
Petrus C. van Duyne

W

wetenschappelijk

C

onderzoek en

D

documentaire

C

centrum

FRAUDEREGISTRATIE

Interimrapport I: Uitkeringsfraude

Ministerie van Justitie

1984

INTERIMRAPPORT I
FRAUDEREGISTRATIE
UITKERINGSFRAUDE

Petrus C. van Duyne

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
van het Ministerie van Justitie - juni 1984

Ten geleide

Dit interimrapport is geschreven ten einde 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 kritiekpunten 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 begeleidingscommissie te hebben ontvangen, heb ik 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.

INHOUDSOPGAVE

Inleiding	3
1 De ontwikkeling en uitvoering van de proef	5
1.1 Het ontwerpen van het registratieformulier	5
1.2 De invoering van de proef	6
2 De bevindingen van de deelnemende diensten	7
2.1 De parketten	7
2.2 De uitvoeringsorganen	8
3 Statistische resultaten	11
3.1 Methodologische kanttekeningen	11
3.2 De opbouw van het bestand	12
3.3 Overzicht der belangrijkste bevindingen	17
3.3.1 De verdeling van de fraude	18
3.3.2 Overtreden wetten en wijzen van frauderen	21
3.3.3 De fraudeurs	26
3.3.4 De kosten voor de gemeenschap	31
3.3.5 De kosten voor de dader	36
4 Conclusies en aanbevelingen	39
Oude formulier	43
Ontwerp	44

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 gerazen 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 bestendiging 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 de Gemeentelijke Sociale Dienst (GSD) Den Haag 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 Den Haag, Dordrecht of Eindhoven gemakkelijk te leveren is, is bij andere diensten zoals de GSD Rotterdam of de districts-kantoren 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-Rotterdam enige maanden later begonnen. De GSD-Den Haag 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 omljnd tijdvak, praktisch onmogelijk. De aan deze proef deelnemende parketten en uitvoeringsorganen waren de volgende:

arrondissementsparketten:	's-Gravenhage Rotterdam Dordrecht 's-Hertogenbosch Arnhem
sociale diensten	: 's-Gravenhage Rotterdam Dordrecht Eindhoven Arnhem
districtskantoren GAK	: 's-Gravenhage Vloarding Dordrecht Eindhoven Nijmegen
zelfadministrerende bedrijfsvereniging	: Sociaal Fonds Bouwnijverheid

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 formulieren⁰¹ 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

Dok bij de uitvoeringsorganen verliep de proef over het algemeen naar tevredenheid 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 diensten

Met uitzondering van de GSD-Rotterdam 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-Rotterdam wel op moeilijkheden van administratieve en organisatorische aard te stuiten. Hoewel de afdeling Bijzonder Onderzoek (801) 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 zetten.⁰² Dok bleek het bij deze dienst niet eenvoudig te zijn de voor dit formulier benodigde gegevens boven tafel te krijgen, waardoor de meeste formulieren een onvoldedige 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

⁰¹ Dit is een van het secretariaat afkomstige schatting.

⁰² Inmiddels berichtte de directeur van deze dienst dat met ingang van 1 januari 1984 geen verdere medewerking meer kon worden gegeven aan het experiment.

zich weinig problemen op. Een probleem bleek evenwel dat het nogal lang kan duren voordat de fraudeformulieren de werknemers te zijn, waardoor het nogal lang kan duren volledig ingevuld geratourneerd worden, waardoor het formulier ten aanzien van de ontorechte uitkering of de wijze van afhandeling gedurende deze proef in veel gevallen niet volledig 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.

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. Eén 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 waargenome 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. 6 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-Den Haag 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 ver-

schillen 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-Den Haag 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, niet 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-Rotterdam 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 'leeftijd' 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 Arnhem, Den Haag 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.⁰¹

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 inspielen 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-Arnhem 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 voorkeurslijst 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.

Dok 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 BD)⁰² van de deelnemende sociale diensten. Zoals bekend beschikken niet alle bijzondere onderzoek-ambtenaren (in het vervolg aangeduid met de meer populaire term 'sociale rechercheur') over opsporingsbevoegdheid.⁰³ Van de deelnemende sociale diensten beschikken de BD's van Den Haag en Eindhoven niet over opsporingsbevoegdheid. Overigens wil dit nog niet

⁰¹ 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 'check' door middel van de geboortedatum eventueel aangevuld met de initialen.

⁰² Bij sommige sociale diensten wordt ook de term "Bijzondere Controle" gebezigd, eufemismen die het feit dat men gewoon opsporingswerk verricht, moeten verhullen.

⁰³ 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.

zeggen, dat deze twee diensten op een gelijksoortige wijze functioneren.

In Den Haag 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 lopen eventuele bewijsmiddelen weg te werken;
- (2) de maatschappelijk werker kan worden 'ingepakt' en uit sociale overbewogenheid 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 maatschappelijk werker met de client (verdachte) doorgepraat, terwijl over de aangifte wordt beslist door de afdeling Juridische zaken, die daarbij hoofdzakelijk uitgaat van bewijs-technische overwegingen en de aangifterichtlijnen van het OM.

