

# **Omvang fraude met belastingen en sociale zekerheid**

Een literatuuroverzicht

**E.J.M. Barendse-Hoornweg**  
**mr. drs. C. Cozijn**

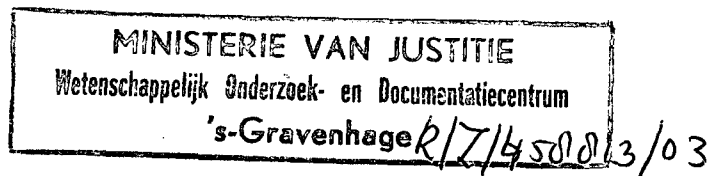
april 1995

III  
Ra 9985

# Omvang fraude met belastingen en sociale zekerheid

Een literatuuroverzicht

**E.J.M. Barendse-Hoornweg**  
**mr. drs. C. Cozijn**



april 1995



Wetenschappelijk  
Onderzoek- en  
Docun

WODC Justitie -1



\*200002802\*

# 1 Inleiding

Op verzoek van de Directie Staats- en Strafrecht van het Ministerie van Justitie heeft het WODC een literatuuronderzoek verricht betreffende de resultaten van *empirisch* onderzoek naar de omvang van de fraude in Nederland, meer in het bijzonder belastingfraude en sociale zekerheidsfraude. Het zou met name moeten gaan om een schatting van het aantal fraudegevallen en om een schatting van het bedrag van de schade. Het onderzoek zou moeten leiden tot 'een kaleidoscopisch beeld, een scan van schattingen' waardoor een beter overzicht zou ontstaan dan de veelal op incidenten gebaseerde opsommingen bieden.

In eerste instantie werd via de afdeling Documentatie en Informatievoorziening van het WODC een overzicht van de literatuur betreffende de aangegeven onderwerpen opgevraagd. Voorts werd informatie ingewonnen bij deskundigen op het terrein van het fraudeonderzoek bij het WODC, de Directie Criminaliteitspreventie van het Ministerie van Justitie, het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het Ministerie van Financiën en bij uitkeringsinstanties (bedrijfsverenigingen, Sociale Verzekeringsbank, gemeentelijke sociale diensten en de Informatie Beheer Groep).

Langs deze weg werden in totaal 43 vermoedelijke vindplaatsen aangetroffen van empirisch materiaal betreffende belasting- en sociale zekerheidsfraude.<sup>1</sup> Twee vindplaatsen bleken achteraf ten onrechte in de overzichten opgenomen te zijn omdat ze niet over belasting- of sociale zekerheidsfraude gingen<sup>2</sup>. In drie vindplaatsen werd slechts verwezen naar andere in het overzicht opgenomen vindplaatsen.<sup>3</sup> Twaalf vindplaatsen waren onbruikbaar omdat het ging over het antifraudebeleid van de betreffende organisatie en de publikatie geen kwantitatieve gegevens bevatte over de omvang van de fraude.<sup>4</sup> Eén vindplaats tenslotte betrof een empirisch onderzoek naar

1 De inventarisatie vond medio 1994 plaats. Sindsdien kunnen nieuwe gegevens bekend zijn geworden.

2 -Valkenburg, W.H. en E.R. Zijdeveld, Zwartrijdersonderzoek RET 1985/86, RET, 1987.

-KPMG, Fraude in bedrijven, KPMG Forensic Accounting, oktober 1993.

3 Het betreft de jaarverslagen 1990, 1991 en 1992 van de Sociale Verzekeringsraad SVR.

4 -Houwen, R.J. en P.A.M.G. Kemkes, Een kwestie van aanpakken, Deskundigen over fraude door werkgevers met loongerelateerde premies en belastingen, SVR, R93/3.

-Melief, A.J., Te goeder trouw, een onderzoek naar de gevalsbehandeling AKW, AWW en AOW, SVR, R93/5.

-Enkele stukken van Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid betreffende gegevensuitwisseling tussen de gemeentelijke sociale diensten en diverse andere instanties.

-De programma's van uitvoering 1993 en 1994 van het directoraat-generaal sociale zekerheid inzake bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik.

-Plan van aanpak van de vijf Rijksconsulentenschappen Sociale Zekerheid 1994.

-Ministerie van SoZaWe, M&O-beleid in zicht, Rapportage van de monitoring van het gemeentelijk M&O-beleid in het bijzonder bij gemeenten met meer dan 50.000 inwoners, 1994.

-Combé, L. de la en J.M. Wesseldijk, High tech, low touch, Koppeling bij de bestrijding van sociale zekerheidsfraude, Justitiële Verkenningen, jrg. 20, afl. 5, 1994, pp 35-49.

-De beheersverslagen van de belastingdienst over de jaren 1991, 1992 en 1993.

-Het Beleidsplan Handhaving 1994 van de Sociale Verzekeringsbank SVB.

-Het Plan van aanpak project informatievoorziening misbruik en oneigenlijk gebruik 1994 van het directoraat-generaal sociale zekerheid van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

-Meurs, G.J. en L. de la Combé, Greep op de grens; een probleemverkenkende studie naar misbruik van sociale zekerheid met internationale aspecten, Sociale Verzekerings Raad R 93/2, 1993.

de inspanning van het openbaar ministerie bij de fraudebestrijding.<sup>5</sup> Het totaal aan mogelijke vindplaatsen voor gegevens betreffende de omvang van de fraude werd hierdoor tot 25 gereduceerd.

Bij het doornemen van de publikaties bleken enkele problemen die van grote invloed zijn op de vergelijkbaarheid, en dus op de bruikbaarheid, van de gegevens uit de verschillende bronnen. Het gaat hierbij om verschillen betreffende het gehanteerde operationele fraudebegrip, de beperking tot geconstateerde fraude en geen of onvoldoende onderscheid tussen fraude inzake het niet afdragen van verschuldigde premies enerzijds en het ten onrechte genieten van een uitkering anderzijds. Alvorens over te gaan tot de beschrijving van hetgeen in de verschillende bronnen werd aangetroffen omtrent de omvang van de fraude, wordt hierna eerst nader ingegaan op deze problemen.

### 1.1 De gebruikte operationele definitie

De term 'belasting- en sociale zekerheidsfraude' is, zo blijkt uit het gebruik ervan in verschillende situaties, een vlag die vele ladingen dekt. Zoekend naar een grootste gemene deler blijkt er veelal sprake te zijn van vervalsing van stukken, het opmaken van valse stukken, het opzettelijk verstrekken van onjuiste gegevens en/of het verzwijgen van gegevens. Het doel hiervan is doorgaans de bevoordeling van zichzelf, wat wordt bereikt door het niet nakomen van financiële verplichtingen (het niet afdragen van belastingen en premies) en het ontvangen van uitkeringen waarop men geen recht (meer) heeft. Kortom, bij fraude denkt men aan het opzettelijk (minimaal verwijtbaar) nastreven van wederrechtelijk financieel voordeel. Of er in een concreet geval sprake is van fraude kan alleen worden vastgesteld door daarnaar onderzoek te verrichten, d.w.z. door stukken en gegevens te vergelijken met gegevens uit andere bronnen, die op dezelfde persoon en/of hetzelfde geval betrekking hebben, dan wel de feitelijke situatie vast te stellen door middel van fysieke controle. Niet in elk geval waar verschillen worden geconstateerd zal er echter sprake zijn van fraude (men kan immers ook door het verstrekken van onjuiste gegevens teveel belasting betalen of een lagere uitkering ontvangen dan waarop men eigenlijk recht heeft). Voorts is verwijtbaarheid een relatief begrip en moet er een zekere mate van verwijtbaarheid zijn overschreden alvorens in dat ene concrete geval te besluiten dat er sprake is van fraude. Mede hierdoor zal de ene beoordelaar/onderzoeker eerder besluiten tot fraude dan de ander. Of anders uitgedrukt: de ene beoordelaar of onderzoeker hanteert een ruimer fraudebegrip dan de andere. Het zal duidelijk zijn dat degene die een ruimer begrip hanteert in meer gevallen tot de conclusie komt dat er fraude heeft plaatsgevonden.<sup>6</sup>

