden van het derde onderdeel van het registratieproject, dat betrekking heeft op ondernemersfraude en de zg. "klassieke" fraude (zwendel, bedrog, oplichting en flessetrekkerij). Ten aanzien van deze vormen van fraude gaat het om seinen die ter kennis komen van de reguliere politie, bedrijfsverenigingen en het Openbaar Ministerie. Anders dan in de vorige twee tussenverslagen zal hierin vooral worden ingegaan op de organisatie van het informatiebeheer in het algemeen. Immers, een der doelen van het registratieproject is het op een georganiseerde wijze kanaliseren van de beschikbare informatie middels een standaardregistratie.

2 Een ideaalbeeld van een informatieketen

Hoewel de aanleiding van het registratieproject was gelegen in de toezegging van de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer in 1981 om een cijfermatig inzicht te geven van het aantal ter kennis gekomen gevallen van fraude en de afhandeling daarvan, was één der diepere achtergronden van dit project de opvatting, dat zonder een duidelijke greep op de potentieel beschikbare informatiestroom de vorming van een doeltreffend en toetsbaar fraudebeleid moeilijk denkbaar is. Alvorens een beschrijving te geven van onze empirische bevindingen lijkt het derhalve zinnig om eerst een beeld te geven van de soort organisatie van de informatiestroom die ons bij dit registratieproject voor ogen stond.

De *grondgedachte* van het registratieproject is het zichtbaar maken van de problemen in de verwerkingsketen van het politieële en justitieële bedrijf voorzover dit de ontdekking en de afhandeling van (mogelijke) fraudezaken betreft. Concreet gaat het daarbij om de volgende vragen:

- van hoeveel fraudeseinen neemt het bedrijf kennis? (invoer)
- hoe worden deze seinen verwerkt tot een bepaald produkt en op welke wijze werken de productie-onderdelen daarbij op elkaar in? (doorvoer)
- wanneer en op welke wijze verlaat het produkt het bedrijf? (de uitvoer)

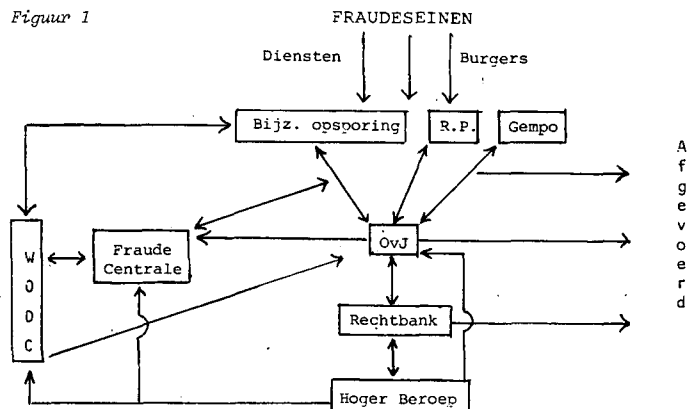
Uiteraard kunnen deze vragen per bedrijfsonderdeel verder worden uitgewerkt, maar in de kern gaat het ons erom een systematische beschrijving te geven van deze indoor- en uitvoermomenten. Maar wat behoort de concrete invulling van deze grondgedachte in te houden?

Bij deze — geprojecteerde — invulling is uitgegaan van de van de politie en het OM afkomstige berichten, dat de fraude “de pan uitrijst” en door het justitieële en politieële apparaat niet meer verwerkt kan worden. Er zouden overal fraudeseinen binnenkomen, waarmee niets gedaan wordt, hetgeen uiteraard een hoogst ernstige zaak is. Dit soort berichten wekte in elk geval de indruk dat er overal relevante informatie onbenut verloren zou gaan, waardoor er meer zaken zouden “sneuvelen” dan aangepakt zouden worden ¹⁾.

Ons doel was dus deze “informatie-Biesbos” om te bouwen tot een overzichtelijk waterwegensysteem en wel volgens het volgende schema.

1) De eerste versie van het registratieformulier heette dan ook met recht “fraudesneuvelformulier”; bij het in kaart brengen van fraudezaken treft men immers meer zaken aan die halverwegen “sneuvelden” dan worden vervolgd.

Figuur 1



De informatiekanselering zoals in het schema weergegeven spreekt bijna voor zich zelf: de opsporingsambtenaren al dan niet van de reguliere politie registreren op een standaard formulier de binnengekomen fraudeseinen, waarna het registratieformulier als een soort "vrachtbrief" met de zaak meereist. Het formulier wordt met de zaak meereizend met nieuw verkregen informatie aangevuld. Bij binnenkomst van een sein wordt een aanloopbericht verstuurd naar de Fraude Centrale van de CRI. Verlaat een zaak het systeem, dan wordt eveneens een bericht naar de Fraude Centrale gestuurd. Op deze wijze kan het gehele traject van een geval in kaart gebracht kan worden. Door toepassing van dit informatiemodel zou inzicht verkregen kunnen worden in vragen zoals:

- door wie worden fraudezaken aangebracht?
- om wat voor fraudes en verdachten gaat het daarbij?
- hoeveel zaken zijn in opsporingsonderzoek genomen?
- welk misdrijf wordt hem tenlaste gelegd?
- waarom worden zaken niet in onderzoek genomen?
- wat is het resultaat van het onderzoek?
- tegen hoeveel verdachten wordt geen strafvervolg ingesteld?
- hoeveel verdachten worden uiteindelijk berecht?
- wat is het resultaat van de berechting?
- hoelang duurde de afhandeling van de zaak?
- wat is het berekende of geschatte schadebedrag?
- wie zijn de slachtoffers?

Zoals uit het schema kan worden opgemaakt speelt de Fraude Centrale in deze opzet een belangrijke schakelrol. De Fraude Centrale van de CRI zou bij de invoer van fraudeseinen en bij daaropvolgende verwerkingsstappen ten aanzien van vervolging en berechting een bericht krijgen. Berichten over eenzelfde zaak zouden middels het zaaknummer gekoppeld worden, zodat dubbeltellingen voorkomen zouden worden.

Tenslotte zou het WODC (in later stadium het CBS) als een slechts zijdelings betrokkene zorgdragen voor de statistische verwerking van de ingezonden formulieren en de uitkomsten daarvan aan alle betrokkenen terugkoppelen.

Deze informatiestroom en terugkoppeling was natuurlijk niet ontwikkeld met het oog op systeemschoonheid zelve: zij moest ook praktische, operationele doelen dienen, nl. dat van een soepele informatie-uitwisseling tussen de verschillende diensten in de 19 arrondissementen. Deze informatie-uitwisseling kan thans als weinig geolied gekenschetst worden. De opzet van dit project leek een mogelijkheid te bieden om daarin enige verandering aan te brengen en wel middels de schakelkastfunctie van de Fraude Centrale van de CRI. Deze dienst verzamelt immers informatie over geheel Nederland, zodat de politie in arrondissement A bij de Fraude Centrale kan natrekken of de verdachte personen of bedrijven ook elders (of vroeger) voorkomen (of kwamen).

Aangezien de Fraude Centrale geacht wordt te zijn voorzien van informatie (middels de daartoe verstrekte formulieren), is zij doorlopend op de hoogte en kan de aanvrager met een korte omschrijving van de achtergrond van de verdachte doorverwijzen naar dat arrondissement, politiekorps of bijzondere opsporingsdienst die meer (dossier)informatie van de verdachte(n) hebben.

Een ander doel van dit project was het voor beleidsvorming in kaart brengen van wat er bij de verschillende diensten zoal over (mogelijke) fraudeurs bekend geworden is. Het valt immers moeilijk voor te stellen hoe er van een fraudebeleid sprake kan zijn, indien de beleidsmakers niet op de hoogte zijn van het criminele voorveld, zonder welke kennis het doen van beleidskeuzen veel weg heeft van het Golden-Ten-spel, waarvan het onzeker is of het nu om inzicht en behendigheid of om toeval gaat. Ook in dit opzicht streefde het registratieproject dus een praktisch doel na.

Afzonderlijke melding dient gemaakt te worden van de informatie-organisatie bij de bedrijfsverenigingen zoals deze in een brief aan de Begeleidingscommissie Experiment Frauderegistratie is uiteen gezet. De opsteller van het rapport tekent daarbij aan, dat over het functioneren van de fraudebestrijdingsorganisatie bij de bedrijfsverenigingen nog weinig empirisch bekend is. De door de Federatie van Bedrijfsverenigingen beschreven werkwijze wordt dan ook bij wijze van citaat weergegeven.

“De uitvoeringsorganen ontvangen uit verschillende bronnen aanwijzingen voor mogelijke ondernemersfraude. De belangrijkste bronnen zijn de eigen administratieve organisatie, de ervaringen die worden opgedaan met routinecontroles bij werkgevers, de belastingdienst en het regionaal werkoverleg met opsporingsambtenaren van andere diensten. De ontvangen informatie wordt door de uitvoeringsorganen verzameld, gerubriceerd en getoetst aan reeds beschikbare informatie. Daarbij wordt de informatie eveneens beoordeeld op waarheidsgehalte.

Nadat op de geschetste wijze een beeld is verkregen van een mogelijke fraudezaak en de aard van de aanwijzingen en de ingeschatte omvang van de fraude een nader onderzoek rechtvaardigen wordt contact opgenomen met de belastingdienst. In gezamenlijk overleg wordt nagegaan of de beschikbare feiten, de gehanteerde constructie en de geschatte omvang aanleiding zijn voor een politieel onderzoek.

Wanneer hierover overeenstemming bestaat en voldoende opsporingscapaciteit beschikbaar is wordt contact opgenomen met de reguliere politie om te informeren of de politie in staat is gezamenlijk met belastingdienst en het uitvoeringsorgaan een onderzoek in te stellen. Indien ook deze vraag bevestigend wordt beantwoord gaan vertegenwoordigers van de politie, belastingdienst en het uitvoeringsorgaan overleggen met de betrokken OvJ om te vernemen of het OM gelet op de aard en omvang van de fraudezaak en de beschikbare capaciteit bereid is te bevorderen dat een onderzoek wordt ingesteld naar mogelijk gepleegde strafbare feiten. Wanneer hierop positief wordt gereageerd wordt in gezamenlijk overleg een gemengd opsporingsteam gevormd waarin wordt deelgenomen door de plaatselijke politie en opsporingsambtenaren van belastingdienst en uitvoeringsorgaan.

Tijdens een vooronderzoek door dit team wordt aanvullende informatie verzameld, die o.a. gericht is op het onderbouwen van de beschikbare informatie, het ontleden van de gehanteerde constructie, de personen die daarin werkzaam zijn en de aard van de vermoedelijk gepleegde delicten. Vervolgens wordt op alle bekende adressen gelijktijdig de administratie in beslag genomen. Deze administratie wordt onderzocht teneinde hieraan aanwijzingen of bewijsmateriaal te ontfangen voor gepleegde strafbare feiten. Eerst nadat een betrouwbaar beeld is verkregen van de gang van zaken en een redelijk vermoeden bestaat voor gepleegde delicten worden de verdachten in verzekerde bewaring gesteld en verhoord. Nadat proces-verbaal is opgemaakt tegen elke verdachte en een becijfering is gemaakt van het totaalbedrag waarvoor de belastingdienst en het uitvoeringsorgaan zijn benadeeld wordt door de OvJ bevestigd of tot een strafvervolgning zal worden overgegaan.”

3 Het verloop van het experiment

Het bovenstaande geeft een beeld van de normatieve werkelijkheid, van hoe de beheersing van de informatiestromen ten behoeve van het beleid eruit zou moeten zien. We zullen nu een beschrijving geven van de invoering en het verloop van de proef.

3.1 De invoering van de proef

Op de vergadering van 28 april 1983 besloot de Begeleidingscommissie Experiment Frauderegistratie (voortaan afgekort BEF) de registratie betreffende de ondernemersfraude, zwendel bedrog, oplichting en flessetrekkerij (de zg. "klassieke fraude") in vijf arrondissementen van start te laten gaan. Daartoe zou de voorzitter zowel de commandanten van de Rijkspolitie alsook de gemeentelijke politiekorpsen in de vijf aangewezen arrondissementen aanschrijven met het verzoek medewerking te verlenen. De contactpersoon zou de fraude-officier in het desbetreffende arrondissement zijn, die in zijn gebied de voortgang van de registratie zou bewaken. Ook het GAK en het SFB zouden bij dit projectonderdeel voorzover betrekking hebbend op ondernemersfraude — betrokken worden. Tevens zouden de faillissements-RC's met een verzoek om deelname benaderd worden. De vijf aangezochte proefarrondissementen waren dezelfde als die welke aan de uitkeringsfrauderegistratie hadden deelgenomen, nl.:

- 's-Gravenhage
- Rotterdam
- Dordrecht
- 's-Hertogenbosch
- Arnhem

Vanzelfsprekend was tot uitvoering van dit projectonderdeel pas besloten, nadat alle betrokken officieren van justitie, de politiecoördinatoren in de arrondissementen en de werk — of beleidsoverleggen uitvoerig over de mogelijkheid van deze registratie gepolst waren en hun op — en aanmerkingen of aanbevelingen in het formulier verwerkt waren. Alle gelederen waren aldus op de hoogte en hadden met uitzondering van de faillissements-RC's te kennen gegeven dat zij bereid waren aan de proef deel te nemen. De vooruitzichten leken op het eerste gezicht dan ook vrij gunstig. De werkelijkheid zou echter anders uitpakken.

3.2 Het verloop van de proef: algemeen na invoering van het project op 1 juni 1983.

Vanzelfsprekend werd door de coördinator van het project en door de Fraude Centrale met enig ongeduld naar de ommekomst van de uitgezette formulieren uitgekeken. Aangezien de invoering echter praktisch samenviel met de vakantietijd, was het duidelijk dat een grote formulierenstroom niet te verwachten was. Toen er echter in september 1983 nog slechts 2 door het SFB

opgestelde formulieren ontvangen waren en in het geheel *niets* van de politie en het OM, begon er toch enige ongerustheid te ontstaan, die in de vergadering van 7 september 1983 naar voren gebracht werd.