In Eindhoven 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 Arnhem en Rotterdam beslissen zelf tot het doen van een onderzoek. In Dordrecht wordt hierover beslist door de zg. Fraude Commissie, waarin ook BD vertegenwoordigd is. Zowel in ARNHEM alsook in Dordrecht 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 Rotterdam 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 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 middels strafrechtelijke middelen 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.⁰⁴ 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. Hier staat tegenover dat een aantal rayons van het SFB en de districten van het GAK slechts over één opsporingsambtenaar beschikt, hetgeen voor het volgen van verdachten recherche-technisch ontoereikend te noemen is. Zelfstandig werkende fraudeurs, beunhazen e.d. kunnen, gelet op

⁰⁴ Eén 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.

het gevoerde beleid, moeilijk worden opgespoord en blijven aldus buiten de registratie.

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 voltrekken, ondanks de in 1983 uitgevaardigde 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.⁰⁵ Overigens zijn ook hier tekenen van verandering te bespeuren. De afdeling loonbelasting van de inspectie Directe Belasting Eindhoven blijkt over het belastingjaar 1982 ongeveer 200 zaken te zullen renseigneren. Ook de afdeling loonbelasting te Rotterdam 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 Arnhem. De GSD aldaar werkt nauw samen met de zedenpolitie, waardoor prostituties die een uitkering genieten spoedig ontdekt worden. Hierdoor blijft de ten onrechte verstrekte uitkering meestal beperkt tot één à twee weken, zodat aangifte bij justitie volgens de richtlijnen achterwege kan blijven.⁰⁶

3.3 Overzicht der belangrijkste bevindingen

In het onderstaande zullen de belangrijkste be-

⁰⁵ Door deze grote werkdruk heeft de belastingdienst de zg. 100% filosofie, volgens welke zij alle taken dient uit te voeren, losgelaten.

⁰⁶ Volgens de richtlijnen dienen aangiften bij zaken, waarbij het verzwegen inkomen minder dan fl. 1000,- bedraagt of waarbij niet meer dan twee weken 'zwart' is gewerkt, achterwege te blijven.

vindingen, voorzover zij thans verwerkt zijn, worden weergegeven. Deze weergeve 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. Do 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 vóór 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 Den Haag	171	13,9
GSD Dordrecht	59	4,8
GSD Rotterdam	349	28,4
GSD Eindhoven	126	10,3
GSD Arnhem	103	8,4
GAK Den Haag	39	3,2
GAK Vlaardingen	23	1,9
GAK Eindhoven	50	4,1
GAK Nijmegen	57	4,6
GAK Dordrecht	7	0,6
SFB	129	10,5

	1227	100,0

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-Rotterdam meer dan 1/4 van het bestand uitmaakt, betekent nog niet dat er door deze dienst zo veel fraudezo-

ken 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-Den Haag 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.⁰⁷

In de meeste der onderstaande tabellen zijn de gegevens van de GSD-Rotterdam niet verwerkt. Zoals reeds eerder werd opgemerkt (blz. 8) 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. Een en ander wettigt het vermoeden dat de Rotterdamse definitie van fraude 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. 13 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-Rotterdam ging het daarbij om 573 gevallen, die in tabel 2 over de benadeelde diensten vermeld zijn weergegeven.

⁰⁷ Dit brengt het totaal over 1983 vastgestelde gevallen van misbruik tegen de GSD-Den Haag op 227. Helaas vallen de interne frauderapporten buiten de registratie.

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-Den Haag 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.

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 GAK-Vlaardingen opgemaakte formulieren nog niet gecodeerd 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 politie.⁰⁸ Bij de GSD-Rotterdam 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 etnische 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 één 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 zeggen.⁰⁹

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 gezien.

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.

⁰⁸ 67% van het SFB-bestand werd gevormd door onderzoek naar koppelbazen in drie gemeenten.

⁰⁹ 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 cliënt, wanneer deze één of andere fout maakt en er vervolgens wordt doorgevraagd.

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-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, onderverddeld naar uitvoeringsorgaan (= 100 %)				
	GSD	GAK	SFB	Totaal
	%	%	%	%
WW	0,3	41	71	15
ZW	0,3	11	10	4
WAD(/AWW)	0,3	44	18	13
WNV	28,0	--	--	20
RWW	44,0	--	--	30
ABW	27,0	--	--	18
Totaal = 100 %	366	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 WNV neemt ongeveer éénvijfde 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 WAD-AAW vast te stellen zijn. 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-Eindhoven

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. economische eenheden; en tenslotte de zelfstandig werkzamen. Bij het GAK werkt ruim 80% der gesignaleerde fraudeurs eveneens 'wit',¹¹ hetgeen bij het SFB in 23% der gevallen voorkomt. 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. 'samentrek-

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.

kers': mensen die voraftgaande aan de samenwening ieder voer zich een inkemen 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 epggeven. In de tweede plaats de zg. 'schijnverlaters': mensen die al dan niet buiten de echtelijke staat een duurzame relatie hebben en tegenever 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 geschakeerde 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 greep, en wel vanuit het gezichtspunt van informatie-uitwisseling. De afdeling loonbelasting van de belastinginspecties beschikken immers over zowel de leonkaarten van de werkgevers alsook over de van de GSD's afkemstige leonkaarten. De informatie-uitwisseling tussen de belastingdienst en de uitveeringsorganen is echter, zeals 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 greep fraudeurs zijn de zelfstandig werkzamen. Evenals bij de schijnverlaters en samentrekkers gaat het hier om een bont gezelschap dat uiteen kan lepen van de marktkeopman die veor een maat 'eventjes op z'n kraam past', naar 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 beeiende, 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 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 'bijverdiener' 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 maatschappelijk 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, hetgeen mede bepaald kan zijn door de organisatie van het opsporingsbeleid van de SFB.