Dit is niet zonder gevolgen voor het te schetsen beeld van de omvang van de fraude. In de meeste publikaties is namelijk niet aangegeven wat onder welke omstandigheden als fraude wordt aangemerkt: de operationele definitie blijft impliciet. Vergelijking van resultaten uit verschillende onderzoeken wordt hierdoor moeilijk, zo niet onmogelijk. Deze factor is vermoedelijk de belangrijkste verklaring voor de enorme verschillen in

5 Nelen, J.M., M. Boone en M.D. van Goudoever-Herbschleb, Het openbaar ministerie en grote fraudezaken, reeks Onderzoek en Beleid nr. 133, Arnhem, Gouda Quint, 1994.

6 Daarnaast is er soms ook onduidelijkheid over de percentagebasis. Gaat het bij de uitspraak "fraude is p%" om p% van de uitkeringsontvangers of om p% van de totaal aan uitkeringen verstrekte geldsom?

de omvang van de bijstandsfraude die in de literatuur werden aangetroffen: van 3,5 procent tot meer dan een kwart van alle uitkeringen.

Een ander probleem is dat sommige instanties helemaal geen fraudebegrip hanteren en/of voor de uitvoering van hun primair-proces-taken behoeven te hanteren, en simpel alles optellen waar de eigen gegevens afwijken van gegevens uit andere bronnen, los van de vraag of degene die ten onrechte een (te hoge) uitkering ontving verwijtbaar heeft gehandeld. Ook herstel van fouten in de eigen administratie wordt hier meegeteld. Dit speelt met name bij de Informatie Beheer Groep (de vroegere Informatiseringsbank) als uitvoerder van de Wet Studiefinanciering. Gegevens afkomstig van organisaties die op een vergelijkbare wijze optreden als de IBG kunnen dan ook alleen als een overschatting van de (geconstateerde) fraude op hun terrein worden aangemerkt.

In de fraudestatistiek van de CBS worden gevallen opgenomen waarin het uitvoeringsorgaan op grond van een ingesteld fraudeonderzoek heeft geconstateerd dat er gefraudeerd is en heeft beslist welke maatregelen zullen worden genomen of heeft beslist dat geen maatregelen worden genomen. Sinds 1991 zijn de uitvoeringsorganen verplicht in al deze gevallen een frauderegistratieformulier in te vullen en naar het CBS op te sturen. In de CBS statistiek wordt geen eigen operationele definitie van het fraudebegrip gehanteerd.

Dit wordt als volgt gemotiveerd: "Voor de fraudestatistiek is het definiëren van fraude niet van wezenlijk belang, omdat voor deze statistiek alle gevallen als fraude beschouwd worden, waarbij het bevoegd gezag heeft vastgesteld dat het fraude betreft".<sup>7</sup> Oftewel: rang is rang omdat er rang op staat. Voor de fraudestatistiek mag dit dan geen probleem zijn, maar omdat er door de berichtgevers verschillende definities worden gehanteerd, zijn de gegevens uit de fraudestatistiek nauwelijks bruikbaar voor een schatting van de werkelijke omvang van de fraude, dus van het totaal van de geregistreerde en niet-geregistreerde fraude.

## 1.2 De beperking tot geconstateerde fraude

De beperking tot geconstateerde fraude levert een realistischer beeld op dan schattingen die gebaseerd zijn op wilde vermoedens. Dit beeld is echter in principe een ondergrens van de werkelijke omvang van de fraude. De variatie in controle-intensiteit bij de uitkeringsorganen is van grote invloed op de omvang van de geconstateerde fraude. Immers, hoe meer fraudeonderzoek wordt verricht, hoe groter de kans dat fraude ontdekt wordt. Dit speelt het sterkst bij een zeer hoog fraudepercentage en een zeer geringe controle-inspanning. Onder deze omstandigheden zal een verveelvoudiging van de controle-inspanning leiden tot een corresponderende verveelvoudiging van de omvang van de geconstateerde fraude, zelfs zonder dat de werkelijke omvang van de fraude toeneemt. Blijft men de controle-inspanning verder opvoeren, dan zal er een moment komen dat van de controle (en van de naar aanleiding daarvan getroffen maatregelen) een afschrikkend effect uitgaat, waardoor de werkelijke omvang van de fraude zal afnemen en weer dichterbij het resultaat van de uitgevoerde controles komen te liggen. De theoretische vorm van het verband tussen controle-intensiteit en omvang van de fraude is derhalve bekend, maar er zijn onvoldoende gegevens beschikbaar over de

<sup>7</sup> Duimelaar, P.M. en D. Koper, Geconstateerde fraude in de sociale zekerheid 1991-1993, in: Kwartaalbericht rechtsbescherming en veiligheid 1994/2, CBS, 1994.

werkelijke omvang van het aantal fraudegevallen en de intensiteit van de controles om te kunnen aangeven hoe de huidige situatie in termen van dit verband kan worden weergegeven. Hierdoor is het zeer aannemelijk dat de ontwikkeling van de omvang van de geconstateerde fraude meer een afspiegeling is van de ontwikkeling van de controle-intensiteit dan van de ontwikkeling van de werkelijke omvang van de fraude. Of anders gezegd: het aantal meldingen van fraude aan het CBS ten behoeve van de fraudestatistiek sociale uitkeringen hangt direct samen met de bij de uitvoeringsorganen beschikbare capaciteit voor onderzoek en afhandeling van fraude en is geen indicatie voor de werkelijke omvang van deze fraude. Mutatis mutandis geldt dit ook voor de opsporing van belasting- en premiefraude.

Het hier geschetste beeld van de relatie tussen de omvang van de controleinspanning en de omvang van de geconstateerde fraude geldt niet voor die instanties, waar op grond van selectie en risicoanalyse de meest risicovolle c.q. fraudegevoelige 'klanten' voor nader onderzoek in aanmerking worden genomen. Bij deze instanties zal een verhoging van de inspanning in veel geringere mate leiden tot een stijging van de geconstateerde fraude. Bijgevolg zal dan ook de omvang van de geconstateerde fraude minder afwijken van de werkelijke omvang van de fraude.

### **1.3 Belasting- en premiefraude versus uitkeringsfraude**

In de omschrijving van het fraudebegrip zoals deze door het CBS gebezigd wordt, wordt behalve het ten onrechte genieten van een (te hoge) uitkering, onder fraude ook begrepen het niet of onvoldoende afdragen van verschuldigde belastingen en premies.

De statistiek fraudedelicten in de kwartaalberichten van rechtsbescherming en veiligheid geven echter alleen cijfers over de ten onrechte genoten uitkeringen. Dit is dus slechts een deel van het totaal van de fraude betreffende belastingen en sociale zekerheid.