Van de kant van de politievertegenwoordigers in de BEF werd erop gewezen, dat de politie organisatorisch zich slecht leent voor de bedoelde registratie: er is her en der wel informatie beschikbaar, maar deze is versnipperd over verschillende rechercheurs. Dezen zouden dit soort informatie voorts als een soort persoonlijk bezit onder zich houden. Bovendien zou de gewone politieambtenaar er ook weinig zin in hebben om hem ter kennis gekomen "zachte" informatie op papier te zetten. Dit op-papier-zetten zou immers het gevaar kunnen opleveren, dat zijn meerdere hem zal opdragen om het sein nader te onderzoeken. Ten aanzien van fraudevermoedens zijn er echter maar weinig rechercheurs die zo'n opdracht met vreugde ontvangen. Dit alles brengt met zich mee, dat er zo min mogelijk op papier gezet wordt, waardoor men geen zicht krijgt op potentiële zaken die "op de werkvloer" blijven liggen. Hierdoor zou de politie er niet in de slagen om deze versnipperde informatie op een punt te coördineren. Teneinde hierin enige verandering aan te brengen werd op dezelfde vergadering afgesproken, dat de fraude-officieren in de proefarrondissementen het project opnieuw in hun werkoverleg zouden introduceren. Voorts zou de periode tot 1 december 1983 worden beschouwd als een aanloopperiode. Na 1 december zou het registratie-experiment daadwerkelijk aanvangen.

De uitgebreide aanlooptijd werd nuttig besteed met nieuwe gesprekken en introducties teneinde de politie en het OM ertoe te brengen om de binnenkomende fraudeseinen te registreren. De reacties leken wederom bemoedigend, maar in januari 1984 moest de project-coördinator ter vergadering vaststellen, dat er in totaal nog maar 4 formulieren waren binnengekomen. Hij was gestuit op wat hij noemde "een muur van welwillendheid". Deze muren van welwillendheid waren overigens niet slechts door de politie opgetrokken: hoewel de aan de BEF deelnemende Ovj's bij herhaling toegezegden dat zij de zaak nogmaals onder de aandacht van de politie zouden brengen, is er in deze tijd van de parketten zelf, met uitzondering van Den Haag, geen enkel formulier binnen gekomen. De gedachte dat men als voor dit project verantwoordelijke Ovj desnoods eigenhandig — al was het maar als *voorbeeldfunctie* — formulieren zou invullen, is bij het OM kennelijk nooit bovengekomen. Teneinde de gerozen problemen nader te onderzoeken en op te lossen besloot de vergadering een ad hoc werkgroep samen te stellen, die in de daarop volgende maanden enige keren bijeen gekomen is.

De genoemde werkgroep zag zich gesteld voor het probleem, dat enerzijds van de politie en het OM wel geregeld klachten vernomen werden over de enorme werkdruk tengevolge van het grote aantal fraudezaken, maar dat deze organisaties anderzijds kennelijk moeilijk ertoe te bewegen waren om deze klachten getalsmatig zichtbaar te maken teneinde hun stellingen serieus te onderbouwen. Uitgaande van de bij de politie en het OM kennelijk bestaande afkeer van registreren werd derhalve gezocht naar een vergaande vereenvoudiging van het tot nu toe (on)gehanteerde formulier. Vermoed werd dat het formulier — ofschoon in feite van betrekkelijk eenvoudige opzet — te ingewikkeld oogde. Er stonden ook vragen op die in de eerdere informatiefase van een zaak niet beantwoord behoeften te worden, maar die juist daarom verwarring bij de politiefunctionaris (of bij de parketsecretaris) zouden kunnen wekken. Kortom het formulier werd als weinig uitnodigend ervaren en derhalve vervangen door een eenvoudig "aanloopformulier" (zie bijlage 2). Op dit formulier stonden op het voorblad de vragen naar de namen en adressen van de natuurlijke en rechtspersonen. Op de achterzijde stonden vragen die betrekking hadden op:

- de inzeggende instantie
- de reden van inzending
- de wijze waarop de vermoedelijke fraude ter kennis gekomen was
- enige vragen over vermoedelijke faillissementsfraude

In een volzin samengevat zei het formulier zo veel als: "Het volgende fraudebericht over persoon X wordt u toegezonden door dienst D ter zake van het volgende vermoeden, dat op grond van een tip, onderzoek e.d. is gerezen". Hoewel de inhoudelijke waarde van zo'n aanloopbericht niet groot werd geacht, leek het de opstellers beter toe om een klein fraudeberichtje in de hand te hebben, dan de lucht van tien. In elk geval konden zij zich niet voorstellen, dat het inleveren van zo'n eenvoudig gestandaardiseerd volzinnetje erg veel moeilijkheden zou opleveren.

Helaas bleek de BEF het organisatievermogen van zowel de politie, bijzondere opsporingsorganen alsook van het OM verkeerd beoordeeld te hebben. Met uitzondering van het arrondissement 's-Gravenhage is van het eenvoudige, met het oog op zijn herkenbaarheid geelgekleurde formulier geen gebruik gemaakt. Door een mengeling van oorzaken, gewoon "vergeten", verwarring en duurzaam onbegrip ten aanzien van het doel van het project, alsmede "gebrek aan tijd" is het formulier niet in gebruik genomen.

Dit voorzover de grote lijn van het verloop van het registratieproject betreffende de ondernemersfraude. In het onderstaande zullen we het verloop per arrondissement bespreken.

3.2.1 *Het verloop per arrondissement*

Hoewel het frauderegistratieproject in eerste aanleg een aangelegenheid is van het OM — het ging immers om een toezegging van de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer op grond waarvan de PPGC zich sterk maakten om aan het gevraagde te voldoen — zal in het volgende ook aandacht besteed worden aan de organisaties waarover het OM gezag uitoefent: de politie, de bijzondere opsporingsdiensten en natuurlijk de eigen organisatie binnen het parket. In vier van de vijf arrondissementen komt het OM met de (bijzondere) opsporingsdiensten in een of andere vorm van overleg bijeen. De uitzondering wordt gevormd door het arrondissement *Dordrecht*. Deze overleggen zijn overigens niet officieel. In feite gaat om overlegvormen die op een soms moeilijk naspeurbare wijze in het verleden uit nood geboren waren, zich na enige tijd hadden bestendigd, waarna ze uitgerust met een voorzitter en secretaris tot de permanente overlegstructuur van het OM gerekend konden worden. Deze overlegvormen vertonen weinig onderlinge gelijkenis: hun wijzen van ontstaan en functioneren zijn volledig plaats- en misschien ook wel persoonsgebonden. Een ressortelijke aanpak valt moeilijk te ontdekken. Aangezien deze overleggen vóór de projectcoördinator naast de OvJ's de aanspreekpunten waren voor de invoering van de frauderegistratie, zijn zij voor het verloop van het project niet zonder belang gebleken. Uiteraard laat dit de betrokkenheid en de verantwoordelijkheid van het OM voor het verloop van het project onverlet.

Bij de beschrijving van het verloop van dit projectonderdeel zullen de arrondissementen in volgorde van oost naar west de revue passeren.

a) Arnhem

Uit het arrondissement Arnhem is tot op heden een formulier binnengekomen van een zaak die in 1982 door het fraudeteam Doorwerth onderzocht werd, waarna de berichtgeving ten einde kwam. Het formulier werd opgesteld door de coördinator van het team, kort nadat er bij een groot aantal verdachten huiszoekingen waren verricht (27-9-82). Hierdoor konden er nog geen schadebedragen vermeld worden. Het betrof een zg. grensoverschrijdende koppelbazenzaak van koppelbazen die vanuit Nederland middels GmbH's in de Bondsrepubliek opereerden. Bij deze zaak waren ongeveer 170 verdachten betrokken: 2 hoofdorganisatoren, 8 organisatoren van de 2e lijn, 10 tussenpersonen en 150 werknemers. Een afloopbericht van deze zaak is door het OM helaas niet meer opgemaakt, zodat onbekend is gebleven wat er verder met de zaak is gebeurd, afgezien van de over deze zaak uitbrachte persberichten.

Aangezien verdere berichtgeving uit dit arrondissement uitbleef, is verschillende malen gepoogd aan alle betrokkenen de noodzaak van de frauderegistratie onder de aandacht te brengen. Hiertoe heeft de projectcoördinator in de eerste plaats het periodieke fraude-overleg nogmaals over de doelstelling en opzet van het registratieproject voorgelicht. Op deze voorlichting werd door de vergadering positief gereageerd: veel verschil van mening bleek er bij de betrokkenen niet te bestaan. Men kon zich vinden in de gedachte, dat de fraudeseinen die ter vergadering slechts mondeling werden ingebracht en door de secretaris vervolgens genotuleerd werden, voortaan schriftelijk middels het registratieformulier zouden worden ingeleverd. Ondanks deze overeenstemming is het er echter nooit van gekomen en de weinig gestructureerde werkwijze van het overleg bleef zoals het was: een "postzegelsbeurs" voor fraudeinformatie.

De benadering via het werkoverleg had dus weinig succes. Op de een of andere wijze scheen een toezegging van de vergadering geen uitwerking te hebben op wat de individuele leden vervolgens deden of nalieten te doen. Aan deze stand van zaken bleek door de OvJ noch door de Gempo Arnhem veel veranderd te kunnen worden. De eerstgenoemde had op de aard van dit overleg weinig vat. Het voorzitterschap en secretariaat berustte bij de Gempo-Arnhem, terwijl de vergadering zelf grotendeels werd gevormd door belastingfunctionarissen, bijzondere opsporingsambtenaren van bedrijfsverenigingen, sociale diensten, economische controledienst en loontechnische dienst, ieder met hun eigen traditie en achtergrond. De idee van een gerichte informatiestroom bleek de vergadering alleen verbaal aan te spreken.

Ook van de politie bleek er weinig sturing of stuwing uit te gaan. De secretaris noch de voorzitter bleken de vergadering in de richting van een daadwerkelijke registratie te kunnen stimuleren, terwijl zij ook zelf geen tijd zeiden te hebben om de bij de politie bekend geworden gevallen van fraude in kaart te brengen.

In het najaar 1983 is ten lange leste een laatste poging ondernomen om de zaak enigszins in beweging te brengen. Na vooroverleg tussen de voorzitter van de begeleidingscommissie als fraude-AG in het ressort Arnhem, de coördinator van het project, en de korpsleiding van de gemeente- en rijkspolitie van resp. Arnhem en Nijmegen werd op 23 september een "Diensthoofdenbespreking inzake het gecoördineerd optreden tegen werkgeversfraude" gehouden. Ten aanzien van het frauderegistratieproject was volgens de eind december opgemaakte notulen de vergadering *"van mening dat een frauderegistratie in deze vorm een goede zaak is..... Het overgrote deel van de ter vergadering aanwezige diensten zijn in principe bereid om met het fraude-registratiesysteem te gaan werken"*. Helaas bleek deze positieve instelling der diensthoofden niet naar de uitvoerende lijn door te werken. Op een in december 1983 gehouden werkoverleg bleken de ter vergadering aanwezigen van deze principe-instelling van hun meerderen nog niets te hebben vernomen. Hoewel in een volgende vergadering van het werkoverleg begin 1984 het project nogmaals werd toegelicht, konden de verwachtingen niet meer hooggespannen genoemd worden.

Voor wat betreft de ten parkette ingeschreven ondernemersfraudezaken bleek de parketsecretaris van de fraude-OvJ nimmer de opdracht te hebben gekregen om daarvoor formulieren in te vullen; zodat ook deze informatiestroom niet op gang gekomen is.

De geschiedenis van het project in Arnhem samenvattende kan worden gesteld, dat het beginsel van een geordende informatiestroom door alle betrokkenen in beginsel en bij herhaling wel is onderschreven, maar dat men zich om de *feitelijke* uitvoering maar weinig bekommerd heeft.

b) 's-Hertogenbosch

Uit het arrondissement 's-Hertogenbosch is tot op heden van drie fraudezaken uit het laatste trimester van 1983 een uitgebreid formulier opgesteld, waarna de berichtgeving uit dit arrondissement ten einde kwam.

- In de eerste zaak dateerde de aanvang van het opsporingsonderzoek uit februari 1982. De kern van de fraude bestond uit handel in valse facturen, waardoor de fiscus en bedrijfsvereniging in totaal voor ongeveer f 6.035.000,— benadeeld werden. Van de 80 verdachten werd alleen de hoofdorganisator vervolgd.
- De tweede zaak betrof eveneens een handel in facturen, die zowel aan zelfstandig operende malafide uitvoerders alsook aan "legale" bedrijven werden verkocht. De legale bedrijven hadden de valse facturen nodig om de zwarte lonen middels gefingeerde uitgaven te kunnen "wegboeken". De schade voor de fiscus en bedrijfsverenigingen bedroeg ten minste f 16.707.408,—. Van de 11 verdachten werden de drie belangrijkste vervolgd.
- In de derde zaak schiep de verdachte zwart geld door een deel van zijn projecten dubbel of extra te laten factureren en door valse vorst- en ziektegeden te innen, waartoe zijn werknemers valse handtekeningen zetten op de desbetreffende formulieren. Bij deze fraude waren vrijwel alle 630 werknemers betrokken, benevens 31 verdachten van belangrijker kaliber. Van deze laatsten werden uiteindelijk twee vervolgd. De schade aan fiscus en bedrijfsvereniging bedroeg ten minste f 16.752.000,—.

Deze berichtgeving was min of meer een rechtstreeks gevolg van de intensieve contacten van de coördinator van het registratieproject met de betrokken functionarissen ter plaatse. In de beginfase van het project was de samenwerking met de OvJ, de coördinator van ROSO-noord en met het fraude-team Oss nl. zeer hecht en gemotiveerd hetgeen resulteerde in een creatieve inbreng in de opzet van het registratieproject. Vooral de administrateur van dit team toonde zich zeer betrokken, en bereid om de administratie van fraudezaken aan de doelen van het registratieproject aan te passen. Helaas werd de administrateur ernstig ziek, waarna het project spoeding verzandde. Aangezien de projectcoördinator van mening was dat het project door de organisatie van OM/politie zelf en niet door zijn smeekbeden en geestdrift gedragen diende te worden, heeft hij het verdere verloop aan de betrokken OvJ en diens coördinatoren van ROSO-noord en ROSO-zuid overgelaten.

De pogingen om deze verzanding tegen te gaan bleken niet doeltreffend te zijn. Het in begin 1984 voorgestelde vereenvoudigde formulier (het "geeltje") had wel de instemming van de fraudecoördinatoren, maar de presentatie daarvan in de werkoverleggen (ROSO-noord en ROSO-zuid) geschiedde zodanig verward, dat uiteindelijk niemand zich geroepen voelde om zijn berichtgeving van fraudezaken in het werkoverleg te doen begeleiden van het vereenvoudigde formulier, overigens met uitzondering van de sociale dienst Oss. Dit laatste was overigens gebaseerd op een door de contactrechercheur van het CRI veroorzaakte verwarring. Deze had nl. niet begrepen, dat het hier ging om *ondernemersfraude*; de uitkeringsfraude zou immers via een geheel ander registratiekanaal verlopen. Aangezien bij gebrek aan een goede voorlichting niemand meer wist of wilde weten waar het nu precies om ging, liet men alles maar bij het oude. Met nadruk is hier gekozen voor deze formulering, aangezien de projectcoördinator zich in toenemende mate niet kon onttrekken aan de indruk, dat de gemotiveerdheid bij vooral de gemeentepolitie om haar fraudeinformatie gestructureerd samen te bundelen uiterst gering te noemen was. Dit bleek niet alleen uit een eind 1983 gehouden vergadering met rechercheurs in Eindhoven, waarbij alle registers opengetrokken werden om de mogelijkheid en de noodzaak van frauderegistratie te bestrijden (uiteenlopend van: "geen tijd, laat Den Haag er maar iemand bijleveren" tot "laten we wachten tot de nieuwe Politiewet wordt ingevoerd"), maar ook uit de door gemeentepolitie

1) Regionaal Overleg Samenwerkende Opsporingsambtenaren.