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

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.

uitvoeringsorganen, de belastingdienst en de ECD. Hoewel vooral ten aanzien van de gegevensuitwisseling de uit-spraken veelvuldig overeenstemden, dienen zij toch niet op grond daarvan of op grond van hun uiterlijke aanne-melijkheid zonder meer als landelijk geldend en waar aan-vaard te worden. Daarvoor dienen aan de hand van deze registratie de feitelijk zich voltrekkende informatie-stromen en de al dan niet geslaagde samenwerking nauwkeuriger in kaart te worden gebracht.

3.3.3 De fraudeurs¹³

Nu we de geregistreeerde gevallen van (vermoedelijke) fraude enigszins in kaart hebben gebracht, rijst de vraag wie de fraudeurs zijn. Het ligt voor de hand dat een on-dubbelzinnig antwoord op zo'n indringende vraag op grond van een registratie als deze niet gegeven kan worden. Dit registratieproject is immers gericht op 'skeletinformatie'. 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 geregistreeerde fraudeurs, dan krijgen we voor de GSD's, SFB en het GAK het volgende beeld.

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
Dnbekend: 142				

¹³ In deze paragraaf wordt kortweg over 'fraudeurs' ge-sproken. Hierbij dient natuurlijk te worden opgemerkt, dat de meeste geregistreeerde zaken straf-rechtelijk nog niet zijn afgedaan.

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 geregistreeerde 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-Dordrecht en GSD-Eindhoven 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 niet onder de 25, zoals tabel 6 lijkt aan te geven, maar tussen plusminus 30 tot 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 populatie-opbouw van het gehele bestand. Aangezien deze achtergrondgegevens niet door alle diensten geleverd konden worden (de GSD-Eindhoven was hierin het volledigst), kunnen dit soort concluderende uitspraken niet gedaan worden. In het onderstaande zullen we ons beperken tot vergelijkingen binnen ons eigen fraudebestand.

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 geregistreeerde 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 B weergegeven gescheiden uitkeringsgerechtigden bij de GSD's zijn, nl. 30%.

Tabel 8

Verdeling van de geregistreeerd 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-Eindhoven, 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
Buitl. 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 één 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 HBO	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. Naderen 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 noeilijk te beantwoorden zal zijn. Voor de onderzoeker liggen hier 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 mede-werkende 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 oeven 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 vorderen dit brutobedrag dan ook van de fraudeurs terug.¹⁴ Deson-

¹⁴ Voor de fraudeur, voor wie 'afdragen' toch al een vreemd begrip is, is dit natuurlijk nogal onbegrijpelijk: maar 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.

danks lijkt de opgave van de nettedragers het zuiverste beeld te geven van wat op macroniveau aan schade wordt geleden. Hier staat echter tegenover dat door gebrekkige 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.

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 éénvierde 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 gadege-slagen. 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 steunfraudeur 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. Tzamen 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 peiling worden gehouden en 's anderendaags de maatschappelijk 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 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 bere-

kenen. Met hoeveel de opgegeven bedragen 'opgehoogd' zouden moeten worden, is onbekend. Een 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 elsnog 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 slechts te worden opgevat als tijdelijke benaderingen. In de volgende tabellen zijn de bedragen afgerond op honderdtallen van gulden.

Tabel 11

Gemiddelde onterechte uitkeringen, uitgesplitst naar dienst		
	Gemiddeld	Pers
Parket: Arnhem	f1. 7.500,-	7
Den Haag	f1. 12.400,-	13
Den Bosch	f1. 3.300,-	6
Dordrecht	f1. 9.000,-	4
GSD: Den Haag	f1. 15.700,-	115
Rotterdam	f1. 22.000,-	10
Dordrecht	f1. 11.400,-	29
Eindhoven	f1. 10.100,-	65
Arnhem	f1. 43.700,-	36
GAK	f1. 11.600,-	13
SFB	f1. 13.300,-	34

	f1. 160.000,-	335
Dnbekend: 248		

Zoals gezegd dienen de in deze en volgende tabellen weergegeven bedragen met de grootst mogelijke omzich-

tigheid gehanteerd te worden, niet alleen vanwege de zo juist gemaakte inleidende opmerkingen, maar ook vanwege de samengesteldheid van het bestand. De schadebedragen worden per dienst immers medebepaald door de opsporings-techniek en strategie van de afzonderlijke diensten, die daarin vrijwel volledig autonoom zijn. Zo is het hoge gemiddelde schadebedrag van de GSD-Arnhem 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-Eindhoven 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 leeftijds-lassen 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

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

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.

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 'samen-trekkers' en schijnverlaters die een ABW-uitkering genieten. Zo lag 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 GSO-bestand betreft. Een verdere aanwijzing voor deze veronderstelling wordt verschaft door de vergelijking van de schade-gemiddelden per wijze van frauderen, zoals weergegeven in tabel 14.