Het onderscheid loopt gedeeltelijk parallel met het eveneens vaak gehanteerde onderscheid tussen werkgevers- en werknemersfraude in de sociale zekerheid. Bij werkgeversfraude wordt dan met name gedacht aan het niet afdragen van belastingen en premies, bij werknemersfraude aan het ten onrechte ontvangen van (te hoge) uitkeringen.

Echter: werkgevers van zwartwerkers dragen geen belastingen en premies af, iets wat de zwartwerker zelf doorgaans wel op prijs stelt. De zwartwerker kan echter tegelijkertijd een uitkering ontvangen van de bedrijfsvereniging of de gemeentelijke sociale dienst. In zo een geval is er zowel sprake van werknemers- als van werkgeversfraude. Doordat verschillende instanties (en binnen de instanties veelal nog verschillende onderdelen) met het onderzoek naar fraude terzake van belasting- en premiefraude enerzijds en uitkeringsfraude anderzijds zijn belast, komt een dergelijke samenloop slechts aan het licht door een gecoördineerde inspanning van de betrokken instanties.

Het onderscheid tussen belasting- en premiefraude enerzijds en uitkeringsfraude anderzijds speelt met name een rol bij de rapportages van de bedrijfsverenigingen, omdat zij immers zowel premies innen als de uitkeringen verstrekken. Niet in alle rapportages betreffende door de bedrijfsverenigingen geconstateerde fraudegevallen wordt het gemelde onderscheid beschreven, zodat niet duidelijk is over welke fraudevorm het gaat, en er dus geen sprake is van een eenduidige indicator van de

werkelijke omvang van de fraude. Met name de vergelijking met resultaten van andere onderzoeken wordt er door bemoeilijkt.

#### **1.4 Conclusie**

Het voorgaande impliceert dat de hierna gepresenteerde resultaten met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Deze prudentie is van belang omdat er sprake is van definitieverschillen tussen de gehanteerde bronnen en documenten. Daarnaast betreffen de gepresenteerde cijfers niet steeds dezelfde tijdsperiode. Ophoging of extrapolatie van de resultaten is derhalve niet mogelijk. De cijfers zijn indicatief en bieden, zoals bedoeld was, een kaleidoscopisch beeld.

## 2 De resultaten

Bij het doorvorsen van de aangetroffen bronnen bleek het mogelijk een onderscheid te maken tussen directe en indirecte indicaties van de omvang van de fraude op het terrein van de belastingen en de sociale zekerheid. Bij de directe indicaties gaat het om schattingen op basis van concrete fraudegevallen. Bij de indirecte indicaties gaat het meer om schattingen van de omvang van het zwarte of informele geldcircuit. Achtergrond daarbij is dat zwart geld per definitie slechts kan ontstaan door het niet afdragen van verschuldigde belastingen en premies, door belasting- en premiefraude dus.

De omvang van het zwartgeldcircuit is echter in slechts beperkte mate op te vatten als een graadmeter voor de als gevolg van het frauduleus niet afdragen van belastingen en premies veroorzaakte schade. Immers, een groot gedeelte van het zwarte geld komt weer in het witte circuit terecht. Een ander deel blijft circuleren in het zwarte circuit, hetgeen tot problemen leidt bij de bepaling van de omvang van het zwartgeldcircuit. In het navolgende zullen we eerst aandacht besteden aan de indirecte indicatoren en vervolgens aan de directe indicatoren voor de omvang van de fraude op het gebied van de belastingen en sociale zekerheid.

### 2.1 Indirecte indicatoren

#### 2.1.1 *Indirecte indicatoren: het informele circuit*

In een onderzoek van de Belastingdienst<sup>8</sup> wordt een overzicht gegeven verschillende schattingsmethoden en van een aantal schattingen uit het verleden over de omvang van het informele circuit. Hierbij is gebruik gemaakt van vergelijking van gegevens uit verschillende bronnen, waarna de onderzoeksuitkomsten zijn gegeneraliseerd naar het landelijk niveau. Maar ook is rekening gehouden met factoren als de samenstelling van de bankbiljettenvoorraad, de verhouding giraal/chartaal geld en de verhouding tussen het nationaal inkomen en de omvang van het betalingsverkeer.

1975:	15% van het BNP (Heertje)
1979:	5% van het BNP (CBS)
1981:	4% van het BNP (ISMO)
1982/83:	5,5-7% van het BNP
1983:	4,6% van het BNP

Met uitzondering van de schatting van Heertje over 1975 komen deze ramingen vrij aardig overeen. Het informele circuit zou tussen de 4% en 7% van het BNP uitmaken. Over 1980 en 1983 heeft het CBS echter verschillende schattingsmethoden naast elkaar gebruikt. Dat levert een heel ander beeld op:

8 Dijk, W. van, *Compliance/non-compliance*, deelproject 11, Belastingdienst, 1993.

1980: afhankelijk van de schattingsmethode, tussen 6,3% en 17,5% van het BNP  
 1983: afhankelijk van de schattingsmethode, tussen 1,5% en 23,5% van het BNP

Ook wanneer de ramingen in geld worden uitgedrukt lopen ze sterk uiteen. Uit discrepanties tussen voor definitieverschillen gecorrigeerde gegevens uit de inkomensstatistiek met de overeenkomstige gegevens van de nationale rekeningen komen Van der Laan en De Waard<sup>9</sup> tot een schatting dat het informele circuit tussen 1977 en 1985 toenam van 10,8 miljard tot 17,8 miljard met een top van 18,3 miljard in 1983. Overigens achten beide auteurs hun schattingen statistisch onbetrouwbaar. Het eindrapport van de ISMO uit 1985 komt op een bedrag van 8 miljard gulden. Van Duijne<sup>10</sup> haalt Boeschoten en Fase (1984) aan. Hun schatting bedraagt voor 1978 tot 1980 tussen 6,3% en 17,5% van het BNP. Voor 1980 vertalen ze dat in 35,8 miljard gulden. In een andere door hem genoemde raming, op basis van de transactiemethode (verhouding tussen nationaal inkomen en contante betalingen) wordt het informele circuit op 6,5% van het BNP geschat. Voor 1982 zou dat 23,7 miljard zijn en voor 1991 30,7 miljard.

De conclusie uit dit alles is duidelijk: op grond van de verschillende ramingsmethoden kan er op macroniveau geen betrouwbare schatting gemaakt worden van de omvang van de informele economie. Volgens Van Dijk zijn er sinds 1985 geen betere ramingsmethoden en betere bronnen ontwikkeld, zodat deze conclusie nog onverkort van toepassing is.

### 2.1.2 *Indirecte indicatoren: zwarte arbeid*

Een andere schatting voor de omvang van een deel van de belasting- en premiefraude vormt de omvang van de zwarte arbeid. Van Eck en Kazemier<sup>11</sup> komen op basis van een enquête onder een steekproef onder 3811 personen van 16 jaar en ouder tot de conclusie dat 10% zwart werkt, doorgaans voor minder dan 200 uur per jaar. Zelfstandigen en studenten werken relatief het meest zwart. De resultaten van dit onderzoek lijden onder de grote non-response van 50%, waardoor de mogelijkheid tot generalisatie wordt beperkt. Het totaal van de inkomsten uit zwarte arbeid komt op enkele miljarden per jaar. Koopmans (1988), geciteerd in het eerder gemelde onderzoek van Van Dijk, komt tot een schatting van 3 tot 4 miljard gulden. Een schatting van de hierdoor veroorzaakte schade (gederfde belasting- en premieinkomsten) wordt niet gegeven.