Eindhoven later naar voren gebrachte en als serieus bedoelde verontschuldiging, dat "zij geen formulieren meer hadden" 2).

Zowel van de zijde van het OM als van de Rijkspolitie zijn sedert dien wel enige pogingen aangewend om het project te reanimeren. Helaas zonder resultaat. Zo is van de zijde van het OM van de hierboven vermelde zaken nimmer een afloopbericht verkregen: pas anno 1985 hoorde de schrijver dezes dat "er in hoger beroep enige zaken stuk gegaan waren".

Het verloop van het project in het arrondissement 's-Hertogenbosch samenvattend, kan worden gesteld, dat het beginsel van een geordende informatiestroom aanvankelijk met geestdrift bij velen en met bereidheid tot daadwerkelijke uitvoering bij sommigen is begroet. De vertaling daarvan naar het uitvoerend vlak bleek echter af te hangen van de gemotiveerde inzet van een persoon. Nadat deze door ziekte was uitgevallen kreeg verwarring, lautheid en tegenzin bij velen de overhand, met het hier beschreven gevolg.

c) Dordrecht

Uit het arrondissement Dordrecht zijn gedurende de proef begin 1984 zes uitgebreide formulieren binnengekomen, waarna de berichtgeving ten einde kwam. De formulieren werden op verzoek van de projectcoördinator na enig aandringen opgesteld.

- Over de eerste zaak werden geen bijzonderheden vermeld ten aanzien van de aard van de vermoedelijke fraude of het aantal vermoedelijke verdachten. De datum van kennisgeving was 23-3-83 en was ter kennis gekomen van de rijkspolitie te water.
- Over de tweede zaak werden evenmin bijzonderheden vermeld ten aanzien van de aard van de fraude en mogelijke verdachten. De datum van kennisgeving door het GAK was 1-9-82.
- In de derde zaak werd over de jaren 1980-82 middels valse facturen voorgevend dat aan bedrijven, die als malafide bekend stonden, werkzaamheden waren uitbesteed. De schade voor de bedrijfsvereniging bedroeg naar schatting f 450.000,—. De schade voor de fiscus was niet berekend maar vermoedelijk werd 7 miljoen aan omzet verzwegen. De fraude kwam op 31-1-84 ter kennis van het GAK. De zaak werd na overleg met de OvJ niet verder in onderzoek genomen, aangezien de feiten twee jaar geleden gepleegd waren en er geen mankracht aanwezig was om de zaak verder uit te zoeken. Bij de zaak waren drie verdachten betrokken. Bedrijfstak: metaalnijverheid.
- De vierde zaak betrof een ontrekking van goederen uit een faillissement ten nadele van de NMB. Schade f 90.000,—. De aangifte door de bank vond plaats op 6-12-83. 10-2-84 werd ter zake PV opgemaakt.
- De vijfde zaak betrof de aanwezigheid van valse facturen bij een bedrijf afkomstig van twee andere bedrijven. Bij boekenonderzoek door het GAK werden de facturen juli 1983 ontdekt. De facturen dateerden van midden 1981. Tengevolge van gebrek aan mankracht kon de zaak door de Gempo Rotterdam niet verder in onderzoek genomen worden en werd hij derhalve september 1983 afgelegd. De schade voor de bedrijfsvereniging werd geschat op f 270.000,—. Aantal verdachten: 3 natuurlijke en 2 rechtspersonen. Bedrijfstak: metaalnijverheid.
- De zesde melding hield slechts de mededeling in, dat zich op een adres een onwaarschijnlijk groot aantal bedrijven gevestigd had.

2) Overigens stemde de Gempo in een latere gehouden vergadering onder druk van de OvJ toe om tot registratie over te gaan.

Deze mededelingen dekten overigens niet alle vermoedens van fraude die bij de Rijkspolitie Dordrecht opgetekend waren: tijdens de intensieve contacten die de projectcoördinator gedurende 1982/83 met de Rijkspolitie Dordrecht had, werd — mondeling — melding gemaakt van een aantal andere verdachte zaken met plaatselijke, bestuurlijke verstrengelingen. Hiervan werden helaas geen meldingsformulieren opgemaakt.

Het geringe aantal berichten uit het arrondissement Dordrecht staat enigszins haaks op de inspanningen van de zijde van het OM en van de rijkspolitie om een *Fraude Informatie Centrale*, de zg. FRIC van de grond te krijgen. Deze pogingen dateren reeds van 1980/81. Zij strandden echter steeds op de vraag door wie deze FRIC bemand zou worden: behalve door de Rijkspolitie Dordrecht werd er van de zijde van de overige politiekorpsen weinig geestdrift opgebracht, waarbij het moeilijk viel uit te maken of er nu sprake was van een ondermaatse belangstelling voor fraude of gebrek aan mankracht (of beide). In elk geval werd na herhaald aandringen vanaf 1 december 1983 de FRIC voor actief verklaard, zij het dat zij begon als een door de RP-Dordrecht bemande eenmanszaak. Ondanks deze ontwikkeling ten goede bleef berichtgeving na de hierboven vermelde inzendingen uit. In mei 1984 werd door de begeleidingscommissie van de FRIC middels een schrijven aan alle politiekorpsen in het arrondissement opnieuw de aandacht gevestigd op de noodzaak aan de FRIC informatie toe te zenden middels de daarvoor bestemde formulieren, zonder dat dit de gewenste uitwerking had. In sommige korpsen bleek deze oproep niet eens de recherche bereikt te hebben, maar ergens "op leidinggevend niveau" te zijn gestrand, een gang van zaken die we ook al in het Arnhemse zijn tegengekomen.

Eind 1984 wendde de projectcoördinator zich tot de FRIC ten einde na te gaan of enige berichtgeving nog te verwachten was. Inmiddels had de FRIC wat meer vorm gekregen en was zij bemand met twee rechercheurs en een administratieve kracht. Een rechercheur werd geleverd door de RP-Dordrecht en een per tourbeurt door een der andere korpsen. Ondanks deze uitbreiding van de FRIC en de administratieve verbetering die de FRIC inmiddels ondergaan had, bleken de medewerkers er moeite mee te hebben om de aldaar opgeslagen fraude-informatie middels de gele formulieren naar de Fraude Centrale van de CRI op te zenden. Teneinde toch enig zicht te krijgen op de bij de FRIC binnengekomen fraudeseinen, heeft de projectcoördinator de gele formulieren voor wat betreft de in 1984 binnengekomen seinen maar zelf ter plaatse ingevuld³⁾. Van de in 1985 binnengekomen fraudeseinen zijn ten tijde van het schrijven van dit rapport bij de Fraude Centrale van de CRI de eerste aanmeldingen binnengekomen.

Uit de inventarisatie van de opgemaakte formulieren moge het belang van de FRIC als een plaatselijke informatiecentrale blijken. Gedurende het laatste trimester van 1984 ontving de FRIC van 18 potentiële zaken informatie. De zaken liepen uiteen van verduistering door een advies- en bemiddelingsbureau tot een omvangrijke tinfraude, welke zaak in het arrondissement Den Haag is afgerond. Twee zaken leken meer in de civielrechtelijke sfeer thuis te horen. Twee zaken hadden betrekking op grensoverschrijdende koppelbazerij: een kwam aan het licht door klagende arbeiders die uiteindelijk geen of onvoldoende betaling gekregen hadden. De andere zaak die een vanuit Zwitserland geleide koppelbazerij in de binnenvaart betrof, dateerde reeds van november 1983. Vier andere fraudeseinen hadden betrekking op voormalige koppelbazen, die thans weer op andere gebieden hun bedrijvigheid ontplooiden: cheque-fraude en het Golden-Tenspel.

Twee meldingen hadden betrekken op bedrieglijke bankbreuk. De overige zaken waren eveneens van gemengd karakter: mogelijke betrokkenheid bij goudsmokkel; betrokkenheid bij diefstal van aanhangwagens; verdachte vestiging van vele BV's op een adres; dubieuze sterfhuiskonstructie; een ver-

3) Deze werkzaamheid nam twee middagen in beslag.

geefse poging van een werknemer van een overheidsbedrijf om ook iets aan koppelbazerij te doen. De overige seinen waren moeilijk te plaatsen.

Het belang van de FRIC bleek naar het oordeel van de schrijver vooral ook uit de bevinding, dat er vanuit deze potentiële zaken lijnen liepen naar twee andere arrondissementen, hetzij via de vermelde natuurlijke personen, hetzij via elders ingeschreven bedrijven, bv. 10 tot 20 BV's ingeschreven in een boven-achter-kamer in een pandje in Den Haag. Alleen al om deze reden is het van groot belang, dat het verzenden van de "geeltjes" 4) naar de Fraude Centrale van de CRI routine zal worden.

Een mogelijke reden waarom door de FRIC zo laat aan het informatieproject werd deelgenomen, is de halfjaarlijkse wisseling van de rechercheurs die deze centrale moeten bemannen. De deelnemende korpsen zijn nl. overeengekomen, dat zij slechts gedurende een half jaar een rechercheur aan de FRIC zullen leveren, een uitlening die bij de recherche weinig geliefd is, waardoor enige motivatie om meer dan het strikt noodzakelijke te doen hoogst waarschijnlijk niet erg groot is. De thans bespeurde eerste aanzetten tot registratie dienen derhalve met enige zorg voor continuatie begeleid te worden.

Van de door het parket afgehandelde zaken zijn om onbekende redenen evenmin meldingen binnengekomen.

d) Rotterdam

Vanuit het arrondissement Rotterdam zijn in 1982 twee uitgebreide formulieren en in december 1984 vier gele formulieren opgezonden, waarna de berichtgeving ten einde kwam 5).

- De eerste zaak betrof een fraude in de bouwnijverheid: middels valse facturen werden voor plm. 1500 werknemers zwarte loonbetalingen verzwegen, waardoor de fiscus en bedrijfsvereniging voor f 1.750.000,— werden benadeeld. Door tekort aan mankracht kon de zaak niet ter hand genomen worden.
- In de tweede zaak ging het eveneens om valse facturen, maar kon geen schadebedrag geschat worden. Ook deze zaak kon door tekort aan mankracht niet in onderzoek genomen worden.
- Van de in december 1984 ingezonden gele formulieren hadden er twee betrekking op faillissementsfraude. De aard van de fraude was op de twee andere formulieren niet na te gaan.

De reden van het stagneren van het registratieproject in Rotterdam kan niet gelegen zijn in de onbekendheid ervan. In het periodieke beleidsoverleg, het zg. *Sociaal Contrôle Team* is het onderwerp frauderegistratie herhaaldelijk onderwerp van bespreking geweest, zoals het ook elders herhaaldelijk als agendapunt is opgevoerd.

Voor deze geringe deelname zijn verschillende oorzaken aan te wijzen. De belangrijkste oorzaak is waarschijnlijk dat — hoeveel iedereen het belang van de registratie wel wil onderschrijven — niemand zich beschouwt als de aangewezen om ermee te beginnen en de voortgang ervan te bewaken. Vanzelfsprekend werd door zowel de politie alsook het OM het gelijklopende argument van de te geringe personele bezetting opgevoerd, een argument dat overigens moeilijk te weerleggen is.

De gemeentepolitie Rotterdam was voor wat betreft haar fraudeafdeling inderdaad onderbezet. Deze bestond uit slechts zes man. Aanvankelijk werd

4) Tenslotte dient te worden vermeld dat de FRIC een belangrijke rol vervult in het panklaar maken van zaken voor het op te starten opsporingsonderzoek.

5) Ten tijde van het schrijven van dit rapport werden opnieuw enige berichten ontvangen.

door de politieleiding steeds aangevoerd dat zij voor een fraude-afdeling van 20 man geen ruimte had. Inmiddels is dit knelpunt uit de weg geruimd en is de fraudeafdeling ruim gehuisvest op twee nieuwe kantoorverdiepingen. Personele uitbreiding bleef geruime tijd uit aangezien deze afhankelijk was gesteld van een reorganisatie binnen de Rotterdamse politie. Inmiddels is deze reorganisatie voltooid en is de Rotterdamse fraude-afdeling op de bedoelde sterkte van 20 man gebracht.

Een bijkomend probleem van interne personele aard bleek eveneens belemmerend gewerkt te hebben.

Eén en ander resulteerde in een afhoudende instelling van de fraude-afdeling tegenover de belastingdienst en uitvoeringsorganen, wanneer deze fraudemeldingen doorgaf. Uiteraard was dit weer niet zonder invloed op de uitvoeringsorganen en de belastingdienst, die op deze wijze ontmoedigd werden en in afnemende mate fraudeberichten aan de Rotterdamse politie doorgaven. Het is twijfelachtig of de CID het aldus ontstane gat in informatievoorziening kan dichten, gelet op het feit dat in het afgelopen jaar slechts twee fraudeberichten van deze dienst afkomstig waren ⁶⁾.

Een mogelijk bijkomende factor was de zware belasting op het apparaat tengevolge van de onderzoeken naar bankfraude, waardoor men zich niet geïmponeerd voelde om aan frauderegistratie aandacht te besteden.

Van de door het *parket* afgehandelde fraudezaken zijn over deze periode om onbekende redenen evenmin meldingen binnengekomen.

e) 's-Gravenhage

Uit het arrondissement 's-Gravenhage zijn in februari 1984 door het parket drie uitgebreide en volledig ingevulde formulieren ingezonden, waarna de berichtgeving later in het jaar werd voortgezet.