Tabel 14

Gemiddelde onterechte uitkering uitgesplitst naar wijze van plegen		
	Gemiddelde	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. 160.000,-	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 121 gevallen was te achterhalen dat er in 71 zaken een betalingsregeling ge-

troffen 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. Eén van de redenen kan de lange wachttijd bij de politie zijn voor zaken die door diensten zonder opsporingsbevoegdheid bij het OM moeten worden ingebracht. Aan deze lange wachttijden zal bij de verdere verwerking van het materiaal afzonderlijk aandacht worden besteed.

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

In de eerste plaats heeft de registratie één 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 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-Rotterdam en de GSD-Den Haag.

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 er geen bijstellingen noodzakelijk zijn. 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 vereenvoudiging 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 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 opgenomen. 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-Den Haag 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 fraudeseinen die reeds bij eerste kennisgeving 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 bewijstechnisch evenwel geen

strafzaak opleveren en op gevallen, waarin het vermoeden onterecht bleek.

Mogelijke interpretatieproblemen 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 ondubbelzinnig 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 brutoschadebedrag 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 geregistreeerde 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 zelfstandige 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 te voorkomen 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 één 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 de volgende 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 liever de schutting verhoogt dan het aanwezige onkruid verwijderd. Dit neemt niet weg dat aanvullende gegevens over de organisatie van de opsporing noodzakelijk zijn, wil men het verwijt voorkomen dat uit de registratiebevindingen valse conclusies getrokken worden.

oud familie

Naam client: _____

Gevalsnummer: _____ Uitvoeringsorgaan: _____

- a) Geboortedatum en jaar: _____ Man/vrouw¹⁾
- 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 kennisgeving van de vermoedelijke fraude: _____.19__

- 2) Ter kennis gekomen van: GAK te _____
 Zelf-administrerende bedrijfsvereniging _____
 Sociale Dienst: _____
 Rijkspolitie/gemeentepolitie¹⁾ te _____
 Anders, nl.: _____

- 3) Wijze van ontdekken: Aangifte door: _____ op _____.19__
 Tip: wel / niet anoniem¹⁾ op _____.19__
 Onderzoek naar malafide praktijken van werkgever door: _____
 Verklaringen van andere verdachte(n)/getuige(n)¹⁾
 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 Niet opgegeven inkomen uit eigen arbeid; hij/zij werkte:
 uitkering wegens: bij een werkgever/uitzendbureau volgens wettelijke arbeidsovereenkomst
 waar hij/zij ander eigen/walse naam werkte
 bij een werkgever die geheel/ten dele¹¹ 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(d)t(e)¹¹);
 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/vermogen¹¹
 Anders, nl.: _____

- 9) De (vermoedelijke) fraude werd overwegend gepleegd in: groepsverband
 alleen

10) Het verzwegen inkomen bedraagt: vermoedelijk f _____ per week/mnd¹¹. Bewijsbaar was: f _____ per week/
 and _____

11) De ten onrechte ontvangen uitkering bedraagt: f _____

12) De periode(n) waarin vermoedelijk gefraudeerd werd, liep(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)

¹¹ Doornalen wat niet van toepassing is.

14) Met de betrokkene werd wel/geen¹⁾ betalingsregeling getroffen, die wel/niet¹⁾ beëindigd is.

15) De betalingsregeling wordt door betrokkene wel/niet¹⁾ nageleefd.

16) Per week/mnd¹⁾ 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/niet¹⁾ door
terwijl er geen aanwijzingen zijn, dat de verdachte gestopt is met zijn frauduleuze handelingen.

18) Tegen de betrokkene werden wel/geen administratieve sancties toegepast, nl.: _____

19) Na de kennisneming van de fraude werd wel/geen¹⁾ 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:

20a) Besloten werd wel/geen¹⁾ aangifte te doen. Datum aangifte: _____.19__

b) Van het doen van een aangifte werd afgezien om de volgende redenen:

21) Verdachte werd ingeschreven onder parketnummer: _____ op: _____.19__

22) Verdachte heeft wel/geen¹⁾ documentatie

Indien wel, korte omschrijving van de misdrijven waarvoor verdachte in de afgelopen 5 jaar met justitie
in aanraking gekomen is.

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

AFSLUITING VAN DE ZAAK

23) Verdachte werd wel/niet¹⁾ 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 rechtsvervolging

29) Bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke straf:

opmerkingen:

1) Doorhalen wat niet van toepassing is



CENTRAAL BUREAU VOOR DE STATISTIEK
Hoofdafdeling S6 - Statistieken van rechtsbescherming en veiligheid
Prinses Beatrixlaan 428, postbus 959, 2270 AZ Voorburg
Telefoon 070 - 694341, toestel 2851

gevalsenummer

Fraudestatistiek S

NIET
FORMULIER

Instantie _____

jaar mnd. dag

01 Geboortedatum: _____

02 Woonplaats: _____

03 Geb.plaats/-land: *(indien geboren
buiten Nederland, kan worden
voistaan met geboorteland)* _____

04 Geslacht: man 1
vrouw 2

05 Beroep: _____

06 Burgerlijke staat: man vrouw

ongehuwd	01	11
gehuwd en niet duurzaam verlaten	02	12
gehuwd duurzaam verlaten	03	13
gescheiden	04	14
concubinaat/samenwonend	05	15
weduw(e)(naar)	06	16