De Inspectiedienst van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft onderzoek naar zwart werk gedaan door bij bedrijven controles te houden. Het betreft gerichte controles op het in dienst hebben van personen zonder werkvergunning, een zeer bijzondere vorm van zwarte arbeid dus. In 1991 werden 557 verbalen en rapporten

9 Laan, v.d. en De Waard, Eindrapportage Haalbaarheidsstudie informele economie, CBS, 1990. Deze publikatie bevat ook de definities van de begrippen die verband houden met zwart geld, informele economie e.d.

10 Duijne, P.C. van, Geld witwassen: omvangschatting in nevelslierten, in: Van Duijne, Reijntjes en Schaap (red), Misdaadgeld, Arnhem, Gouda Quint, 1993.

11 Eck, R. van en B. Kazemier, Zwarte inkomsten uit arbeid, een nadere analyse van de uitkomsten van een enquête-onderzoek, CBS, 1990.

opgemaakt. Het betrof 1769 vreemdelingen zonder werkvergunning, onder wie 1401 illegalen. In 1993 ging het om 730 verbalen en rapporten, 2172 vreemdelingen zonder werkvergunning, onder wie 2019 illegalen. Gegevens omtrent gederfde belasting- en premieinkomsten worden niet gegeven. Voor 1991 werd wel aangegeven dat er 4,5 miljoen gulden aan naheffingen en administratieve boetes werd opgelegd door de Belastingdienst en de bedrijfsverenigingen. Welk deel naheffing is en welk deel administratieve boete wordt niet aangegeven.

Ook met betrekking tot de omvang van de zwarte arbeid is er dus geen sprake van een betrouwbare schatting.

## 2.2 Directe indicatoren

### 2.2.1 Directe indicatoren: belastingen

Voor wat betreft de omvang van de belastingfraude waren slechts de Beheersverslagen over de jaren 1991, 1992 en 1993 van de Belastingdienst beschikbaar. Hierin werden FIOD-gegevens aangetroffen over de jaren 1990, 1991, 1992 en 1993. De cijfers voor de douanerecherche en de fiscale recherche samengenomen leveren het volgende beeld:

jaar	processen-verbaal	fiscaal rapport	totaal	opgespoord nadeel
1990	560	807	1367	473 miljoen
1991	673	911	1584	490 miljoen
1992	533	524	1057	716 miljoen
1993	525	534	1059	965 miljoen

Dit overzicht toont het tegelijkertijd optreden van een sterke daling van de rapportages van de FIOD na 1991 en een aanzienlijke verhoging van de omvang van het opgespoorde nadeel. Deze gegevens wijzen eerder op een effectieve toepassing van risicoanalyse (aandacht beperken tot grote zaken) dan op een vermindering van het aantal fraudeurs (die dan wel gemiddeld meer zouden moeten frauderen dan voor die tijd het geval was). Deze cijfers kunnen derhalve geen beeld geven over de omvang van de belastingfraude (douane daaronder begrepen), maar over het opsporings- en controlebeleid van de Belastingdienst/FIOD.

Er wordt met nadruk op gewezen dat de hier gepresenteerde fraudecijfers slechts betrekking hebben op die gevallen waarbij de FIOD is ingeschakeld. Indien de Belastingdienst afwijkt van de aangegeven inkomens- of winstgegevens worden correcties aangebracht. Deze correcties zijn begrepen in de definitieve aanslagen of worden afzonderlijk bij navorderings- of naheffingsaanslagen opgelegd. De redenen om een correctie aan te brengen kunnen van uiteenlopende aard zijn (onwetendheid, fiscaal-technisch, fraude e.d.). In de administratie van de Belastingdienst wordt ingeval van correcties en navorderingen/nahellingen niet onderscheiden naar gelang de oorzaak al dan niet gelegen is in fraude.

De gevallen waarin administratieve correcties werden toegepast, naheffingen en/of administratieve boeten werden opgelegd door de inspecteur, zonder inschakeling van de FIOD, zijn dus buiten beschouwing gebleven. In die gevallen kan echter wel sprake zijn geweest van fraude.

### 2.2.2 *Directe indicatoren: sociale verzekeringen*

Met betrekking tot de omvang van de fraude inzake de volksverzekeringen AOW, AWW en AKW werden geen vindplaatsen met kwantitatieve gegevens aangetroffen. Voor de werknemersverzekeringen<sup>12</sup>, die door de bedrijfsverenigingen worden uitgevoerd, ligt dat anders.

In de ISMO-rapportage van 1985 wordt uitgegaan van 2,5% premiefraude en 3,5% uitkeringsfraude. Uit een onderzoek over 1988 werden voor de door de bedrijfsverenigingen zelf geconstateerde fraudegevallen aanzienlijk lagere cijfers gevonden. Voor de premiefraude was de schatting uit het ISMO 18 keer hoger en voor de uitkeringsfraude 80 keer hoger<sup>13</sup>. Deze grote verschillen kunnen het gevolg zijn van een beperkte opsporingscapaciteit, van een onvolledige frauderegistratie en/of van een te hoge schatting van de omvang van de fraude.

Uit een onderzoek van het ITS<sup>14</sup> betreffende alle 174 door 14 bedrijfsverenigingen gedurende de eerste helft van 1990 geconstateerde fraudegevallen bleek het gemiddelde fraudebedrag 8.500 gulden met een gemiddelde duur van 42 weken (van 18 zaken waren geen gegevens over bedrag en duur voorhanden). Een totaal bedrag dus van 1,3 miljoen gulden. De SVR<sup>15</sup> rapporteert over 1992 2149 fraudegevallen (waaronder mede begrepen de gevallen waarbij een fraudeonderzoek heeft plaats gevonden en waarbij geen fraude werd aangetroffen) bij alle bedrijfsverenigingen met een totaal van 24,8 miljoen gulden. Het gaat hier om 0,07% van het uitgekeerde bedrag. Dit is slechts 2% van de eerdergenoemde ISMO-raming van 3,5%. De raming van de ISMO-rapportage ligt dus 50 keer hoger!

Samenvattend: In de literatuur werd derhalve geen informatie aangetroffen die de schatting van de ISMO-rapportage bevestigt. Door de (zeer) beperkte opsporingscapaciteit van de bedrijfsverenigingen kan echter ook niet geconcludeerd worden dat de ISMO ramingen onjuist zijn. Voor wat betreft de volksverzekeringen werd helemaal geen informatie omtrent de omvang van de eventuele fraude aangetroffen. Voor de werknemersverzekeringen werd alleen informatie aangetroffen die betrekking heeft op geconstateerde fraude. Deze is voor wat betreft de uitkeringsfraude tientallen malen kleiner dan de raming van de ISMO-rapportage.

### 2.2.3 *Directe indicatoren: de gemeentelijke sociale diensten*

Bij enkele (grotere) gemeenten zijn de jaarverslagen (of bronnen met vergelijkbare informatie) van de gemeentelijke sociale diensten (gsd) opgevraagd.<sup>16</sup> In de meeste gevallen werd een opsomming gekregen van het aantal ontvangen fraudesignalen (waaronder de signalen van de Belastingdienst), het aantal naar aanleiding daarvan ingestelde onderzoeken, het aantal malen dat fraude geconstateerd werd, het

12 Het gaat hierbij om regelingen als de Ziektewet (ZW), de Wachtgeld- en Werkeloosheidswet (WW), de Wet op de Arbeidsongeschiktheid (WAO) en de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) en hun eventuele opvolgers.