- De eerste zaak betrof het op uitgebreide schaal uitvoeren van stratenmakerswerkzaamheden met werknemers, die zwart betaald werden. De omzet werd verminderd door het invoeren van gekochte, dus valse facturen in de boekhouding. Dit werd weer verdoezeld door het aannemen van werken en het weer uitbesteden daarvan aan eigen stichtingen. Een groot aantal van de werknemers had een uitkering van de Gemeentelijke Sociale Dienst, die voor ongeveer f 800.000,— benadeeld werd. De totale schade voor de overheid en uitvoeringsorganen bedroeg f 6.524.173,—, de schade aan de GSD daarbij inbegrepen. In totaal waren er 72 verdachten bij betrokken: 54 werknemers, 4 stromannen, 9 tussenpersonen, 2 hoofdorganisatoren, 3 organisatoren van de 2e lijn en 2 hoofdorganisatoren. Over de strafrechtelijke afdoening is verder niets bekend.
- In de tweede zaak ging het om een fraude in de onroerendgoedhandel. Onder gefingeerde namen werd onroerend goed verhandeld. Hieraan werd meegewerkt door een notaris, makelaar en een "klantenaanbrenger". De aan privé-personen, banken en fiscus toegebrachte schade was niet nauwkeurig te berekenen. De verdachten werden vervolgd. Over de verdere afhandeling is nog niets bekend.
- In de derde zaak, waarbij 9 verdachten betrokken waren, werd door vervalsing of verkrijgen van valse stempels op douanedocumenten voorgewend dat zendingen vlees werden uitgevoerd naar niet-EEG-landen. Het vlees werd echter in Nederland op de markt gebracht. Aldus werd ten onrechte EEG-subsidie verkregen. Verder werden er geen invoerrechten betaald. De totale schade voor de fiscus en bedrijven bedroeg f 5.366.157,—. Hoewel de OvJ aanvankelijk wel strafvervolgning tegen de vier hoofdorganisatoren

6) Dit ontzenuwt het soms naar voren gebrachte argument, dat de CID de frauderegistratie zou moeten verzorgen.

instelde, werd de zaak niet verder afgehandeld. Door gebrek aan zittingsruimte kon de zaak nl. niet tijdig berecht worden 7).

Zoals gezegd kwam hiermee de berichtgeving niet zoals gebruikelijk ten einde, maar ondernamen de fraude-officiërs van het parket die zich er aan ergerden dat het criminele voorveld voor hen gesloten bleef, een geslaagde poging om de voor hen nog onzichtbare informatiestromen aan de oppervlakte te brengen. Vanuit het besef dat zelfs vanuit het reeds lange tijd functionerend beleidsoverleg (het zg. MOTOR-overleg) 8) veel informatie van de opsporingsbasis voor de deelnemers van dat overleg verborgen bleef, werden twee werkoverleggen ingesteld:

- het overleg "Haaglanden",
- het overleg "Zuid-Holland midden".

Aan deze werkoverleggen wordt deelgenomen door opsporingsambtenaren van de reguliere politie, uitvoeringsorganen en belastingdienst, alsmede door ambtenaren belast met bijzondere controle van de GSD. De voorzitters en secretarissen worden geleverd door de politie.

Bij de opzet van deze werkoverleggen is optimaal gebruik gemaakt van de uitgangspunten van het frauderegistratieproject. De werkwijze is nl. de volgende. De deelnemers dienen aan de secretarissen van de beide overleggen van de door hen in te leveren fraudeseinen voor de vergadering middels de vereenvoudigde formulieren (de "geeltjes") melding te maken. Van deze meldingen krijgen alle deelnemers voor de vergadering een afschrift met het verzoek om aanvullende informatie. De binnengekomen meldingen worden ter vergadering besproken. De gele formulieren worden vervolgens doorgezonden aan de Fraude Centrale van de CRI. Het adagium is dus: "Geen fraudesein zonder formulier". Hoewel de beide overleggen nog te kort functioneren om de resultaten ervan voor de opsporing nu reeds te kunnen evalueren, lijkt de opzet te voldoen aan de uitgangspunten van het informatiemodel zoals weergegeven in figuur 1, helaas met uitzondering van de afloopberichten door het OM.

De van de "Haaglanden" en "Zuid-Hollandmidden" verkregen informatie geeft een aardig, zij het voorlopig beeld van het "criminele voorveld" van de fraude-officier. Op grond van de berichtgeving over 1984 geven we hier een globale inventarisatie 9).

De Haaglanden

Van dit werkoverleg werden vanaf april 1984 van 28 potentiële zaken formulieren opgemaakt. Bij deze zaken waren 66 verdachten betrokken. 6 zaken werden afgevoerd omdat zij bewijstechnisch niet hard te maken zouden zijn. Van twee zaken was de aard van de fraude uit de formulieren niet op te maken.

Hoewel een verdeling van de aard van de fraude op grond van de thans nog beschikbare summier informatie enigszins prematuur is — de informatie-inwinning is immers nog gaande — geven we toch een eerste voorlopige indeling.

— Faillissementsfraude (verdwenen boedel, geen administratie, intimidatie van de curator, valse boekhouding e.d.)	6 maal
— Valse facturen	4
— BTW-fraude	2
— Combinatie van verduistering/oplichting/flessetrekkerij	3
— Koppelbazerij/verkoop valse werkgeversverklaringen	2
— Overige valsheden/combinaties	5

7) Door de OvJ werd daarbij aangetekend dat hij met deze "sepotgrond" zeer grote moeite had.

8) Voor een beschrijving van dit overleg, zie van Nispen (1982).

9) Aangezien de overleggen pas vanaf april 1984 functioneren betreft het hiergenoemde geen jaarbeeld.

In zes gevallen werd melding gemaakt van connecties met handel in verdovende middelen, sex-exploitatie, wapenhandel en illegale gokkerij. In vijf zaken werden connecties met oude koppelbazen, vooral in de schoonmakersbranche, vermeld ¹⁰⁾.

De ingebrachte informatie wordt door het bureau Handelsinlichtingen van de Haagse recherche opgeslagen, geanalyseerd en waar mogelijk aangevuld. Wordt een zaak in opsporingsonderzoek genomen, dan beschikt men zodoende reeds over alle noodzakelijke voorinformatie. Overigens heeft deze aanpak niet slechts een informatieve betekenis. Door het routinematig over en weer verstrekken van inlichtingen kan ook preventief gewerkt worden. Dit bleek uit een geval van BTW-fraude. Doordat de inspectie omzetbelasting Den Haag middels het "geeltje" tijdig vernam dat een bepaalde persoon hoogst waarschijnlijk bij BTW-fraude betrokken was, kon zij een ingediend verzoek om BTW terug te mogen ontvangen voorlopig "aanhouden", waarmee ruim f 300.000,— "verdiend" werd. Terzelfdertijd slaagde de verdachte in het zuiden des land er echter in om van de ontvanger ruim f 400.000,— aan BTW terug te krijgen.

Ten aanzien van de inleverende diensten kan de volgende verdeling gegeven worden:

— politie	12
— OvJ via curator/ECD	4
— inspectie der belastingen	6
— GAK	2
— Fraude Centrale	1
— GSD	1
— faillissementscurator	2

Zuid-Holland-midden

Van dit werkoverleg werden over 1984 van 16 potentiële fraudezaken formulieren opgemaakt, waarbij 24 verdachten betrokken waren. 9 ingebrachte zaken werden in later stadium om bewijstechnische redenen afgevoerd.

Hoewel de aantallen klein zijn en de informatie zeer summier is, geven wij ook hier een overzicht.

— faillissementsfraude	2
— zwarte loonbetalingen/koppelbazerij	7
— illegale kansspelen	1
— steunfraude	1
— valse facturen	2
— verzwegen onderaannemerschap	1
— combinatie	1

Eén zaak werd verwezen naar de "Haaglanden".

Ten aanzien van sommige zaken kon de schade — zij het voorlopig — worden vastgesteld. In een zaak was er sprake van een fiscale schade van ten minste f 700.000,—. Bij een andere zaak werd voor ten minste f 540.000,— aan valse facturen aangetroffen. In een derde zaak werden fiscus en bedrijfsvereniging voor bijna een ton benadeeld.

In vrijwel alle gevallen waarin er sprake was van zwarte loonbetalingen en vervalste loonstaten werd melding gemaakt van bijkomende steunfraude.

10) Naar verluid zouden vele overheidsgebouwen door zwartwerkers, voorzien van valse pasjes worden schoongemaakt.

De verdeling van de binnengekomen fraudeseinen naar inleverende instantie levert het volgende beeld op.

— politie	3
— OvJ	3
— faillissementscurator	2
— inspectie	2
— GAK	3
— SFB	2
— Werknemer	1

Het verschil in aantal fraudemeldingen tussen Zuid-Hollandmidden en Haaglanden is waarschijnlijk gelegen in de omstandigheid dan het eerstgenoemde werkoverleg ietwat meer opstartmoeilijkheden kende. De Haaglanden beschikte immers over een bureau Handelsinlichtingen van de gemeentepolitie Den Haag. De rijkspolitie daarentegen slaagde pas begin 1985 erin een voorzitter en secretaris voor Zuid-Hollandmidden te leveren. Tot die tijd werden deze functies door het OM vervuld.

3.2.2 De uitvoeringsorganen

Aangezien ook door het Sociaal Fonds voor de Bouwnijverheid en door het GAK aan het registratieproject voor de ondernemersfraude zou worden deelgenomen, is een korte beschouwing van hun aandeel aan het project hier op zijn plaats.

Door het SFB werden gedurende de proef 7 formulieren naar de Fraude Centrale van de CRI opgezonden, waarna de berichtgeving ten einde kwam.

- Op twee formulieren werd weinig meer vermeld dan “onderzoek zwartwerkers” en “administratieve controle”.
- Van de vijf andere zaken werd de door het SFB geleden schade ten gevolge van niet opgegeven lonen op f 522.000,— geschat. In drie gevallen werden valse loonopgaven vastgesteld zonder dat gewag gemaakt werd van valse facturen. In de twee andere gevallen was er sprake van verzwegen loonuitgaven die waren toegedeckt door valse facturen van onderaannemers.

Over de verdere afhandeling van deze zaken zijn geen mededelingen binnengekomen.

Door het GAK werden april 1984 10 vereenvoudigde formulieren ingezonden, waarna de berichtgeving ten einde kwam. Op deze formulieren werd melding gemaakt van suspecte personen, die betrokken zijn (of waren) bij als mafide gekenmerkte bedrijven, waarvan sommige op kwalijk riekende wijze failliet gegaan waren. Alle 16 verdachte personen waren als failliet, putzoeker, stroman, twijfelachtige “administrateur” e.d. reeds eerder in het beeld geweest. Over de aard van thans mogelijkerwijs gepleegde fraudes werd geen melding gemaakt.

Ten aanzien van de verdere betrokkenheid van het GAK en het SFB dient voorts te worden gewezen op hun actieve deelname aan de werkoverleggen in het arrondissement 's-Gravenhage. Op dit punt dient te worden opgemerkt, dat deze uitvoeringsorganen in deze overleggen wel middels de fraudeformulieren zaken aanmelden, maar dit elder nalaten.

Als verklaring van deze gang van zaken werd van de zijde van de FBV meegedeeld, dat de uitvoeringsorganen het onjuist achten in een vroegtijdig stadium zachte informatie te laten registreren en wel om de volgende redenen:

- a) “de zorgvuldigheid in het omgaan met vertrouwelijke informatie en de bescherming van de persoonlijke levensfeer van betrokkenen brengt met zich

mee dat een vroegtijdige registratie van zachte informatie ten behoeve van derden moet worden vermeden;

- b) het registreren van zachte informatie voor statistische doeleinden is niet doelmatig omdat in vele gevallen deze informatie niet leidt tot een onderzoek naar strafbare feiten;
- c) de zachte informatie die een aanwijzing kan zijn voor mogelijke fraude dient voorlopig bij het uitvoeringsorgaan te blijven, omdat alleen door deze instantie de informatie kan worden getoetst aan reeds beschikbare gegevens en worden beoordeeld op waarheidsgehalte;
- d) een registratie van zachte informatie in een vroegtijdig stadium kan tot gevolg hebben dat een informatiekanaal opdroogt;
- e) de uitvoeringsorganen beschikken ieder over een registratiesysteem, waarin zachte informatie is opgeslagen; de uitvoeringsorganen dienen uiterst zorgvuldig om te gaan met deze informatie en alleen na afweging van alle belangen deze informatie beschikbaar te stellen voor opsporingsdoeleinden."

Overigens werd nog naar voren gebracht, dat bij de FBV is gesignaleerd dat na invoering van de WKA de koppelbaasfraude vrijwel volledig is verdwenen. Verder is opgemerkt, dat bij de FBV de indruk bestaat dat na invoering van de WKA de behoefte aan onderzoeken naar fraude is afgenomen omdat belastingdienst en uitvoeringsorganen in staat zijn gesteld onbetaalde bedragen aan belasting en premie in bepaalde situaties te verhalen op de aannemer.

Tenslotte werd de verwachting uitgesproken dat deze afnemende behoefte aan fraude-onderzoeken zal toenemen na de invoering van administratieve sancties tegen nalatige werkgevers, waardoor de bedrijfsverenigingen over dezelfde sancties zullen beschikken als de belastingdienst.

De FBV-vertegenwoordigers hebben gepleit voor het opstarten van het registratie-project vanaf het moment, waarop een onderzoek naar ondernemeersfraude door een gemengd team wordt begonnen.

4 De herkansing

De bevindingen van het OM-gedeelte van dit project stemden niet tot vreugde. Aangezien de BEF zich niet bij deze negatieve bevindingen wenste neer te leggen, werden de deelnemende parketten verzocht om alsnog een overzicht te geven van de in de eerste helft van 1985 door het OM afgedane fraudezaken, zijnde geen gevallen van uitkeringsfraude. Het betrof hier een zg. 'herkansing', waarvan het niet de bedoeling was dat zij het in het voorgaande beschrevene zou 'uitwissen'.

De resultaten van deze herkansing bevestigden het eerder beschreven beeld. De arrondissementsparketten *'s-Gravenhage* en *Dordrecht* stuurden van de aanhangige zaken ingevulde formulieren op; van *'s-Hertogenbosch* werden een aantal (niet door het parket zelf opgestelde) geeltjes ontvangen; van *Arnhem* werd een formulier ontvangen en van *Rotterdam* in het geheel niets.

Op geen der parketten is er inmiddels een zodanige organisatie opgebouwd, die er zorg voor draagt, dat een goede informatiestroom op gang komt en bewaakt wordt. Het tot dusverre georganiseerde informatiesysteem in het arrondissement *'s-Gravenhage* is in handen van respectievelijk de Gempo en de RP-Den Haag: het is een politie-informatiesysteem en het OM heeft er feitelijke zeggenschap noch leiding over. Hetzelfde geldt voor het arrondissement *Dordrecht*, waar de FRIC als een onderdienst van de RP-Dordrecht in feite onafhankelijk van het OM functioneert¹⁾. Indien zoals dit bij deze herkansing het geval was, het OM gevraagd wordt opening van zaken te geven, dan moet er binnen de organisatie ongelooflijk veel verhoop gehaald worden voordat men zelfs maar weet waar de betreffende informatie aanwezig zou kunnen zijn. En zelfs dan nog is het onzeker of er niet her en der wat zaken vergeten zijn. De tweede stap, het vastleggen van deze informatie middels registratie, dient dan nog op gang te komen, hetgeen een ongewisse zaak blijkt te zijn. In feite komt een en ander op het volgende neer:

- binnen sommige parketten circuleren wel lijsten, waarop enige summiere gegevens betreffende de in het werkoverleg aanhangige fraudezaken staan;
- op deze lijsten worden van tijd tot tijd de voorgang van de zaken bijgetekent;
- wil men meer van de zaken te weten komen, dan dient het lopend werkgeheugen van de OvJ geraadpleegd te worden;
- heeft deze geen tijd of heeft hij zijn parket of zijn specialisme verlaten, dan is het vrijwel onmogelijk om bv. aan het eind van het jaar te weten te komen, wat er in de desbetreffende fraudesector van het parket zoal gebeurd is.