10 Datum onderzoek: jaar mnd. dag

aanvang
eindrapport

11 Cliënt heeft de feiten:

geheel toegegeven	1
gedeeltelijk toegegeven	2
geheel ontkend	3

12 Benadeelde dienst:

Bedrijfsver. naam	1
Soc. Dienst te	2
andere, nl.:	3

13 Verdachte genoot uitkering krachtens de wet(ten):

W.W.	01
W.W.V.	02
A.B.W.	04
R.W.W.	08
W.A.O./A.A.W.	16
Z.W.	32
overige	64

- 16 De (vermoedelijke) fraude werd overwegend
gepleegd:
- in samenwerking met werkgever 1
- in samenwerking met anderen 2
- alleen 4

17 Ten onrechte netto ontvangen uitkering in guldens:
f []

- 18 Periode(n) waarin vermoedelijk gefraudeerd werd:
- minder dan 1 mnd. 1 9 tot 12 maanden 5
- 1 tot 3 maanden 2 12 tot 18 maanden 6
- 3 tot 6 maanden 3 10 tot 24 maanden 7
- 6 tot 9 maanden 4 24 mnd. en meer 8

- 19 Met betrokkene werd reeds een betalingsregeling
getroffen:
- ja 1
- nee 2
- onbekend 7

- 20 De betalingsregeling werd door betrokkene
nageleefd:
- ja 1
- nee 2
- onbekend 7

- 21 Tegen betrokkene werden adm. sancties toegepast:
- ja, nl. _____ 1
- nee, omdat _____ 2
- _____ 2
- onbekend 7

- 26 Ingeschreven bij parket onder nr.: parket nr. rb. jaar
[]
- datum jaar mnd. dag
[]

UITSLUITEND T.B.V. REGISTRATIE VAN HET O.M.

- 27 Beslissing O.M.: op: jaar mnd. dag
[]
- dagvaardiging (verder vraag 28) 1
- overdracht naar ander parket nr. rb. jaar
parket, nr. [] 2
- voeging naar zaak, nr. parket nr. rb. jaar
[] 3
- overeengekomen transactie 4
- seponering:
- geen wettig bewijs (code 02) 5
- gering feit (code 40) 6
- ander sepot, nl. code: 7

- 28 Datum eerste terechtzitting: jaar mnd. dag
[]
- Geëiste straf: _____
- _____
- _____

22 Betrokkene heeft eerder misbruik gemaakt:

ja 1
 onbekend ... 7

23 Overleg met/melding aan politie/O.M.:

ja 1
 onbekend ... 7
 jaar mnd. dag

Zo ja, datum overleg/melding []

Indien geen overleg/melding reden:

.....

 []

24 Na dit overleg is afhandeling:

gestopt 1
 voortgezet 2

25 Aangifte/proc.-verbaal ingediend bij politie/O.M.:

ja 1
 nee 2
 jaar mnd. dag

Zo ja, datum []

Zo nee, reden:

.....
 []

29 Soort rechter:

politierechter 1
 meervoudige kamer 2
 kinderrechter 3

30 Eindbeslissing op: []

jaar mnd. dag

schuldigverklaring 1
 vrijspraak 2
 ontslag van rechtsvervolging 3

indien schuldig: wat is de opgelegde straf:

.....

 []

Naam contactpersoon sociale dienst

.....

Tel. nr. toestel

Naam contactpersoon O.M.

.....

Tel. nr. toestel

.....

JAARVERSLAG OPENBAAR MINISTERIE

203

Beschikt de Minister over een in algemeen begrijpelijk Nederlands gestelde versie van het jaarverslag Openbaar Ministerie 1980, bijlage VIII der begroting (Zie bij voorbeeld blz. 46 t/m 48.)? Zo ja, wil hij dit jaar aan de Kamer aanbieden? Zo nee, is hij bereid deze bijlage in een dergelijk taalgebruik te laten «vertalen»?

204

Kan een cijfermatig inzicht worden gegeven in de sterke stijging van het aantal fraudezaken met een gecompliceerd karakter in de afgelopen periode?

205

Welke delicten worden precies begrepen onder «fraudezaken»? Worden hiertoe bij voorbeeld naast bedrieglijke bankbreuk en valsheid in geschrifte ook gerekend het ontduiken van belastingen en premies sociale verzekeringen, premies voor de verplichte bedrijfspensioenfondsen en het opzettelijk ten onrechte ontvangen van sociale uitkeringen?

206

- Kan enig inzicht worden gegeven in aantallen en aard van de «fraudedelicten» die in 1980 bij het OM werden ingeschreven?
- Kan worden aangegeven hoeveel van deze «fraudedelicten» waren begaan door rechtspersonen en hoeveel door particulieren (hetzij werkgever, hetzij werknemer)?
- Kan worden aangegeven hoeveel van deze «fraudedelicten» door het OM werden afgedaan en hoeveel er voor de rechter werden gebracht?
- Kunnen gegevens worden verstrekt over het aantal in 1980 uitgesproken schuldigverklaringen ter zake van deze «fraudedelicten» en van de aard van de opgelegde straffen?
- Kunnen gegevens worden verstrekt omtrent het totaal aan bedragen aan ontdoken belastingen en sociale premies en aan ten onrechte ontvangen uitkeringen, dat was gemoeid met de in 1980 bij het OM ingeschreven «fraudedelicten»?
- Is het mogelijk aan te geven of en hoeveel onder de term «fraudedelicten» vallende strafbare feiten, waarbij de verdachte bekend was, in 1980 ter kennis van de politie kwamen zonder dat deze proces-verbaal opmaakte en/of de zaak verder onderzocht en de zaak bij het OM aanbracht?
- Zijn er richtlijnen met criteria voor het OM, op basis waarvan het een selectie moet maken van strafbare feiten in gecompliceerde fraudezaken die wel of niet aan de rechter zullen worden voorgelegd?