13 Tussen schroom en daad; signalering, behandeling en afdoening van sociale zekerheidsfraude, SVR, 1991.

14 Stal, van Ruth en Woldringh, Afhandeling van uitkeringsfraude, ITS, Nijmegen, 1992.

15 Ontwikkeling handhaving 1992, fraude en handhavinggegevens, SVR, 1994.

16 Van de gemeenten Zaanstad, Maastricht, Emmen, Nijmegen, Zwolle, Den Haag, Haarlem, Tilburg, Leiden en Groningen werd informatie ontvangen.

schadebedrag en het aantal malen dat proces-verbaal werd opgemaakt. Dit laatste gegeven is voor het doel van dit onderzoek nauwelijks relevant.

In één gemeente wordt onderscheid gemaakt tussen fraude en verwijtbaar handelen. Zo werd daar in 1993 in 620 gevallen een onderzoek verricht, waarvan 224 fraudezaken.<sup>17</sup> In 83 gevallen werd proces-verbaal opgemaakt met een totale schade van 2,6 miljoen. Daarnaast werd echter ook nog in 873 gevallen verwijtbaar handelen geconstateerd, hetgeen in 636 gevallen leidde tot korting van de uitkering en in 52 gevallen tot een uitsluiting voor bepaalde tijd<sup>18</sup>. Of dit onderscheid ook in de andere gemeenten wordt gehanteerd bleek niet uit de ontvangen rapportages. Opvallend is echter wel dat in de gemeente waar dit onderscheid wel blijkt te worden gehanteerd bij ongeveer 30% van de fraudeonderzoeken proces-verbaal opmaakt, terwijl in de meeste andere gemeenten percentages van 50% en hoger worden gemeld.

De verwerking van belastingsignalen leidt in alle gemeenten tot een stijging van het aantal onderzoeken en een daling van het percentage waarin proces-verbaal werd opgemaakt.

In vergelijking met de onderzoeken naar aanleiding van andere fraudemeldingen leveren de belastingsignalen relatief minder processen verbaal wegens bijstandsfraude op.<sup>19</sup> Dit komt omdat de Belastingdienst alle samenlopen van inkomen en uitkeringen meldt.

Indien de ontvanger keurig zijn of haar inkomsten aan de sociale dienst heeft gemeld, zal het ingestelde onderzoek niet tot de ontdekking van fraude leiden. Niet alle sociale diensten zijn in hetzelfde jaar tot het verwerken van de belastingsignalen overgegaan en een aantal van de diensten die er wel toe zijn overgegaan, kunnen door capaciteitsgebrek niet alle signalen verwerken.

Door deze verschillen is het vrijwel onmogelijk om aan de hand van de (jaar)verslagen van de sociale diensten of sociale recherche uitspraken te doen over de werkelijke omvang van de fraude met uitkeringen die door de gsd's worden verstrekt. Zoals eerder aangegeven weerspiegelen de gegevens eerder de variatie in controle-inspanning bij de verschillende gemeenten.

Slechts van één gemeente werd bericht ontvangen omtrent onderzoek naar fraude onder een aselechte steekproef uit het cliëntenbestand. Bij een onderzoek naar woonsituatiefraude bleek een kwart van de onderzochte gevallen helemaal geen recht op een uitkering te hebben, terwijl nog eens een tiende een te hoge uitkering ontving. Bij een onderzoek naar 'witte' fraude, waarvan sprake kan zijn wanneer er naast een reguliere baan ook nog een uitkering wordt ontvangen, werd 9% fraude aangetroffen. In opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid werd door het ITS een onderzoek gedaan bij een aselechte steekproef van ruim 2500 dossiers uit 1991 bij 39 gsd's.<sup>20</sup> Hierbij bleek dat 3,5% van de ontvangers van een bijstandsuitkering fraudeerde. De helft van de aangetroffen fraudes duurde meer dan een jaar, terwijl het

17 Tot 1993 werd het aantal fraudezaken niet opgegeven en werd alleen het aantal onderzoeken en het aantal processen verbaal weergegeven. Wellicht speelt de gewijzigde richtlijn voor de frauderegistratie hier een rol.

18 Volgens de richtlijn voor de fraudestatistiek zouden deze 873 gevallen ook aan het CBS gemeld moeten zijn omdat er een beslissing is genomen met betrekking tot de hoogte en/of duur van de uitkering. Gelet op de omschrijving is het maar zeer de vraag of dat ook gebeurd is.

19 Afhandeling belastingsignalen in 1993, SoZaWe, 1994. In 1989 fraude bij 18% van de belastingsignalen, in 1990 15% en in 1991 12%.

20 Stal, Van Ruth en Woldringh, Fraude en fraudebestrijding, een onderzoek bij sociale diensten, SoZaWe/ITS, 1993.

fraudebedrag bij driekwart onder de 6.000 gulden bleef. De commissie Van der Zwan<sup>21</sup> onderzocht een steekproef van 3100 over het land gespreide ABW/RWW dossiers. In 9% van de onderzochte dossiers bleek dat er volgens de gsd sprake was van (een vermoeden van) onterecht gebruik van de regeling door de cliënt. Dezelfde commissie komt op grond van de werkelijke omvang van de witte fraude en een schatting van het aandeel daarvan in het totaal van de bijstandsfraude, tot de conclusie dat tenminste 26% van de cliënten frauduleus gebruik maakt van de ABW/RWW. De conclusie uit dit alles is dat alleen de schatting van de commissie Van der Zwan een beeld geeft van de werkelijke omvang van de (bijstands)fraude in Nederland: tenminste 26% van de bijstandsontvangers fraudeert.

21 Onderzoekcommissie toepassing ABW, Het recht op bijstand, VUGA, 1993.

### 3 Samenvatting

Aan de hand van literatuurlijsten met betrekking tot belasting- en sociale zekerheidsfraude die werden verkregen door raadpleging van de documentatie van het WODC en van de centrale bibliotheek van het Ministerie van Justitie werd een eerste inventarisatie gemaakt van de literatuur met betrekking tot dit onderwerp. Deze inventarisatie werd uitgebreid met gegevens van sleutelfiguren. In een latere fase werden ook jaarverslagen van de sociale diensten van een aantal grote gemeenten opgevraagd. Een en ander leidde tot ruim 40 schriftelijke stukken waaruit iets zou kunnen blijken omtrent de werkelijke omvang van de belasting- en sociale zekerheidsfraude. Een groot deel daarvan bevatte echter geen empirische informatie. Er bleven slechts 25 vindplaatsen over.

Een groot probleem is dat in de meeste gevallen slechts verwezen werd naar geconstateerde fraude, waardoor de gegeven cijfers meer zeggen over de controle-inspanning dan over de werkelijke omvang van de fraude. Verder was niet steeds duidelijk of behalve het ten onrechte genieten van een uitkering ook het frauduleus niet afdragen van belastingen en premies in de gepresenteerde cijfers opgenomen was. Tot slot was niet steeds duidelijk welk fraudebegrip gehanteerd was.

Door al deze problemen is het niet mogelijk om op grond van de aangetroffen bronnen betrouwbare uitspraken te doen over de werkelijke omvang van de belasting- en sociale zekerheidsfraude. Ophoging of extrapolatie van de resultaten is niet mogelijk. De cijfers zijn indicatief en bieden, zoals bedoeld was, een kaleidoscopisch beeld.

Alleen het rapport van de Commissie van der Zwan laat een uitspraak over de werkelijke omvang van de fraude bij de uitvoering van de ABW en de RWW toe: minimaal een kwart van de ABW/RWW cliënten fraudeert (cijfers 1991). Wil men een dergelijke uitspraak ook doen voor de andere terreinen van de belasting- en sociale zekerheidsfraude, dan is nieuw empirisch onderzoek, gericht op analyse van deel terreinen, noodzakelijk.