Deze ruw weergegeven gang van zaken lijkt te worden bevestigd door de bevindingen van Mr. Peek, als ook door de jaarverslagen der fraudeofficieren

1) Deze gebrekkige informatiebeheer wordt ook vastgesteld in een door Mr. Peek van het Pompe-instituut ingestelde onderzoek naar de rol van de OvJ in het opsporingsonderzoek in fraudezaken.

zelf: zij bevatten vrijwel geen enkel overzicht van of inzicht in het functioneren van de desbetreffende sector onderbouwd door controleerbare beleidsinformatie.

Volledigheidshalve wordt hier van de uit Den Haag en Dordrecht verkregen informatie een beknopt overzicht gegeven. Het parket Den Haag stuurde van 22 lopende of door het OM afgedane zaken formulieren in. Bij deze zaken ging het om 35 verdachten, waarvan er 4 onvindbaar waren of in het buitenland verkeerden. In 8 gevallen werd de zaak niet verder onderzocht, dan wel geseponeerd, wegens de reeds vermelde onbereikbaarheid van de verdachten, gering feit (uiteenlopend van f 1.100,— tot f 150.000,— nadeel in 4 jaar), fiscale afhandeling geprefereerd, en verbranding van de boekhouding uit angst voor controle. Eén zaak werd overgedragen naar Arnhem. De soorten fraude liepen sterk uiteen: twee gevallen van vleesfraude; vier gevallen van fraude in de schoonmaakwereld, waarvan een met ambtelijke corruptie, vervalste administratie, bankbreuk en BTW-fraude; twee gevallen van videofraude; de rest was "varia". De hoogste fraudebedragen werden vermeld bij de vleesfraude (f 1.600.000,—) en de complexe fraude bij een schoonmaakbedrijf (f 3.252.781,—). Het totale te berekenen schadebedrag bedroeg bijna 9 miljoen (voor 9 zaken). Slecht in een geval was er sprake van koppelbazerij.

De vier uit *Dordrecht* aangemelde zaken hadden een totaal schadebedrag van f 7.027.675,—. Het grootste schadebedrag van f 4,7 miljoen werd veroorzaakt door een omvangrijke crediet- en belastingfraude in de binnenscheepvaart, gepleegd door 8 verdachten: scheepvaartondernemers, makelaars en scheepswerfdirecteuren. De tweede grote fraude werd gepleegd middels BTW-fraude in de videohandel: invoer uit België, tegen lage prijzen dumpen in Nederland zonder BTW af te dragen. DE BV's verdwenen zodra de fiscus tot inning wilde overgaan.

Het spreekt vanzelf, dat op grond van deze berichtgeving van twee parketten geen generalisaties gemaakt kunnen worden. De schadebedragen liegen er echter niet om en roepen de vraag op, hoe het totale fraudebeeld eruit zou zien, indien er wel door alle deelnemers nauwkeurig en volledig zou zijn geregistreerd.

5 Terugblik

Het verloop van de proef met de ondernemersfrauderegistratie overziende, kan niet gesproken worden van een onverdeeld succes. Met uitzondering van het arrondissement 's-Gravenhage is men alle pogingen ten spijt er nergens in geslaagd de eerder geschetste "informatie-Biesbos" te kanaliseren. De vraag is nu waarom deze intensieve pogingen gefaald hebben.

Een voor alle parketten geldende concrete oorzaak is moeilijk aan te geven; daarvoor lopen de parketten en opsporingsinstanties naar organisatie en werkstijl te veel uiteen. Dit neemt niet weg dat er wel verschillende algemene kenmerken in de organisatie zijn aan te wijzen, die dit falen mede zouden kunnen verklaren. Enige van deze kenmerken zullen we de revue laten passeren.

a) De zaakgerichte houding

Eén van de belangrijkste redenen voor het weinig gelukkige verloop van die projectonderdeel is gelegen in de casuïstische instelling der OvJ's en politie, een instelling die overigens rechtstreeks voortvloeit uit de opleiding en de aard van het werk. Men is in de eerste plaats gericht op de afhandeling van afzonderlijke zaken, omdat dat nu eenmaal de dagelijkse taak van het OM en van de politie uitmaakt. Vanuit deze gerichtheid is het moeilijk om van het "stukwerk" over te stappen op het beleidswerk en de daarvoor noodzakelijke informatievoorziening en beheer. Deze overstap vereist een geheel andere werk- en denkwijze. Een OvJ die in de eerste plaats gericht is op een voorvarende afhandeling van zijn zaken, zal zich ten opzichte van de opzet van een informatiebeheerssysteem al spoedig (al dan niet hardop) afvragen waarvoor hij dit nu allemaal nodig heeft. Vanuit de individuele zaakafhandeling is een afdoend antwoord op deze vraag inderdaad niet eenvoudig te geven.

Deze invalshoek staat enigszins haaks op de pretentie van het OM om zich te profileren als beleidsvoerend orgaan, waarbij het juist gaat om de grote lijnen van het systeem waarvoor systeem-informatie nodig is. Nu werd juist aan "de casuïsten" gevraagd behulpzaam te zijn bij de opzet en bewaking van een informatiesysteem, hetgeen voor hen in feite een geheel nieuwe taak inhield, met het in paragraaf 3 beschreven gevolg. Zoals in paragraaf 3 is beschreven werden de uitgangspunten en doelen van het project volmondig beaamd en werd er (vooral in het allereerste begin) door de betrokken leden van het OM intensief meegedacht. Zodra evenwel de uitvoering ter hand genomen moest worden, trad er een algemene stagnatie op. De projectcoördinator kon zich niet aan de indruk onttrekken, dat de projectuitgangspunten en doelen bij de leden van het OM (en van de politie) niet echt leefden, althans niet zodanig dat men zich bij het vernemen van de stagnatie verontrust toonde en daadwerkelijk zocht naar concrete oplossingen van het probleem. De reacties dat "men het registreren nogmaals zou bespreken" of "met de parketsecretaris nog zou opnemen" konden niet als toereikend gekenmerkt worden. Zij wekten in elk geval de indruk dat het opzetten en bewaken van een informatiesysteem als beleidsinstrument, (dat immers mede bedoeld was om hun klachten "het is zo erg en niemand doet er wat aan" zichtbaar te maken), geen onderdeel van de taakopvatting van het OM was geworden.

b) Organiseervaardigheid

Informeren is organiseren, waarmee we aldus op de ietwat zwakkere kanten van het OM en van de politie als organisatie stuiten. Het zal de lezer van het voorgaande niet ontgaan zijn, dat de BEF met iedere uitvoeringsstap op een organisatieprobleem stuitte. Deze organisatieproblemen waren overigens niet in de eerste plaats van materiële aard. Het meest werd de projectcoördinator getroffen door problemen van (sociaal)-psychologische aard, de *interne* cultuur van deze organisaties, die gelet op de verantwoordelijkheid van de OvJ en van de politie soms enige reden tot verwondering gaf.

Een opvallend kenmerk van deze cultuur is welwillendheid die wij in grote mate overal aangetroffen. Deze welwillendheid leek evenwel verlamd te worden door een overmaat van lijdelijkheid en berusting ten aanzien van de feitelijke uitvoering: nadat er opdrachten gegeven waren wachtte men berustend en afstandelijk af. De voortgang binnen een arrondissement werd niet intern bewaakt, maar het was de coördinator die na verloop van tijd de betrokkenen over de stand van zaken binnen de eigen organisatie moest inlichten. Het was opvallend, dat de aard van deze gewoonlijk sombere inlichtingen weinig verontrusting of bezorgdheid teweeg bracht. Berustend werd vastgesteld dat het nu eenmaal moeilijk, zo niet onmogelijk was om een gerichte stroom van beleidsinformatie op gang te brengen, zonder dat "Den Haag" meer mensen en geld ter beschikking stelde, waarna men weer overging tot de casuïstische gang van zaken.

c) Onervarenheid met informatie-beheer

Gebrek aan ervaring met het opzetten en omgaan met systeem-informatie heeft eveneens een belangrijke rol gespeeld. Herhaaldelijk kon worden vastgesteld, dat niet alle betrokkenen een duidelijke voorstelling hadden van wat men met eventueel verkregen informatie zou kunnen doen. Zo kan het geen toeval worden genoemd, dat in de jaarverslagen der parketten door de fraude-officieren zeer weinig cijfers over de afgehandelde fraudezaken worden opgegeven. Hoewel het hier toch om een beperkt specialisme gaat (zie bijlage 3) wordt een elementaire boekhouding van de verrichtingen van het OM niet bijgehouden. Hetzelfde geldt voor de politie.

Dit is overigens niet onbegrijpelijk, gelet op de opleiding en de aard van de werkzaamheden van de OvJ, die juridisch en casuïstisch van aard zijn.

d) Belemmerende randvoorwaarden

Het lijkt ons te gemakkelijk om het probleem volledig terug te brengen op het casuïsme en het gebrek aan organisatorische vaardigheden bij de opsporende en vervolgende instanties. Als minstens zo belangrijk dienen de (organisatorische) randvoorwaarden genoemd te worden. Deze zijn van zodanige aard, dat zij de gemiddelde OvJ of politiefunctionaris ontmoedigen om aan meer dan aan het afhandelen van strafzaken aandacht te besteden. Als zodanig zijn de problemen die zich bij dit projectonderdeel voordeden niet onbegrijpelijk.

De problemen waar het OM en de politie zich bij de bestrijding van fraude voorgesteld zien, zijn reeds uitvoerig uiteengezet in Van de Bunt en Van Duyne (1983) en Duyne (1983, 1984). Aangezien het merendeel van het destijds beschreven problemen nog steeds actueel is, kan hier worden volstaan met een paar korte opmerkingen ten aanzien van de door de deelnemers van het project genoemde knelpunten.

— Personele middelen

a) De opsporing

De uitroep "we hebben geen mensen" komt op een buitenstaander, die iets van een organisatie gedaan wil krijgen, soms over als een geconditioneerde reflex, althans aan deze indruk kon de coördinator zich niet onttrekken. Het

trof de coördinator dat men voor het houden van kritische beschouwingen over het registratieproject zo veel tijd uittrok. In redelijkheid vroeg hij zich af, of dezelfde tijd niet even goed aan registreren besteed had kunnen worden. Deze veldervaring maakte hem dus enigszins gereserveerd ten opzichte van het "mankrachtargument".

Ondanks dat moest hij de juistheid van het argument in veel opzichten bevestigen. De personele middelen lijken in alle schakels van de productieketen kwantitatief onvoldoende te zijn om het werkaanbod aan te kunnen. In dat opzicht lijkt de door de minister toegezegde "hoge prioriteitstelling" voor de fraude in 1982 onvoldoende praktische gevolgen gehad te hebben. Voor het opzetten van een project als het onderhavige blijkt dit mankrachttkort belangrijke *psychologische* gevolgen gehad te hebben. Ongeacht of men "objectief" er een registratie al dan niet bij zou kunnen doen, heeft men er weinig zin in om "voor het ministerie" dat juist zo weinig middelen ter beschikking zou stellen iets te gaan bijhouden. In dat opzicht trof de coördinator bij meer dan een functionaris een doffe bitterheid aan: "Waarom iets bijhouden?" 'Ze' ¹⁾ doen er toch niets mee." Aangezien het tegendeel ook thans nog niet te bewijzen is, kon vanuit zo'n werksfeer weinig gemotiveerdheid verwacht worden. Herhaalde uiteenzetting van de doelstelling van het project (nl. dat "ze" er wel wat mee gaan doen) vermocht deze instelling niet te doorbreken. Het psychologische effect op de opsporingsbasis van het voortdurend moeten werken met ontoereikende middelen, diene men niet te onderschatten.

b) Vervolging en berechting

Ook in deze productieschakel zijn de personele tekorten groot, ondanks het feit dat er in ieder arrondissement fraudeofficiëren zijn aangesteld. Een bij herhaling vermeld knelpunt lijkt het geringe verwerkingsvermogen van de rechtbank te zijn. Hierdoor kan het geruime tijd duren voordat een zaak berecht kan worden, hetgeen het gevaar van een beroep op het Verdrag van Rome reeel maakt. Aangezien er bij grote fraudezaken in de meeste gevallen hoger beroep wordt ingesteld, treffen we ook bij de hoven verwerkingsproblemen aan, die tot aan de opsporingsbasis toe grote frustraties kunnen opleveren. Dit was met name het geval in het ressort 's-Hertogenbosch, waar het Hof tot twee maal toe de behandeling van een door de procureur-generaal aangeboden zaak uitstelde. Toen de zaken berecht werden, verklaarde het Hof het OM niet ontvankelijk, aangezien de redelijke termijn voor berechting was overschreden. Hoewel de beslissing van het Hof natuurlijk niet ongegrond was, was de ontmoedigende uitwerking ervan bij de politie groot. Deze droeg er mede toe bij dat twee frauderechercheurs weer voor het gewone politiewerk werden ingezet.

De bevinding dat men zaken weliswaar kan onderzoeken en vervolgen, maar dat de berechting louter door een tekort aan rechters en raadsheren ²⁾ een onzekere zaak is, draagt er zeker niet toe bij dat OvJ's spontaan hun eigen productiebedrijf in kaart gaan brengen. Ook hier trof de coördinator een verlamme berusting aan: "Waarom meer weten? Als we met een kwartje voor een volle etalage staan kunnen we toch niet meer kopen. Waarom de etalage nog voller maken?" Men weet immers reeds dat iedere productieschakel een flessehals is ten opzichte van de voorgaande.

Gezagsverhouding en gezagsuitoefening

Een ander probleem is de gezagsverhouding tussen het OM en de politie, respectievelijk bijzondere opsporingsdiensten. Wanneer we afzien van wat de

1) "Ze" kan bij dit soort klachten op vrijwel iedere relevant onderdeel van het ministerie slaan.