Jaarverslag Openbaar Ministerie

203

Ik meen deze vraag te mogen opvatten als een aansporing aan de opstellers van het volgende jaarverslag openbaar ministerie om, nog meer dan thans al reeds het geval is, zorg te besteden aan het gebruik van begrijpelijk Nederlands. Van mijn kant vraag ik er begrip voor dat rapportage over het strafrechtelijk rechtshandhavingsbeleid van het openbaar ministerie zich moet bedienen van een woordkeuze die aansluit bij in Nederland gebruikelijke rechtsbegrippen.

Inleiding

204 tot en met 206

Ik meen deze vragen niet goed te kunnen beantwoorden zonder voorafgaand nader te hebben toegelicht wat moet worden verstaan onder «fraude», in de zin zoals de begrotingsstukken en het jaarverslag openbaar ministerie dat woord hanteren.

Een globale aanduiding is al gegeven in de memorie van toelichting op de Justiebegroting voor het dienstjaar 1981 (blz. 34) en in het jaarverslag openbaar ministerie 1979 (blz. 70 onderaan en blz. 71 bovenaan).

In zijn in april 1981 uitgebrachte deelrapport spreekt ISMO niet van «fraude» maar van «misbruik» en verstaat daaronder «Het opzettelijk niet, niet tijdig, onjuist, of onvolledig verstrekken van gegevens met als gevolg het ten onrechte of tot een te hoog bedrag ontvangen van overheidsmiddelen, dan wel het ten onrechte niet of tot een te laag bedrag betalen van gelden, verschuldigd aan de overheid».

Onder «overheid» verstaat ISMO: «Alle rechtspersonen of organen van rechtspersonen die hun taken en bevoegdheden ontleen aan de wet in formele zin, met name het verrichten van uitkeringen of het doen van verstrekkingen dan wel het heffen van bijdragen».

Deze omschrijvingen van «misbruik» (of van «fraude») hebben in ieder geval de verdienste dat zij duidelijk maken dat het gaat om financiële benadeling door natuurlijke personen of door rechtspersonen van de overheid op het terrein van de belastingwetgeving, de sociale-zekerheidswetgeving en de subsidiëring en niet om financiële benadeling tussen burgers of rechtspersonen onderling.

De begrippen «fraude» en «misbruik» en de daarbij gegeven omschrijvingen bieden evenwel weinig of geen zicht op het daarachter liggende, soms zeer gecompliceerde, krachtens uiteenlopend wettelijk voorschrift, strafbaar gestelde gedrag. Zo zal als «fraude» of «misbruik» kunnen worden aangeduid het gedrag van een «beunhaas» die de Vestigingswet Bedrijven overtreedt (strafbaar gesteld in de Wet op de economische delicten), geen sociale premies of belastingen betaalt en zich overigens bedient van vervalstefacturen waardoor hij zich tevens kan schuldig maken aan valsheid in geschrifte, oplichting of bedrieglijke bankbreuk. Soortgelijke opmerkingen

kunnen worden gemaakt ten aanzien van de «koppelbaas» die zonder de wettelijk vereiste vergunningen en zonder de arbeidswetgeving na te leven arbeiders uitleent zonder te voldoen aan zijn verplichtingen in het kader van de fiscale en sociale zekerheidswetgeving.

Fraude of misbruik in bovenbedoelde zin kan worden gepleegd door «werkgevers» (die tegelijkertijd als «werknemer» in dienst zijn van een rechtspersoon) en door «werknemers» (die tegelijkertijd uitkeringstrekkers kunnen zijn).

Met het voorgaande hoop ik tevens duidelijk te hebben gemaakt dat de registratiesystemen van strafbare feiten binnen de administraties van de politie en van de parketten, waarvan het CBS ten behoeve van de criminële statistieken gebruik maakt, niet zo eenduidig kunnen worden ingericht dat zij cijfermatige en gespecificeerde gegevens kunnen verschaffen omtrent «fraude» of «misbruik».

Nu in alle arrondissementen een of meer officieren van justitie zijn aangewezen die in hoofdzaak zijn belast met de behandeling van fraudezaken ben ik voornemens de procureurs-generaal bij de gerechtshoven te verzoeken te bevorderen dat deze officieren van justitie relevante gegevens verzamelen en bijhouden zodat een meer cijfermatig inzicht kan worden verkregen. Intussen moet ik volstaan met een in hoofdzaak globale beantwoording van de vragen.

204

Nee. De onmiskenbaar sterke stijging van het aantal, vooral omvangrijke, fraudezaken en de dienovereenkomstige toenemende inspanningen van de reguliere politie, bijzondere opsporingsdiensten, openbaar ministerie en rechterlijke macht berust op ervaringsgegevens die van hen afkomstig zijn en die in algemene zin door het openbaar ministerie in de afgelopen jaren in zijn jaarverslag worden verwoord.