**BIJLAGE: OVERZICHT GERAADPLEEGDE BRONNEN**

- 1 Dijk, W. van  
Compliance/non-compliance, deelproject 11.  
Den Haag, Ministerie van Financien, Belastingdienst, 1993

**Probleemstelling:** Inzicht verkrijgen in de totale omvang van de fiscale fraude en in de ontwikkeling ervan in de loop der jaren op drie nivo's: macro-, meso- (binnen branche of doelgroep) en micro-economisch (per individu of bedrijf).

**Methode:** Aansluiting zoekend bij het ISMO-rapport 1985 worden directe methoden, subjectieve (Delphi) en objectieve (discrepantieonderzoek: vergelijken van gevens uit verschillende bronnen en onderzoeksuitkomsten ophogen tot landelijke totaalcijfers) en indirecte methoden (gebaseerd op monetaire statistieken, de samenstelling van de bankbiljettenvoorraad, de verhouding giraal/chartaal geld, de verhouding tussen het nationaal inkomen en de omvang van het betalingsverkeer en het leggen van een causale relatie tussen omvang misbruik en factoren als belastingdruk, overheidsingrijpen en arbeidsmarkt) besproken. Een gecombineerde toepassing van al deze meetmethoden, de collagemethode, zou meer inzicht moeten verschaffen. De ramingen van de omvang van de informele economie die gemaakt zijn met al deze methoden worden op een rij gezet:

- In het genoemde ISMO-rapport wordt de omvang van de belastingderving geschat op 8 miljard gulden.
- Op basis van het tijdbestedingsonderzoek 1987 van het CBS was de omvang van de informele arbeid in 1987 1,9 miljard en in 1989 2,2 miljard.
- Heertje (1975): omvang informele circuit: 15% van het BNP.
- Sleurink (1982): omvang informele circuit: 4% van het BNP in 1981.
- CBS (1990): omvang informele circuit: 10,8 tot 18,3 miljard tussen 1977 en 1985.
- CBS (M36): omvang informele circuit: in 1979: 5% van het BNP, in 1980: 6,3 tot 17,5% BNP, in 1983: 4,6% BNP, in 1983 1,5-23,5 BNP (afhankelijk van meetmethode!).
- Koopmans (1988), omvang zwarte arbeid: 3-4 miljard gulden.
- ISMO (1982/83): omvang informele circuit: 5,5-7% BNP.

**Conclusies:** Met behulp van de besproken ramingsmethoden is geen betrouwbare integrale macro-raming te maken van de omvang van de informele economie. Sinds 1985 zijn er geen betere ramingsmethoden ontwikkeld en zijn er geen betere bronnen beschikbaar gekomen.

- 2 Van der Laan en de Waard  
Eindrapportage Haalbaarheidsstudie informele economie  
CBS, 1990

**Probleemstelling:** Omvang zwarte inkomens voorzover begrepen in nationale rekeningen.

**Methode:** Discrepantie-onderzoek naar primaire inkomens tot en met 1985. Hierbij zijn voor definitiever- schillen gecorrigeerde gegevens uit de Inkomensstatistiek vergeleken met overeenkomstige gegevens uit de Nationale rekeningen.

**Conclusies:** Omvang informele circuit in miljarden guldens: in 1977 10,8;  
in 1979 11,4;  
in 1981 12,2;  
in 1983 18,3;  
in 1985 17,8.

**Nadeel:** Statistische betrouwbaarheidsmarge van de uitkomsten van de Inkomensstatistiek en de Nationale rekeningen leidt tot statistisch onbetrouwbare verschillen tussen deze twee en daarmee tot onbetrouwbare ramingen van de omvang van de zwarte inkomens, volgens CBS. Daarbij komt nog dat een deel van de inkomensfraude zich afspeelt in de sector rechtspersoonlijkheid bezittende ondernemingen, deze fraude blijft bij genoemde onderzoekmethode buiten beeld.

- 3 Duyne, P.C. van  
Geld witwassen: omvangschatting in nevelslierten, in: Van Duyne, Reijntjes en Schaap (red.), Misdaadgeld Arnhem, Gouda Quint, 1993

Probleemstelling: Mogelijkheden tot omvangschattingen van de ondergrond-economie.

Methode: Literatuuronderzoek m.b.t. schattingen en schattingsmethodieken.

Uitkomsten o.a.:

- Boeschoten/Fase (1984): zwarte circuit 1978-1980 6,3 tot 17,5 van BNP (=35,8 mrd in 1980).
- Transactiemethode (uitgangspunt is verhouding tussen inkomen en geheel aan contante betalingen): zwarte circuit omvat 6,5% van BNP, dit betekent in 1982 23,7 mrd en in 1991 30,7 mrd.
- Jaarverslag Nederlandse Bank: Baargeldomloop eind 1991 40,5 mrd waarvan 15,6 mrd aan duizendjes. Hiervan wordt 60 tot 70% aangehouden als oppotmiddel; een andere schatting leidt zelfs tot 70-85% opgepotte duizendjes.
- Onderzoek Nederlandse Bank in 1986: van bijna 40% van de duizendjes (4,7 mrd gulden) was het houderschap onbekend, 10% was in handen van de verdovende middenhandel (1,2 mrd), 9,3% van de gezinshuishoudens en 6,7% (811 miljoen) van de autohandel.

Conclusies: Nog geen goede (combinatie van) schattingsmethoden voorhanden.

- 4 Eck, R. van; B. Kazemier  
Zwarte inkomsten uit arbeid, een nadere analyse van de uitkomsten van enquête-onderzoek.  
CBS, 1990

Probleemstelling: Inzicht krijgen in structuur van de zwarte economie en de hoeveelheid geld die erin omgaat. Zwarte activiteiten zijn die activiteiten waarbij sprake is van ontduiking van registratieverplichtingen voor de belasting- en premieheffing en voor het verkrijgen van uitkeringen op grond van de sociale verzekeringen of -voorzieningen.

Methode: Enquetes onder 3811 respondenten in allerlei varianten: mondeling, schriftelijk of telefonisch. Wijze van vraagstelling: direct, geleidelijk of semigestructureerd. De non-respons was meer dan 50%.

Conclusies: Er werd vooral info verkregen over zwartwerken als bijverdienste. Er zijn meer dan een miljoen kleine zwartwerkers (10% van alle 16-plussers); de meesten werken minder dan 200 uur per jaar; in totaal wordt voor enkel miljarden per jaar zwart gewerkt. (In het eindrapport van de ISMO wordt de omvang van de zwarte economie geschat op 5.5 tot 7% van het BNP). Degenen die op de witte arbeidsmarkt succesvol zijn, zijn dat ook op de zwarte. De meeste zwartwerkers worden aangetroffen onder zelfstandigen en studerende.

Nadeel van het onderzoek: Non-respons meer dan de helft (3811 respondenten; brutosteekproef 9016, netto steekproef 8456). Al vinden de onderzoekers dat hun non-respons maar 10 tot 15% hoger is dan normaal. Normaal zou volgens hen een percentage van 35 tot 40% zijn.

- 5 Inspectiedienst SZW (voorheen DIA)  
Jaarverslag 1991 en cijfers over 1992 en 1993.