2) Het beleid van de zittende magistratuur, waar fraudezaken evenmin populair zijn, speelt hier eveneens een rol. Voorzover bekend heeft alleen de rechtbank Almelo een gespecialiseerde fraudekamer.

wet hierover zegt, dan kunnen we vaststellen, dat het OM maar weinig daadwerkelijk gezag kan uitoefenen, zeker indien het onvoldoende organisatorisch of persoonlijk gewicht in de schaal legt. Gaat het OM ervan uit, dat na een daartoe "bevoegd gegeven opdracht" een en ander vanzelf wel zal worden uitgevoerd, dan is de kans groot dat er weinig of niets gebeurt als men daartoe onvoldoende gemotiveerd is. Hiervoor is het niet noodzakelijk dat de tegenwerking of lauwheid afkomstig is van een leidinggevende functionaris: zoals we gezien hebben kan het voldoende zijn indien een lager geplaatste administratieve kracht ontbreekt of een rechercheur verklaart "er moeite mee te hebben" om formulieren op te maken en naar de Fraude Centrale van de CRI te zenden.

Deze broosheid in deze gezagsverhouding wordt in niet onaanzienlijke mate versterkt door de omstandigheid, dat het OM geen beheersbevoegdheid heeft over de opsporingsorganen. Wie wat doet en op welke wijze wordt bepaald door de opsporingsdienst zelf. Het OM bevindt zich in dit opzicht in een vragende positie.

Het komt ons voor dat mede door deze samenstelling van oorzaken het registratieproject het in dit rapport geschetste verloop heeft gehad. Overigens wil dit niet zeggen, dat al deze factoren in ieder arrondissement in dezelfde mate en samenstelling van invloed zijn geweest. Het zijn evenwel de factoren waar we met grote regelmaat steeds mee geconfronteerd werden.

6 En verder?

Discussie en aanbevelingen

De bevindingen van het verloop van dit projectonderdeel overziende rest ons de vraag wat er nu verder dient te gebeuren. In paragraaf 2 hebben we gewezen op de operationele en beleidskundige noodzaak om op dit specialistische gebied stelselmatig informatie te verzamelen. In de vorige paragraaf vermeldden we enige structurele en psychologische factoren, dit het opzetten van een beleidsinformatieinstrument bemoeilijken: berusting, lijdelijkheid en afstandelijkheid. Het zou o.i. evenwel onjuist zijn om te berusten bij de nu aan het licht gekomen gebreken in de uitvoering. Met name de bevindingen in het arrondissement 's-Gravenhage tonen aan, dat een gezamenlijke inspanning van het OM en van de politie het project in een geheel andere richting had kunnen sturen. Het is zinnig om derhalve recapitulerend nog even bij de Haagse opzet stil te staan.

- In de eerste plaats toonde het OM in Den Haag zich in toenemende mate ontevreden over het feit, dat zoveel basisinformatie over mogelijke fraudes onder de oppervlakte bleef. Hoewel men besepte dat het parket niet meer fraudezaken kon verwerken dan thans het geval is ¹⁾, stelde men zich op het standpunt dat het OM als beleidvoerend orgaan zich niet tevreden kon stellen met her en der bij toeval bovendien fraudes-informatie. Ook het uitblijven van registratieformulieren van de zijde van de aan het overleg deelnemende opsporingsdiensten was het OM een doorn in het oog.
- Vanuit deze ontevredenheid is het OM in overleg met de opsporingsdiensten *actief* gaan zoeken naar mogelijkheden om een beter informatiemanagement op te zetten. De organisatie daartoe was vanzelfsprekend niet van de ene dag op de andere in kunnen en kruiken: pas in het voorjaar 1984 konden de beide werkoverleggen gaan functioneren, nadat van de zijde van het OM enige werving, overreding en "massage" was uitgeoefend of tenminste van het gezag van het OM optimaal gebruik gemaakt was.
- Als *organisatievorm* werd gekozen voor een *werk* overleg van opsporingsambtenaren, waarbij met nadruk niet werd gekozen voor de traditie van de "informatie-postzegelbeurs". De informatiestroom wordt middels de "geeltjes" *schriftelijk* gekanaliseerd en centraal opgeslagen en beheerd.
- Op dit centrale punt wordt ten behoeve van de opsporing de verkregen informatie geanalyseerd en aangevuld.

Door deze aanpak werden twee doelstellingen van het project, het verzamelen van "macro"-beleidsinformatie en operationele informatie middels een administratieve handeling (het inzenden van de "geeltjes") verwerkelijk. Het is in dit opzicht leerrijk te kunnen vaststellen, dat nadat de routine ²⁾ van het op

1) Dit stelt het argument: "waarom registreren als we toch niet meer aankunnen" enigszins op losse schroeven.

2) Het is in dit licht overigens opvallend, dat het *parket* Den Haag van de ten parkette ingeschreven en afgehandelde zaken maar weinig heeft ingezonden. Voor zichzelf heeft het parket deze routine dus niet verwerkelijk.

schriftstellen en inzenden eenmaal was gevormd de bij herhaling elders vernomen bezwaren niet meer vermeld werden. Daarmee willen wij niet voorwenden dat aan al deze bezwaren tegemoet gekomen was. Alleen leken zij — eenmaal begonnen — geen vermeldenswaardige rol meer te spelen.

Aanbevelingen

Indien het OM meer wil weten dan het thans vaak bij toeval ontstane werk-aanbod en daarmee ook actief sturend in zijn vervolgingsbeleid werkzaam wil zijn, dan dienen, evenals dit bij de uitkeringsfraude het geval is, de gesignaleerde gevallen van mogelijke fraude en hun verdere afhandeling middels standaardregistratie in kaart gebracht te worden. Aangezien het mechanisme van ontdekking en afhandeling veel ingewikkelder is dan bij uitkeringsfraude dient de registratie per afhandelingsketen georganiseerd te worden. Voor de organisatie van deze informatiekanselarij, gaan wij wederom uit van het in paragraaf 2 beschreven informatiemodel.

De registratiestroom kan in drie niveaus uitgelegd worden. Kijken wij nu eerst naar de eerste lijn, het voorinformatieniveau, dan verdient het aanbeveling om uit te gaan van de Haagse aanpak. Dit betekent:

- a) Het instellen van een onder de OvJ ressorterend werkoverleg van opsporingsambtenaren.
- b) Het instellen van een informatiediscipline volgens het adagium: "geen informatie zonder registratie".
- c) Het instellen van een centraalpunt, waaraan deze informatie voor de werkoverlegvergadering wordt ingeleverd.
- d) Verzending van de formulieren naar de Fraude Centrale.

Op dit niveau is er sprake van "zachte" voorinformatie, die middels de vereenvoudigde (gele) formulieren verzorgd wordt. Evenals dit thans in het bureau Handelsinlichtingen van Den Haag en in de FRIC-Dordrecht geschiedt, wordt deze informatie aangevuld met elders beschikbare ambtelijk aanwezige informatie van de belastingdienst en bedrijfsverenigingen e.d.. Op deze wijze wordt het dossier "panklaar" gemaakt voor verder onderzoek.

Het tweede niveau betreft de diepergaande informatiefase, waarin de zaak en de daarbij betrokken verdachten scherper in kaart gebracht worden. In deze fase van onderzoek wordt gewoonlijk bekeken of in een zaak een strafrechtelijke aanpak bewijstechnisch mogelijk is. Om tal van redenen kunnen de zaken worden afgevoerd of tot "slapende fraude-informatie" worden teruggebracht. Van de niet afgevoerde zaken wordt meer informatie verzameld, waarbij wordt overgegaan naar het volgende verwerking niveau. Concreet dient op dit niveau het volgende te gebeuren:

- a) Van de afgevoerde zaken wordt aan de Fraude Centrale de reden van afvoering vermeld. Voorts wordt de meest recent verkregen informatie vermeld. Hiertoe is door het CBS in overleg met de Fraude Controle en het WODC een in de bijlage weergegeven formulier ontwikkeld, het zgn. C-formulier.
- b) Van de zaken die verder in onderzoek worden genomen wordt dit formulier bij de zaak gevoegd, dat wil zeggen dat dit formulier in het dossier blijft en met de zaak mee reist. Wordt de zaak later middel sepot of berechting afgedaan, dan wordt het formulier aangevuld en opgestuurd, voorzien van par- ketnummers van de ingeschreven verdachten.
- c) De invulling van de formulieren dient door de rechercheur of de coördinator die de zaak onder zich neemt te geschieden.

Het derde niveau betreft de opsporing en vervolging. Wordt een zaak in deze fase afgerond, dan wordt het formulier gecompleteerd en opgezonden naar de

Fraude Centrale van de CRI. Materieel dient het parket er zorg voor te dragen, dat:

- a) Van de ten parkette ingeschreven verdachten de parketnummers worden genoteerd;
- b) De gegevens van het formulier op hun juistheid worden gecontroleerd en het formulier vervolgens daadwerkelijk verzonden wordt.

Ten aanzien van alle drie fasen van de registratie heeft het OM als eerst verantwoordelijke de taak de voortgang te bewaken.

Praktische invoering

Ten aanzien van de praktische invoering van deze aanbevelingen zou het niet realistisch zijn ervan uit te gaan dat dit op korte termijn landelijk te verwelijken is. Gelet op de organisatorische problemen binnen het OM lijkt het beter om stapsgewijs te werk te gaan.

- a) De registratie van de eerste twee informatiefasen (eerste verkenning en informatief onderzoek), waarvoor het opzetten of reorganiseren van een werkoverleg noodzakelijk is, zou voorlopig beperkt kunnen blijven tot die arrondissementen, die dit organisatorisch op korte termijn aan kunnen. Ten einde niet een te gering aantal arrondissementen over te houden, verdient het aanbeveling om in ieder ressort ten minste een, waar mogelijk twee parketten hiervoor aan te zoeken.
- b) De registratie van de *ten parkette ingeschreven zaken* dient op alle parketten ter hand genomen te worden. Zoals uit het Jaarverslag van het OM, 1984 kan worden opgemaakt, gaat het om een beperkt aantal zaken, waarvan men reeds gedurende geruime tijd weet dat deze op een formulier dient te worden samengevat. Dit betekent dat men reeds in een vroeg stadium met de gegevensverzameling rekening kan houden. Ten aanzien van de strafrechtelijke afloop van de zaken behoeft het parket slechts het parketnummer te vermelden.

Het CBS kan dan voor het OM de overige afloopgegevens middels de thans reeds opgemaakte statistiekformulieren uitdraaien en desgewenst terugkoppelen.

Bijlage 1

Oorspronkelijke ondernemersfraude- registratieformulier

1) Zaaknummer: _____ Zaaknummer bij overdracht: _____ Overgedragen door: _____

2) Datum van de kennisneming van de vermoedelijke fraude: ____ . ____ . 19 ____

3) Ter kennis gekomen van: rijks/gemeentepolitie¹⁾ te: _____
 bijzondere opsporingsdienst _____ te _____
 officier van justitie/rechter-commissaris te: _____
door: eigen opsporingsactiviteiten, nl.: _____
aangifte door: _____

4) Wijze van ontdekken: onderzoek door rechter-commissaris/faillissementscurator te: _____
 boekenonderzoek door: _____
 tip: wel/niet anoniem¹⁾.
 verklaring van (andere)¹⁾ verdachte(n)/getuige(n)
 anders, nl.: _____

5) Besloten werd om voorlopig van verdere actie af te zien om de volgende redenen (gaarne uitvoerig weergeven):
(Indien wel tot actie/verdergaand onderzoek besloten werd, ga' door met vraag 12)

6) Hierover werd overleg gevoerd met: _____ op: ____ . ____ . 19 ____

7) Op dit tijdstip waren van de vermoedelijke fraude de volgende gegevens bekend over de aard van de feiten en de wijze waarop zij gepleegd werden (gaarne uitvoerig weergeven):

8) Bij de fraude waren ____ malafide (onder)aannemers en ____ malafide opdrachtgevers betrokken, die NIET tot de organisatie gerekend worden.

9) Bedrijfstukken waarbinnen de fraude hoofdzakelijk plaats vond: _____

10) Tijdvak(ken) waarover de vermoedelijke fraude kon worden vastgesteld: ____ . ____ 19 ____ tot ____ . ____ . 19 ____
____ . ____ 19 ____ tot ____ . ____ . 19 ____

11a) Het aantal in dit stadium BEKEND geworden verdachten:

____ hoofdorganisator(en)
____ organisator(en) v/d 2^e lijn
____ tussenperso(n)(en), lagere uitvoerder(s)¹⁾
____ stroman(nen), meeloper(s)¹⁾
____ werknemers

11b) Omvang van de schade zoals deze op grond van BEREKENINGEN in dit stadium kon worden vastgesteld.

f	belasting
f	bedrijfsvereniging
f	banken
f	privé schuldeisers/bedrijven
f	anders, nl.: _____
+	_____
f	=====

12) Actie na kennisneming van de fraude: inbrenging in het fraude-overleg op: ____ . ____ . 19 ____
 verdergaand informatie- onderzoek op: ____ . ____ . 19 ____
 overgedragen aan _____ op: ____ . ____ . 19 ____
 verzoek aan CRI voor accountantsbijstand
 opsporingsonderzoek, aanvang op: ____ . ____ . 19 ____

1) Doorhalen wat niet van toepassing is.

Bijlage 2

Aanloopformulier voor het werk- of beleidsoverleg

Ondernemersfraude-registratie

Verdachte natuurlijke en rechtspersonen

Naam : Handels of werknaam:
Voornamen :
Geboortedatum : Bedrijfsadres:
Geboorteplaats :
Beroep : Ingeschreven K.v.K. te:
Laatst bek. adres: Nr:
Nationaliteit :
Status ¹⁾ :

Naam : Handels- of werknaam:
Voornamen :
Geboortedatum : Bedrijfsadres:
Geboorteplaats :
Beroep : Ingeschreven K.v.K. te:
Laatst bek. adres: Nr:
Nationaliteit :
Status ¹⁾ :

Naam : Handels- of werknaam:
Voornamen :
Geboortedatum : Bedrijfsadres:
Geboorteplaats :
Beroep : Ingeschreven K.v.K. te:
Laatst bek. adres: Nr:
Nationaliteit :
Status ¹⁾ :

Naam : Handels- of werknaam:
Voornamen :
Geboortedatum : Bedrijfsadres:
Geboorteplaats :
Beroep : Ingeschreven K.v.K. te:
Laatst bek. adres: Nr:
Nationaliteit :
Status ¹⁾ :

- ;) De relatieve belangrijkheid van de verdachte kan worden aangegeven met een cijfer, lopend van 1 tot 4. 1 = belangrijk, hoofdorganisator; 2 = organisator v/d 2e lijn; 3 = lagere uitvoerder, tussenpersoon, vertegenwoordiger; 4 = stroman, ondergeschikte meeloper.