205

Onder verwijzing naar de inleiding beantwoord ik deze vraag bevestigend waarbij ik nog opmerk dat het ondoenlijk is een uitputtende opsomming te geven van strafbare feiten die aan «fraude» of «misbruik» ten grondslag kunnen liggen.

206

a. Nee.

b, c en d. Bij de registratie van strafbare feiten en van de afdoening daarvan wordt niet gespecificeerd of de «fraude» is begaan door rechtspersonen of door natuurlijke personen en evenmin of de daders als «werkgever» dan wel als «werknemer» kunnen worden aangemerkt.

Onder verwijzing naar de inleiding kan ik de vragen voor het overige niet beantwoorden.

Wat de straftoemeting betreft kan ik slechts in algemene zin opmerken dat op grond van ervaringsgegevens afkomstig van het openbaar ministerie (die bevestigd worden door verslaggeving in de media) in omvangrijke fraudezaken forse vrijheidsstraffen plegen te worden opgelegd. In dit verband meen ik er nog eens de aandacht op te moeten vestigen dat het opsporings- en vervolgingsbeleid en het straftoemetingsbeleid in fraudezaken tezamen een van de oorzaken zijn waardoor de capaciteit in de huizen van bewaring en de gevangnissen onder druk is komen te staan.

e. In het kader van het opsporingsonderzoek of het requisitoir plegen wel openbare mededelingen te worden gedaan over de omvang van de fraude in een concrete zaak. Zij betreffen dan altijd schattingen. De indruk bestaat dat het in sommige zaken om vele miljoenen kan gaan. Deze cijfers zijn echter niet hard te maken. Zij worden ook niet geregistreerd. In vele gevallen zal het openbaar ministerie zich immers niet tot taak kunnen stellen om de totale omvang zoal mogelijk van de fraude vast te stellen. Ook op dit punt zal ik het openbaar ministerie echter verzoeken te trachten voortaan gegevens voor zover beschikbaar te verzamelen.

f. Neen. Een globale indicatie is te vinden in de statistische gegevens de bijlagen bij de memorie van toelichting (punt 1.4 op blz. 69 en 70).

g. Er bestaan geen richtlijnen of criteria voor het opsporings- of veringsbeleid in gecompliceerde fraudezaken. Die zijn ook niet te geven iedere zaak zijn eigen bijzondere kenmerken heeft. Wel hanteert het openbaar ministerie in het werkoverleg met de reguliere politie en de bijzondere opsporingsdiensten als algemeen uitgangspunt dat niet alle strafbare die aan een fraudezaak ten grondslag liggen behoren te worden opgevoerd en vervolgd maar dat de aandacht dient te worden geconcentreerd op feiten die geleid op het wettelijk strafmaximum tot de meer ernstige moet worden gerekend.

Bepalend voor de keuze in een concreet geval zijn verder ook de mogelijkheden. Voor een meer uitvoerige uiteenzetting verwijs ik naar jaarverslag openbaar ministerie 1980 (blz. 57 en 58).

207

Ik verwijs naar mijn antwoord op vraag 206 onder g.

208

De cijfers met betrekking tot de huidige organieke sterkte, de feitelijk sterkte en de noodzakelijk geachte sterkte bij de zittende en staande magistratuur luiden als volgt:

A. Zittende magistratuur

	Organieke sterkte (= toespiegens sterkte)	Feitelijke sterkte	Noodzakelijk geachte sterkte (= normatieve bezetting)
Gerechthoven	142	136	168
Rechtbanken	412	376	415
Kantonrechters	108	102	109

B. Staande magistratuur

	Organieke/feitelijke sterkte	Noodzakelijk geachte sterkte
Ressortsparketten	21	27
Arrondissementsparketten	229	239

Bij het bovenstaande overzicht dient in aanmerking te worden genomen dat:

a. de normatieve bezetting is berekend op basis van de statistische gegevens over de periode van 1 oktober 1979 t/m 30 september 1980 (verweerd wordt naar de laatste alinea van het antwoord op vraag 176);

b. de feitelijke sterkte aan rechters bij de rechtbanken en de gerechtshoven gezamenlijk in werkelijkheid 27 personen lager is dan in het overzicht aangegeven. Reden hiervan is dat bij de berekeningen, in overeenstemming met de afspraken daarover met de colleges, de bij die colleges werkzaam rechtsauditeurs voor de helft als rechter zijn meegeteld;

c. bij de berekening van de feitelijke bezetting van de arrondissementsparketten de verkeersschouten volledig en de als plaatsvervangende officieren van justitie optredende raio's voor 3/5 dagtaak zijn meegeteld.

Vragen gesteld door leden van de Kamer, met de daarop door de Regering
gegeven antwoorden

636

Vragen van het lid Salomons (P.v.d.A.)
over *steunfraude*. (Ingezonden 9
maart 1984)

1

Kan de regering mededelen hoeveel
gevallen van steunfraude in 1983 door
de uitvoeringsorganen of de reguliere
politie ter kennis van het openbaar
ministerie zijn gebracht, zo mogelijk
uitgesplitst naar arrondissement?