In 1991 zijn door de DIA 557 pv's en rapporten opgemaakt, 289 hiervan zijn doorgezonden naar het OM, de rest wordt in 1992 doorgestuurd. Het betrof 1769 vreemdelingen zonder werkvergunning, waarvan 1401 illegalen. N.a.v. door de DIA in 1991 of eerder aangebrachte pv's zijn in 1991 67 zittingen van de economische politierechter geweest; dit heeft bijna 300.000 gld aan boetes en vier vrijheidsstraffen opgeleverd. De meeste zaken werden geschikt; dit leverde 400.000 gld aan schikkingen op. Door de belastingdienst en de bedrijfsverenigingen werd n.a.v. door de DIA geleverde gegevens 4.500.000 gld aan naheffingen en administratieve boetes opgelegd. In een grote fraudezaak waarin de DIA onderzoek had verricht, die in 1991 werd afgedaan beliepen de geldboetes meer dan 21 miljoen.

In 1993 zijn door de DIA 730 pv's en rapporten opgemaakt (in 1992 659), 417 hiervan zijn doorgezonden naar het OM, de rest wordt in 1994 doorgestuurd. In de afgesloten pv's ging het om 2172 vreemdelingen die zonder vergunning werkten in vooral agrarische sector, horeca en loonconfectie. Van hen waren 2019 illegaal.

## 6 Beheersverslagen Belastingdienst 1991, 1992, 1993

### Produkten van opsporingszaken:

#### -douanerecherche

1990:	96 pv	167 fiscaal rapport	54 retour
1991:	237 pv	186 ,,	68 ,,
1992:	210 pv	350 ,,	
1993:	210 pv	257 ,,	

#### -fiscale recherche

1990:	464 pv	640 fiscaal rapport	294 retour
1991:	436 pv	725 ,,	384 ,,
1992:	323 pv	174 ,,	251 ,,
1993:	315 pv	277 ,,	

#### Het opgespoord nadeel in miljoenen gulden bedroeg voor de douanerecherche

1990:			61,2 (fisc.recht.)
1991:	64 (strafr.)	en	88,5 (fisc.recht.)
1992:	98 ,,	en	85 ,,
1993:	258 ,,	en	280 ,,

#### Voor de fiscale recherche was dit

1990:	140,3 (strafr.)	en	271,9 (fisc.)
1991:	102,3 (strafr.)	en	234,5 (fisc.)
1992:	179 ,,	en	351 ,,
1993:	191 ,,	en	233 ,,

## 7 Meurs drs G.J. en drs L. de la Combé

### Greep op de grens

Een probleemverkennde studie naar misbruik van sociale zekerheid met internationale aspecten  
Sociale Verzekerings Raad, R 93/2, 1993

**Probleemstelling:** In welke mate zijn aan premieheffing en prestatieverstrekking internationale aspecten verbonden en welke bedragen zijn daarmee gemoeid. Welke zijn de procedures rond grensoverschrijdende premieheffing en prestatieverstrekking. Welke omvang en verschijningsvormen van grensoverschrijdend misbruik zijn bekend. Hoe reageren de betrokken uitvoeringsorganen op grensoverschrijdend misbruik en wat zijn de knelpunten.

**Methode:** Gesprekken met medewerkers van de belastingdienst, het OM, de CRI, de DIA en enkele buitenlandse uitvoeringsorganen. Interviews met ruim 80 functionarissen van uitvoeringsorganen die betrokken zijn bij internationale gevalsbehandeling. Bestudering van schriftelijk materiaal over beleidsmatige uitgangspunten bij grensoverschrijdende gevalsbehandeling. Analyse van 80 dossiers van gevallen van (vermoed) misbruik.

**Conclusies:**

In 1989 werd ruim 1 miljard uitgegeven aan grensoverschrijdende prestatieverstrekking, waarvan  
 AOW 440 miljoen (92.000 gerechtigden),  
 AKW 220 miljoen (aantal ontvangers en landen onbekend bij SVB),  
 AWW 80 miljoen (8000 gerechtigden),  
 WAO/AWW 275 miljoen (15000 gerechtigden),  
 WW 35 miljoen (2166 gerechtigden),  
 TW 0.9 miljoen en  
 ABW8 miljoen/800 gerechtigden.

Kenmerkend voor de problematiek zijn vijf vormen van grensoverschrijdend ontduiken van premie en belastingplicht in Nederland nl.

- a. ten onrechte detachingsverklaringen gebruiken
- b. werken met schijnbaar buitenlands bedrijf
- c. op Nederlandse markt opereren van bedrijven met buitenlandse rechtspersoonlijkheid
- d. met valse facturen simuleren van buitenlandse omzet om uitbetaling zwart loon te verbloemen
- e. zwartwerkers in het buitenland laten werken.

M.b.t. de werknemersverzekeringen betaamt er onderscheid tussen misbruik door gerechtigden die in Nederland wonen (AAW/WAO en WW) en werkzaamheden in het buitenland niet opgeven en misbruik door gerechtigden die in het buitenland wonen (AAW/WAO) die neveninkomsten niet opgeven.

M.b.t. de volksverzekeringen is de AKW het meest fraudegevoelig (vervalsing van aktes en formulieren). Bij de AOW en de AWW kon geen misbruik worden vastgesteld.

M.b.t. de sociale voorzieningen wordt vooral misbruik geconstateerd door het niet opgeven van arbeid in het buitenland, ook vermogen of pensioen in het buitenland worden soms niet opgegeven.

Bij signalering en afhandeling van buitenlands misbruik doen zich diverse knelpunten voor; bij de ZW en de AAW/WAO is het b.v. problematisch de arbeidsongeschiktheid vast te stellen bij buitenslands verblijvende of wonende klanten. De belangrijkste bron van fraudesignalen is bij de bedrijfsverenigingen particuliere tipgeving. Bij de volksverzekeringen worden daarentegen vaker achteraf door de eigen organisatie onregelmatigheden gesignaleerd. Bij de sociale voorzieningen komen signalen vooral voort uit externe tips en tegenstrijdige info van de klanten zelf. Bij WW en sociale voorzieningen ligt het accent op het niet opgeven van werkzaamheden over de grens.

Extra problemen worden gevormd door culturele en organisatorische verschillen in de diverse buitenlanden en doordat bewijsmateriaal in het buitenland moet worden vergaard hetgeen weer gebonden is aan wettelijke regels. Informele netwerken spelen hier een belangrijke rol.

- 8 Tussen schroom en daad; signalering, behandeling en afdoening van sociale zekerheidsfraude. Sociale Verzekerings Raad, R91/1, 1991

**Probleemstelling:**

1. Hoe zijn de organisatie en de administratieve procedure bij fraudebestrijding bij werknemersverzekeringen door de bedrijfsverenigingen ingericht.
2. Hoe wordt de fraudebestrijding t.a.v. ZW, WW, WAO, AAW en TW in de praktijk bij bedrijfsverenigingen vorm gegeven en administratief vastgelegd.
3. Wat zijn de resultaten van de fraudebestrijding.

**Methode:** Het onderzoek is uitgevoerd bij het GAK en zeven zelfadministrerende bedrijfsverenigingen. Eerst zijn relevante beleidsdocumenten geanalyseerd, daarna werden beleidsmedewerkers van de Bv's en het GAK geïnterviewd, werden gesprekken gehouden met de directeurs van geselecteerde districts kantoren, werden interviews met leidinggevenden op decentraal nivo gehouden en werden opsporingsfunctionarissen geïnterviewd. In totaal zijn 34 (groeps-)interviews gehouden met 75 personen. Vervolgens zijn 402 gevaldossiers c.q. computerregistraties geanalyseerd.