Datum inzending: __. __. 19 __

- 1) Ingezonden door: rijks/gemeentepolitie te: _____
 kamer van koophandel te: _____
 registratie en successie
 bijzondere opsporingsdienst: _____
 officier van justitie
 rechter-commissaris
 faillissementscurator
 anders:

2) Reden van inzending:

3) Indien er sprake is van een redelijk vermoeden van fraude:

- wijze van ontdekken: boekenonderzoek door: _____
 tip: wel/niet anoniem op __. __. 19 __
 onderzoek door rechtercommissaris
 onderzoek door faillissementscurator
 onderzoek in andere zaak
 anders, nl.: _____

4) Indien er sprake is van een vermoedelijke faillissementsfraude gaarne aangeven waardoor dit vermoeden gerezen is:

- Paulianeuze handelingen
 Onjuiste boekhouding door ontbrekende of valse facturen
 Boekhouding was (nagenoeg) afwezig
 Onttrekking van geld en/of goederen aan de boedel
 Stelselmatig en opzettelijk niet betalen van belastingen en sociale premies
 Andere gronden voor het gerezen vermoeden waren:

andere opmerkingen

BIJLAGE IV

Uitkeringsfrauderegistratieformulier



Instantie _____

Kantoor/regio _____

Persoonsgegevens

01 Geboortedatum dag mnd jaar

02 Woonplaats _____

03 Burgerlijke staat: man vrouw

ongehuwd	01	11
gehuwd en niet duurzaam verlaten	02	12
gehuwd duurzaam verlaten	03	13
gescheiden	04	14
weduwnaar/weduwe	05	15
samenwonend	06	16
woningdeler	07	17

04 Beroep _____

05 Aard dienstverband vòòr aanvang uitkering:

volledig	01
onvolledig	02
onbekend	03

06 Dagloon in gulden f. _____

07 Uitkering krachtens de wet(ten):
meerdere antwoorden mogelijk

	volledig	aanv./ gedeelt.	ten onrechte
ZW	10	20	30
AAW	11	21	31
WAO	12	22	32
WW	13	23	33
WWV	14	24	34
ABW	15	25	35
RWW	16	26	36
Overige	17	27	37

08 Eerste uitkeringsdag dag mnd jaar

Kennisneming

09 Datum kennisneming dag mnd jaar

10 Wijze van kennisneming:
informatie van andere instanties t.w.

_____	01
informatie van derden	02
administratief onderzoek	03
controle door buitendienst	04
onderzoek van maatschappelijk werker	05
onderzoek van bijzondere controleur	06
verklaring door cliënt/verzekerde	07
onderzoek bij (malafide) werkgever	08
anders, nl.: _____	77
onbekend	87

¹ na invulling naar contactpersoon

Onderzoek

11 Onderzoek is ingesteld:

Nee, omdat:

informatie blijkt verouderd	10
onvoldoende capaciteit	11
AFHANDELING GESTOPT, formulier inzenden ¹	
feiten omtrent fraude voldoende bekend	12
ja	13

12 Doorlooptijd onderzoek: dag mnd jaar

aanvang _____

eindrapport _____

13 Resultaat onderzoek:

feiten niet aannemelijk te maken, afhandeling gestopt (formulier inzenden) ¹	1
afhandeling voortzetten	2

Bevindingen

14 Wijze waarop fraude is gepleegd:

1 verzwijgen van inkomsten

uit arbeid bij werkgever	10
uit arbeid als zelfstandige	11
van echtgenoot	12
samenloop van uitkeringen	13
overig, nl.: _____	14

2 onjuiste gegevens m.b.t. omstandigheden

niet meer woonachtig in gemeente	20
samenwonen met ex-echtgv./vriend(in)	21
woningdeler	22
niet opgeven van vermogen	23
overig, nl.: _____	24

3 vervalsen van cheques 30

4 ontkennen van uitbetaling 40

15 Aard van de gepleegde fraude:

individuele fraude	1
samenspanning met werkgever	2

16 Relatie tot werkgever:

werkgever was op de hoogte	1
werkgever was niet op de hoogte	2
onbekend	3
niet van toepassing	4

17 Ten onrechte bruto uitbetaalde uitkering in gulden

f. _____

18 Periode(n) waarin vermoedelijk gefraudeerd werd:

minder dan 1 maand	1
1 tot 3 maanden	2
3 tot 6 maanden	3
6 tot 9 maanden	4
9 tot 12 maanden	5
12 tot 18 maanden	6
18 tot 24 maanden	7
24 maanden en meer	8

19 Benadeelde dienst:

bedrijfsver. (naam)	1	<input type="text"/>
gemeente/sociale dienst	2	<input type="text"/>

20 Cliënt/verzekerde heeft de feiten:

geheel toegegeven	1
gedeeltelijk toegegeven	2
geheel ontkend	3

Afhandeling

21 Tegen betrokkene werden adm. sancties toegepast:

ja, nl.:	1
indien terugvordering voor	<input type="text"/> %
nee, omdat	2
onbekend	3

22 Aangifte bij politie/justitie d.m.v. inlevering:

aangiftebrief met p.v.	1
aangiftebrief zonder p.v.	2
ingeleverd d.d.	<input type="text"/>

geen aangifte gedaan, omdat: 3

Indien code 3: Formulier zenden naar CBS, kopieformulier zonodig naar Pol/OM¹

In te vullen door politie

23 Door politie is:

p.v. opgemaakt	1
geen p.v. opgemaakt, omdat	2

Indien code 2: Formulier zenden naar CBS, kopieformulier zonodig naar OM¹

In te vullen door OM

24 Betrokkene heeft eerder fraude gepleegd:

ja	1
nee/onbekend	2

25 Ingeschreven bij parket

onder nr.	<input type="text"/>
datum	<input type="text"/>

Formulieren met parketnummer zenden naar CBS¹

¹ na invulling naar contactpersoon.

26 Beslissing O.M.:

dagvaarding (verder naar vraag 27)	d.d.	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
overdracht naar ander parket nr. 2	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
voeging naar zaak nr.	3	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
overeengekomen transactie				4
seponering:				
geen wettig bewijs (code 02)				5
gering feit (code 40)				6
ander sepot, nl. code <input type="text"/>				7

27 Datum eerste terechtzitting:

geëiste straf	<input type="text"/>
-------------------------	----------------------

28 Soort rechter:

politierechter	1
meervoudige kamer	2
kinderrechter	3

29 Eindbeslissing op:

schuldigverklaring	1
vrijspreek	2
ontslag van rechtsvervolging	3
indien schuldig: wat is de opgelegde straf?:	<input type="text"/>

30 Hoger beroep ingesteld:

ja	1
nee	2

31 Afloopbericht verzonden naar de uitvoeringsinstansie

ja, op	<input type="text"/>
nee	2

Naam contactpersoon sociale dienst/bedrijfsvereniging

tel. nr. tst.

Naam contactpersoon OM

tel. nr. tst.

Toelichting bij registratieformulier uitkeringsfraude

Inleiding

Tijdens de behandeling van de begroting van het Ministerie van Justitie over 1982 in de Tweede Kamer werden onder meer vragen gesteld over aard en omvang van de ter kennis van het OM gekomen fraudegevallen, gepleegd door ondernemers (werkgevers) en particulieren (werknemers). Uit de redactie van de vraagstelling blijkt verder dat inzicht wordt gevraagd over fraude op het terrein van belastingen en sociale zekerheid. Het bijgaande registratieformulier en deze toelichting zijn uitsluitend bestemd voor registratie van uitkeringsfraude in de sector sociale zekerheid die is gepleegd ten nadele van gemeenten/gemeentelijke sociale diensten en bedrijfsverenigingen (uitkeringsorganen).

Uit een voorlopig onderzoek van het WODC bleek dat slechts in beperkte mate aantekening werd gehouden van uitkeringsfraude. Dit geldt zowel voor de uitkeringsorganen als voor de reguliere politie en de justitiele organen. Daarom werd besloten bij wijze van proef te starten met registratie van uitkeringsfraude.

Daartoe ontwikkelden het WODC en het CBS in samenspraak met enkele uitkeringsorganen registratieformulieren die tijdens de proefperiode werden getest op bruikbaarheid. Na evaluatie van de resultaten van deze proef is in gezamenlijk overleg tussen betrokken instanties een aangepast registratieformulier vastgesteld.

Op het gebruik van de geleverde gegevens en de rapportage daarover is de gebruikelijke CBS-code voor de verwerking van statistische gegevens van toepassing. Dit betekent onder meer dat het CBS slechts overzichten publiceert, voor zover de daarin opgenomen gegevens niet herleidbaar zijn op personen. Verder worden evenmin overzichten gepubliceerd, indien de opgenomen gegevens herleidbaar zijn op toeleverende instantie tenzij deze instantie daarvoor uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven.

Onderstaand zal achtereenvolgens worden ingegaan op de doelstelling van de registratie, de omschrijving van het begrip uitkeringsfraude, de uitgangspunten voor te registreren fraudegevallen en de te volgen procedure. Tenslotte wordt een toelichting gegeven op enkele vragen op het registratieformulier.

Doel van de registratie

De doelstelling van de registratie omvat het verkrijgen van inzicht in de aard en de omvang van de aan het licht gekomen uitkeringsfraude sociale zekerheid. Door de verzamelde informatie periodiek te rubriceren naar verschillende gezichtspunten en te relateren aan totaalgegevens met betrekking tot verstrekte uitkeringen worden de uitvoerende instanties en het OM — na analyse van het cijfermateriaal en eventuele achtergrondgegevens — in staat gesteld het gevoerde uitvoerings-, opsporings- en vervolgingsbeleid te beoordelen. Voor de centrale overheid en toezichthoudende organen ontstaat de mogelijk-

heid de uitkomsten van de registratie te toetsen aan de ingeschatte effecten van het gevoerde beleid en dit beleid zo nodig bij te stellen.

Samenvattend kan worden vastgesteld dat de informatie die het registratiesysteem verschaft o.a. kan worden gebruikt voor:

- een beoordeling van gesignaleerde fraude naar verschillende facetten, zoals geslacht, leeftijd, fraudevorm e.d.;
- het treffen of bijstellen van maatregelen ter bestrijding van fraude;
- het vaststellen van prioriteiten;
- het beoordelen van de effectiviteit van de opsporingsactiviteiten;
- het beoordelen van het opsporingsbeleid;
- het toetsen van het aangiftebeleid aan de met uitkeringsorganen daarover gemaakte afspraken;
- het beoordelen van het sepot- en vervolgingsbeleid van het OM;
- het verkrijgen van inzicht in het strafvorderings- en het straftoemtingsbeleid.

Begrip fraude

De kern van uitkeringsfraude omvat in vrijwel alle gevallen het bewust verstrekken van onjuiste of onvolledige gegevens. Uit de ervaringen van uitvoeringsinstanties bevestigd door tijdens de proefperiode verzamelde cijfers van deze instanties, blijkt dat een groot deel van deze fraude betrekking heeft op verzwegen inkomsten uit arbeid en het verstrekken van onjuiste informatie over het samenlevingsverband. Verder kan onjuiste informatie worden verstrekt over de reden van ontslag, het arbeidsverleden, het laatst verdiende loon e.d.

Onder fraude wordt hier niet verstaan een bepaalde vorm van verwijtbaar handelen of nalaten zoals onvoldoende sollicitatie-activiteiten, het belemmeren van herstel bij arbeidsongeschiktheid en een zodanige opstelling bij het leggen van contacten, dat het behouden of verkrijgen van een werkring daarvoor onmogelijk wordt. Dit verwijtbaar handelen of nalaten zal veelal slechts leiden tot afwijzing, beëindiging of verlaging (strafkorting) van een uitkering en wordt in de gangbare opvatting niet aangemerkt als fraude maar als onvoldoende verantwoordelijkheidsbesef van client of verzekerde.

Uitgaande van het voorgaande en een ingeschatte behoefte aan begrenzing van het begrip fraude voor het registratieproject kan de volgende omschrijving worden gegeven van fraude:

- "Het in beginsel verwijtbaar handelen of nalaten door in strijd met enige met straf bedreigde wettelijke bepaling bewust niet of niet tijdig dan wel onjuiste of onvolledige gegevens te verstrekken, respectievelijk bewust gegevens te verzwijgen die voor het uitkeringsorgaan van belang zijn waardoor een onrechtmatig voordeel wordt behaald en door de overheid meetbare schade wordt geleden".

Van fraude is in deze benadering eerst sprake wanneer het handelen of nalaten duidelijke kenmerken draagt van verwijtbaarheid. Vervolgens moet de overheid of een overheidsinstantie financiële schade hebben geleden door het ten onrechte toekennen en betalen van een (hogere) uitkering waarop geen aanspraak (meer) bestaat.

Uitgangspunten voor registratie

Bij de registratie van fraude dient gestreefd te worden naar uniformiteit, op-

dat het aangereikte cijfermateriaal vergelijkbaar is en daaruit verantwoorde conclusies kunnen worden getrokken. Het streven naar uniformiteit wordt bemoeilijkt door enerzijds de spreiding van de registratie over een groot aantal uitvoeringsinstanties (gemeenten en bedrijfsverenigingen) en anderzijds door de ver doorgevoerde taakverdeling binnen deze instanties, het verschil in opzet van de uitvoeringsorganisaties en het verschil in het gevoerde (opsporings)beleid.

Teneinde een aanvaardbaar resultaat te bereiken is een omschrijving geformuleerd, waarin de te hanteren uitgangspunten voor (vermoedelijke) fraude, die moet worden geregistreerd, zijn vastgelegd. Deze werkdefinitie beoogt een begrenzing aan te geven van gevallen, die in de registratie moeten worden meegenomen, zoals onderstaand is weergegeven:

- “Een uitkeringsgeval komt in aanmerking voor registratie wanneer aanwijzingen zijn verkregen voor nog niet bekende feiten en omstandigheden, die vergeleken met de reeds bekende gegevens — nodig voor het bepalen van het recht op en de hoogte van een uitkering — het redelijk vermoeden geven dat sprake is van ernstige fraude (zoals nader toegelicht op bladzijde 4), hetgeen moet leiden tot een gericht (intern of extern) fraude-onderzoek”.

Wanneer uit eigen onderzoek, van derden of anderszins aanwijzingen zijn verkregen voor het mogelijk bestaan van fraude, gepleegd door een cliënt of verzekerde, zal (veelal) eerst een intern administratief onderzoek plaatsvinden. Daarbij zal gewoonlijk onder meer worden nagegaan welke uitkering en vanaf welke datum aan een cliënt of verzekerde is/wordt betaald, terwijl verder wordt onderzocht of de ontvangen (nieuwe) informatie nog niet bekend was. Vervolgens zal worden beoordeeld of deze nieuwe informatie een redelijk vermoeden van fraude oplevert. Met een redelijk vermoeden wordt bedoeld dat op grond van feiten en omstandigheden naar objectieve maatstaven gemeten van vermoeden bestaat dat cliënt of verzekerde het “heeft gedaan”. Daarbij speelt uiteraard een belangrijke rol de aannemelijkheid en het ingeschatte waarheidsgehalte van deze informatie.