2

Indien vraag 1 bevestigend wordt
beantwoord, kan de regering dan ook
mededelen, uitgesplitst naar arrondis-
sementen:

– in hoeveel gevallen deze zaken niet
door het openbaar ministerie in
behandeling werden genomen en
terugverwezen zijn naar de benadeelde
dienst;

– hoeveel van deze zaken uiteindelijk
per parket door het openbaar ministe-
rie ingeschreven, vervolgd en gesepo-
neerd werden en wat de sepotgronden
waren;

– hoeveel steunfraudezaken in 1983
door het openbaar ministerie werden
afgehandeld en hoeveel daarvan
werden geseponeerd en wat de
sepotgronden waren?

3

Kan de regering per arrondissement
over de afgelopen jaren een inzicht
geven met betrekking tot:

– het aantal keren dat een der
uitvoeringsorganen of sociale diensten
is benadeeld;

– het gemiddelde uitkeringsbedrag
dat in deze gevallen is uitgekeerd;

– de verdeling van deze gevallen over
de onderscheiden uitkeringswetten;
– de wijzen waarop deze steunfraudes
werden gepleegd?

4

Kan verslag gedaan worden over de
toepassing van de richtlijnen van de
commissie-Pfeil?

5

Kan de regering een rapportage
geven over de voortgang van het
zogenaamde frauderegistratieproject?

6

Is de regering bereid te bevorderen
dat, analoog aan de landelijke coördi-
natie ter voorkoming van misdrijven,
een landelijk coördinatiepunt voor de
bestrijding van misbruik en fraude in
het leven wordt geroepen?

Antwoord

Antwoord van minister Korthals Altes
(Justitie). (Ontvangen 5 april 1984)

1-4

Aangezien tot dusver een uniform
landelijk registratiesysteem ontbreekt
en het verzamelen van de in deze
vragen bedoelde gegevens dus in
hoofdzaak aan de hand van dossieron-
derzoek zou moeten geschieden, zou
dit onderzoek veel tijd en extra
inspanning vergen. De medewerking
van de gemeentebesturen (gemeente-
lijke sociale diensten) en van de
bedrijfsverenigingen is daarbij
onontbeerlijk. Ten einde aan de
behoefte aan feitelijke gegevens
tegenwoordig te kunnen komen is, ter
uitvoering van een toezegging van
mijn ambtsvoorganger gedaan tijdens
de behandeling van de justitiebegro-

ting in 1982 in de Tweede Kamer, in 1982 in vijf proefarrondissementen, te weten 's-Gravennage, Rotterdam, Dordrecht, 's-Hertogenbosch en Arnhem, een begin gemaakt met een experiment frauderegistratie. Dit project heeft, vooruitlopend op een landelijke invoering, ten doel na te gaan of de ontworpen registratiemethode geschikt is en op welke wijze de registratie van diverse vormen van fraude kan worden georganiseerd. Dit experiment wordt begeleid door de begeleidingscommissie Frauderegistratie, die is ingesteld door de procureurs-generaal. De begeleidingscommissie streeft ernaar nog vóór de zomer de procureurs-generaal een interimrapport betreffende de registratie van sociale zekerheidsfraude aan te bieden, waarin, althans ten dele, de in de vragen 1 tot en met 4 bedoelde gegevens zullen zijn opgenomen. Tevens zal een bijlage bij het rapport informatie bevatten over de vraag of en zo ja welke gegevens in de overige arrondissementen voorhanden zijn.

5

Het experiment frauderegistratie omvat, naast de sociale-zekerheidsfraude, werkgeversfraude, belastingfraude en de «klassieke» fraude (zwendel, bedrog en oplichting). Het onderdeel sociale-zekerheidsfraude is momenteel het verst gevorderd. De eerste ervaringen zullen in het hierboven bedoelde rapport worden opgenomen. Ook de registratie van de belastingfraude verloopt bāvredigend. Het is nog niet bekend wanneer een verslag betreffende de registratie van de twee overige vormen van fraude tegemoet kan worden gezien.

6

Een landelijk coördinatiepunt voor de bestrijding van misbruik en fraude is een analogie van de landelijke coördinatie (bij de politie) ter voorkoming van misdrijven, past niet binnen de wettelijke structuur van het openbaar ministerie. Daarom is indertijd, naar aanleiding van de standpuntbepaling met betrekking tot de voorstellen van ISMO, besloten de coördinatie op te zetten vanuit de ressorten van de vijf gerechtshoven. Daartoe hebben de procureurs-generaal de ressortelijke fraudecommissies ingesteld, waarvan alle fraudeofficieren van justitie deel uitmaken, en die worden voorgezeten door een advocaat-generaal. Landelijke coördinatie is verzekerd doordat de voorzitters van de ressortelijke fraudecommissies periodiek bijeenkomen onder leiding van de advocaat-generaal bij het gerechtshof te 's-Gravennage, mr. P. A. M. Bos. Tweemaal per jaar overlegt deze vergadering met de ambtelijke leiding van mijn openbare dienst. Tenslotte fungeert de vergadering van voorzitters van de ressortelijke fraudecommissies als landelijke beleidsvoorbereidend overlegorgaan van het openbaar ministerie op het terrein van de fraudebeschrijving. In die hoedanigheid adviseert zij de vergadering van procureurs-generaal bij de gerechtshoven.