Bij de beoordeling van de aanwijzingen voor fraude moet worden overwogen, dat in beginsel alleen fraudezaken voor registratie in aanmerking komen, die wijzen op een ernstig feit waartegen in ieder geval moet worden opgetreden (administratief-rechtelijk of strafrechtelijk). In de meeste gevallen zal voor het onderzoek (nog) niet bekend zijn of sprake is van een ernstige fraude. Daarom blijven alleen fraudegevallen met een geringe omvang buiten de registratie, wanneer deze omvang voor het onderzoek reeds is vastgesteld en de feiten en omstandigheden (grotendeels) reeds bekend zijn. Hiervan is bv. sprake wanneer een cliënt of verzekerde een hervattingsdatum bij een nieuwe werkgever opgeeft, die enkele dagen later blijkt te zijn dan de werkelijke datum waarop hij bij de werkgever in dienst is getreden.

Nadat op deze wijze de ontvangen informatie is gescreend door de (te) zachte resp. onbetrouwbare aanwijzingen terzijde te leggen, zal in de resterende gevallen een registratieformulier dienen te worden aangelegd. Dit betekent, dat begonnen wordt met de invulling van enkele basisgegevens, zoals administratie- of gevalsnummer, uitkeringsorgaan en persoonsgegevens van cliënt of verzekerde, ongeacht de vraag of, wanneer en door wie een onderzoek wordt verricht. Meestal zal een gericht fraude-onderzoek noodzakelijk zijn voor het definitief vaststellen van feiten en omstandigheden.

Indien tijdens of na afloop van het onderzoek blijkt dat de fraude slechts een geringe omvang heeft wordt het aangelegde registratieformulier gehandhaafd en de afloop daarop vermeld. Een reeds aangelegd formulier wordt eveneens gehandhaafd en ingevuld voor het deel waarvan de feiten bekend zijn, wanneer:

- de feiten niet kunnen worden bewezen;

— een onderzoek niet wordt ingesteld wegens gebrek aan menskracht of omdat de ontvangen informatie blijkt te zijn verouderd.

Deze formulieren worden derhalve na gedeeltelijke invulling wel naar het CBS gezonden.

Procedure bij verwerking registratieformulieren

Het formulier is zodanig opgezet, dat de volgorde van de vragen in vele gevallen parallel loopt aan de achtereenvolgens te zetten stappen in de te volgen procedure.

Wanneer voor de voortzetting van het onderzoek de stukken worden overgedragen aan een andere afdeling of een opsporingsinstantie wordt het registratieformulier bijgevoegd.

Indien het onderzoek tussentijds wordt beëindigd wordt na invulling van de laatste onderzoekgegevens het origineel exemplaar van het formulier naar het CBS gezonden. De kopieformulieren blijven bij de bescheiden.

Na afsluiting van een onderzoek zal een beslissing worden voorbereid voor de te treffen sancties tegen betrokkene. Wanneer wordt besloten de fraude administratief-rechtelijk af te doen wordt de aard van de beslissing en de overige gevraagde gegevens op het formulier genoteerd. Daarna wordt het origineel exemplaar van het formulier naar het CBS gezonden.

Indien wordt besloten de zaak ter afhandeling af te geven aan de politie of aangifte te doen bij justitie wordt dit besluit en de overige gevraagde gegevens op het formulier vermeld. Het origineel exemplaar van het formulier wordt naar het CBS gezonden. Het kopieformulier wordt vervolgens met de bescheiden aan de politie overhandigd, danwel gehecht aan het proces-verbaal en met de aangiftebrief ingediend bij het parket van het Openbaar Ministerie.

In de gevallen waarin het strafrechtelijk onderzoek op verzoek van de uitvoeringsinstantie danwel op eigen initiatief door de politie wordt ingesteld dient het registratieformulier (verder) door de betrokken politiefunctionaris te worden ingevuld. Zodra het onderzoek tussentijds wordt beëindigd of definitief is afgerond dient het origineel exemplaar van het ingevulde formulier naar het CBS te worden gezonden. Het kopieformulier wordt met het opgemaakte proces-verbaal afgegeven aan het parket van het Openbaar Ministerie.

Het parket van het OM draagt zorg voor de invulling van de resterende gegevens op de formulieren, waaronder het resultaat van de strafvervolgning. Nadat een definitieve beslissing is genomen tot het niet vervolgen van betrokkene danwel na het vonnis van de rechter wordt het ingevulde kopieformulier eveneens naar het CBS gezonden.

Teneinde de voortgang van het registratietraject te bewaken wordt geadviseerd een functionaris in de organisatie met deze taak te belasten.

Toelichting op de vragen op het formulier

Het formulier bevat in chronologische volgorde gestelde vragen met betrekking tot cliënten of verzekerden die door frauduleus handelen ten onrechte een uitkering hebben ontvangen. Ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen worden op het formulier niet ingevuld de naam en het adres. De informatie op de formulieren wordt dan ook na ontvangst anoniem verwerkt door het CBS.

Omdat het denkbaar is dat achteraf nadere informatie wordt gevraagd door genoemde instantie is het van belang dat op het formulier wordt genoteerd het gevalsnummer, waaronder de uitkering in de administratie is verwerkt (rechts boven). Voor deze navraag is eveneens van belang dat op het formulier worden vermeld de naam van de instantie, waar wordt begonnen met de invulling van het formulier (bovenaan) en de naam van de contactpersoon bij deze instantie (laatste vraag). Onderstaand worden enkele vragen nader toegelicht.

Vraag 3

Bij deze vraag moet de burgerlijke staat of woonsituatie worden ingevuld, zoals deze door betrokkene zelf is opgegeven.

Vraag 4

Bij deze vraag dient het beroep te worden vermeld dat betrokkene uitoefende op het tijdstip, direct voorafgaande aan de toegekende uitkering.

Vraag 5

De aard van het dienstverband wordt aangekruist dat werd vervuld voor de ingangsdatum van de toegekende uitkering. Een dienstverband wordt aangekruist als volledig wanneer arbeid wordt verricht gedurende het in zijn/haar beroep gebruikelijke aantal arbeidsuren per loonbetalingsperiode.

Vraag 6

Het dagloon wordt uiteraard alleen ingevuld wanneer de lopende uitkering is gebaseerd op het dagloon, dat betrokkene verdiende direct voorafgaand aan de eerste uitkeringsdag. In voorkomend geval wordt het geïndexeerde dagloon resp. het garantiedagloon ingevuld.

Vraag 7

Bij deze vraag zijn de wetten benoemd op grond waarvan aan betrokkene een uitkering kan zijn toegekend met daarachter per wet drie codecijfers. De eerste (verticale) rij codecijfers wordt gebruikt om aan te geven op grond van welke wet een volledige uitkering is toegekend. Wanneer sprake is van samenloop van twee (of meer) volledige uitkeringen die over dezelfde periode zijn uitbetaald worden de codecijfers in de eerste kolom achter de desbetreffende wetten aangekruist. De middelste kolom codecijfers is nodig om aan te geven voor welke wetten een gedeeltelijke of aanvullende uitkering is betaald. Van een gedeeltelijke uitkering is sprake wanneer bv. bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid een ZW-uitkering wordt betaald over de niet gewerkte uren. Met een aanvullende uitkering wordt bedoeld op situaties, waarin naast inkomsten uit arbeid e.d. een aanvulling wordt betaald teneinde het totale inkomen te brengen op het minimum of bijstandsniveau. Het codecijfer in de laatste kolom tenslotte wordt aangekruist achter de wet waarvoor als gevolg van fraude ten onrechte een uitkering is betaald.

Vraag 8

Als eerste uitkeringsdag wordt ingevuld de datum waarop de lopende uitkering of de laatste reeds beëindigde uitkering is ingegaan. Indien de (vermoedelijke) fraude betrekking heeft op meerdere (onderbroken) uitkeringsperiodes wordt niettemin de eerste uitkeringsdag ingevuld van de laatst toegekende uitkering.

Vraag 9

Als datum kennisneming wordt ingevuld de datum waarop de eerste signalen voor mogelijke fraude (als bedoeld sub vraag 10) ter kennis zijn gekomen van het uitkeringsorgaan.

Vraag 11

Met een onderzoek dat niet wordt ingesteld wegens verouderde informatie (code 10) wordt bedoeld op een situatie, waarvan is vastgesteld dat de ontvangen aanwijzingen niet meer actueel zijn. Wanneer bij het instellen van het onderzoek blijkt dat de ontvangen gegevens zijn verouderd als gevolg van de tijd die is verstreken sinds de datum waarop de informatie is ontvangen, wordt uiteraard de code bij "onvoldoende capaciteit" aangekruist.

Vraag 14

Bij deze vraag wordt code 10 aangekruist, wanneer inkomsten uit arbeid bij een werkgever zijn verzwegen. In dit geval moet sprake zijn van een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht. Indien niet aan de vereiste criteria wordt voldaan (gezagsverhouding, loonbetaling, persoonlijke verrichting van arbeid) dient te worden aangenomen dat inkomsten zijn verworven uit arbeid als zelfstandige (code 11).

Vraag 15

Van een fraude die wordt gepleegd in samenspanning met de werkgever is sprake, wanneer aanwijzingen bestaan dat de werkgever heeft beoogd door het tewerkstellen van een "zwartwerker" (extra) financieel voordeel te behalen. Een geval van samenspanning kan zich dus voordoen met een of meer zwartwerkers.

Vraag 17

Onder bruto uitkering wordt in dit verband verstaan de netto uitkering, verhoogd met de ingehouden loonbelasting en premie (bv. ZW, WW e.d.) of de netto uitkering, verhoogd met de daarnaast afgedragen loonbelasting en premie die normaliter op het loon van een werknemer worden ingehouden (ABW en RWW). Tot de bruto uitkering worden niet gerekend de premiebestanddelen, die op grond van de wettelijke bepalingen voor rekening komen van de werkgever c.q. het uitkeringsorgaan.

Vraag 21

Onder administratieve sancties wordt niet begrepen het terugvorderen van ten onrechte genoten uitkering. Het deel van de vordering dat betrekking heeft op het uitsluiten van uitkering met terugwerkende kracht (toepassing straf-dagen) dient uiteraard wel als administratieve sanctie te worden aangemerkt.

Vraag 22

Indien door het uitkeringsorgaan code 1 is aangekruist (aangiftebrief met p.v.) zorgt dit orgaan voor verzending van het formulier naar het CBS en de kopie naar het OM. Wanneer code 3 is aangekruist (geen aangifte) wordt het formulier uiteraard alleen naar het CBS gezonden.

Indien code 2 is aangekruist (aangiftebrief zonder p.v.) wordt het formulier naar het CBS gezonden en het kopieformulier met de bescheiden overhandigd aan de politie.

Vraag 23

Afhankelijk van het resultaat van de afwikkeling wordt door de politie code 4 of code 5 aangekruist (wel of geen p.v. opgemaakt). De politie zendt het formulier vervolgens naar het CBS en de kopie zonedig naar het OM.

Indien zich bij de invulling van het registratieformulier vragen voordoen kan contact worden opgenomen met de daarvoor aangewezen contactpersoon, zoals vermeld in de aanbiedingsbrief.

BIJLAGE V

Formulier voor Ondernemersfraude en "klassieke" fraude



Instantie _____

Gecombineerde fraude: neen o
 ja o met....bedrijven

ONDERNEMINGSVORM

- 01 Aangesloten bij B.V. [dag] [mnd] [jaar]
- 02 Start onderneming op: [dag] [mnd] [jaar]
- 03 Branche: _____ [] []
- 04 Verantwoord loon: x f 1000,- [] [] [] [] [] [] [] []
- 05 Ingeschreven bij K.v.K.:
 ja 1
 nee 2
 Zo ja, op: [dag] [mnd] [jaar]
- onder nummer: [] [] [] [] [] [] [] []
- 06 Reële vestigingsplaats: _____ [] [] [] []
- 07 Ondernemingsvorm:
 Eemanszaak 1
 B.V. 2
 Buitenlands rechtspersoon 3
 overige 4

KENNISNEMING

- 08 Kennisneming op: [dag] [mnd] [jaar]
- Wijze van kennisneming:
 politieonderzoek door Korps
 te: _____ 1 [] [] [] []
 boekenonderzoek door: _____ 2
 onderzoek curator 3
 informatie derden 4
 onderzoek werknemer 5
 anders, nl. _____ 6
 onbekend 7

ONDERZOEKSGEGEVENS

- 09 Beslissing: geen onderzoek op: [dag] [mnd] [jaar]
- 10 Geen onderzoek ingesteld wegens:
 geen strafbaar feit 1
 aanwijzingen te vaag 2
 feit te gering 3
 geen onderzoekcapaciteit 4
 geen vervolgingscapaciteit 5
 anders, nl. _____ 6

INDIEN GEEN ONDERZOEK, FORMULIER INZENDEN

- 11 Onderzoek ingesteld, gestart op: [dag] [mnd] [jaar]
 door:
 Rijks-/Gemeentepolitie 1
 Belastingdienst 2
 Bijzondere opsporingsdienst 3
 Interdisciplinair team 4
 12 Onderzoek beëindigd op: [dag] [mnd] [jaar]
- BEVINDINGEN
- 13 Actie na aanvang opsporingsonderzoek:
 in beslagnameing adm. op: [dag] [mnd] [jaar]
 aarnding le. verdachte op: [dag] [mnd] [jaar]
 verhoor getuigen (geen verdachten) aantal: [] [] [] []
 verhoor verdachten aantal: [] [] [] []

14 Aantal verdachten

- a. m.b.t. ondernemingsfraude:
 organisatoren/hoofdverdachte(n) 1 [] [] [] []
 neververdachte(n) (uitvoerders) 2 [] [] [] []
 Nederlandse rechtspersonen 3 [] [] [] []
 buitenlandse rechtspersonen 4 [] [] [] []
- b. m.b.t. werknemersfraude:
 werknemers (met uitkering) 5 [] [] [] []

15 Wijze waarop fraude is gepleegd:

- valse verzanelloonstaat 1
 verzwegen ontvangsten/omzet 2
 valse facturen 4
 niet geboekt loon 8 [] [] [] []
 eenvoudige bankbreuk 1
 bedrieglijke bankbreuk 2
 anders, nl. _____ 4 [] [] [] []

16 Combinatie met werknemersfraude:

- ja 1
 nee 2

17 Soort ondernemersfraude:

- ondernemersfraude m.b.t. Soc.Verz. 1
 Computerfraude 2
 flessetrekkerij/oplichting 4
 andere, nl. _____ 8