Conclusies:

De in deze studie door de bedrijfsverenigingen zelf geconstateerde fraude is slechts een fractie van de door SZW gemaakte schattingen, gebaseerd op ISMO-rapportages, van 2,5% premiefraude en 3.5% uitkeringsfraude. In het peiljaar 1988 werd door de Bv's 18x zo weinig premiefraude en 80x zo weinig uitkeringsfraude geconstateerd.

9 Stal, van Ruth, Woldringh  
Afhandeling van uitkeringsfraude  
ITS, Nijmegen, 1992

Probleemstelling:

Wordt er afgeweken van de Richtlijnen Sociale Zekerheidsfraude 1989.

Zo ja, in welke vorm.

Wat is de achtergrond van eventuele afwijkingen.

Methode:

De operationele definitie van fraude is gelijk aan die van de CBS-fraudestatistiek:

Er moet uit de feiten blijken dat er sprake is van fraude en de uitvoeringsorganisatie moet maatregelen hebben genomen ofwel besloten hebben van maatregelen af te zien.

Dossieronderzoek uitgevoerd in de eerste helft van 1991 naar bestuurlijk en justitieel traject van in de eerste helft van 1990 geconstateerde fraudegevallen bij 18 GSD's en 14 Bv's en de parketten in zeven arrondissementen. Er werden in totaal 300 dossiers bij GSD's (steekproef) en 174 bij bedrijfsverenigingen (totaal bestand van fraudegevallen in de onderzoeksperiode) getraceerd. Bij de parketten werden 254 doorstroomzaken geselecteerd en aangevuld met 108 nieuwe fraudegevallen. Niet van alle zaken waren voldoende gegevens te traceren; uiteindelijk waren 320 fraudegevallen bij het OM geschikt voor het onderzoek.

Het kwalitatieve onderzoek bestond uit gesprekken met betrokkenen en bestuderen van beleidsstukken. Op grond van de dossierfase werden 3 instellingen geselecteerd waar min of meer conform de richtlijnen werd gewerkt en 3 waarin relatief vaak van de richtlijnen werd afgeweken. In totaal werden ongeveer 50 gesprekken gevoerd met medewerkers uit het gehele fraudetraject. Ook werden beleidsstukken opgevraagd.

Conclusies:

Gemiddeld fraudebedrag per geval bij GSD's is f16.000 (289 zaken, gemiddelde duur 75 wkn) en bij bedrijfsverenigingen f8.500 (156 zaken, gemiddelde duur 42 wkn). Gemiddeld fraudebedrag per week per geval is f200. In circa een derde van de zaken wordt wel geld teruggevorderd, maar is van terugbetaling geen sprake. In deze gevallen wordt niet alsnog de zaak doorgegeven aan het OM. Sancties worden meer toegepast door de Bv (46%) dan door de GSD (10%). Als de richtlijnen gevolgd zouden worden zou in 80% van de GSD-zaken en in 70% van de BV-zaken aangifte moeten worden gedaan; in werkelijkheid gebeurde dit in 55 resp. 52%. Redenen van deze afwijking van de richtlijnen zijn o.m. organisatorische factoren, het feit dat men zich meer laat leiden door de hoogte van het schadebedrag dan door de duur van de fraude en het feit dat bewijstechnisch simpele zaken (witwerken) eenvoudiger volgens de richtlijnen kunnen worden afgedaan. Het OM wijkt in 29% van de te gedetailleerd bevonden richtlijnen af; ook de parketten onderling geven verschillen te zien.

- 10 Ontwikkeling handhaving 1992  
Fraude en handhavingsgegevens  
Sociale Verzekerings Raad, 1994

Methode: Sinds 1983 is CBS experimenteel bezig met frauderegistratie. Pas de gegevens over 1991 waren geschikt voor publicatie. Vanaf 1992 zijn Bv's ook verplicht aan de SVR uitkomsten van fraudeonderzoeken te sturen. De SVR heeft de rapportage uitgebreid van vastgestelde fraude tot fraudeonderzoeken.

Conclusies: Kerncijfers 1992: Aantal fraudegevallen Bv's: 2149/ totaal 24,8 miljoen. Aantal fraudegevallen SD's: 18097/ totaal 176,3 miljoen. Percentage van uitgekeerd bedrag: 0,07 bij Bv's en 1,59 bij SD's.

- 11 GSD Zaanstad  
Jaarverslagen 1990, 1991 en 1992  
Fraudebeleidsplan 1993  
Werkplan fraudebestrijding 1994

1990:

172 fraudemeldingen ontvangen, waarvan 57 anoniem; 108 verzwegen inkomsten en 34 verzwegen samenwoning. 167 fraudemeldingen zijn in behandeling genomen; in 55 gevallen werd fraude aangetoond. 18 uitkeringen werden beëindigd t.g.v. het onderzoek; in 9 gevallen werd een administratieve sanctie opgelegd.

1991:

180 fraudemeldingen ontvangen, waarvan 56 anoniem; 109 verzwegen inkomsten en 28 verzwegen samenwoning. 136 fraudemeldingen zijn in behandeling genomen; in 99 gevallen werd fraude aangetoond. 25 uitkeringen werden beëindigd t.g.v. het onderzoek; in 34 gevallen werd een administratieve sanctie opgelegd. Cliënten die door niet opgegeven arbeidsinkomsten bewezen hebben kansrijk te zijn op de arbeidsmarkt, werden verwezen naar Trajectburo Werklijn voor begeleiding naar een baan.

1992:

179 fraudemeldingen ontvangen, waarvan 36 anoniem; 107 verzwegen inkomsten en 27 verzwegen samenwoning. 175 fraudemeldingen zijn in behandeling genomen; in 92 gevallen werd fraude aangetoond. Mooi, overzichtelijk jaarverslag.

Fraudebeleidsplan 1993 / Werkplan fraudebestrijding 1994:

JAAR	FRAUDEBEDRAG	MELDINGEN	PV's	ONDERZOEKEN	FRAUDEZKN
1985	220.846,03	77	--	--	--
1986	125.447,90	140	--	--	--
1987	245.625,64	187	--	--	--
1988	1.064.857,37	299	28	--	--
1989	946.666,20	209	39	--	--
1990	1.229.671,17	172	40	167	55
1991	1.523.637,13	180	50	136	99
1992	1.319.121,--	179	72	175	92
1993	2.082.308,--	--	98	--	--

Sinds 1988 is de Bijdrageregeling Bijzondere Controle van kracht. Per 1000 uitkeringsgerechtigden is een rijksbijdrage beschikbaar van 80.000 gld voor sociaal rechercheurs (met opsporingsbevoegdheid) en 70.000 gld voor bijzonder controleurs. Later is dit aantal van 1000 via 800 naar 750 verlaagd en zijn er dus meer sociaal rechercheurs in dienst genomen.

- 12 GSD Maastricht  
 Sociale recherche van het samenwerkingsverband Heuvelland (Maastricht e.o.)  
 Jaarverslagen 1989 t/m 1993

JAAR	FRAUDEBEDRAG	AFGEHANDELDE ZKN
1989	1.185.267	504
1990	1.871.159	767
1991	1.320.131	520
1992	2.139.238	447
1993	2.138.473	575

Gemiddeld 60% van de aangepakte zaken leidt tot de constatering van fraude.

- 13 GSD Emmen  
 Jaarverslagen Sociale recherche 1991, 1992, 1993.

JAAR	ONDERZOEKEN	FRAUDEZKN	PV's	SCHADEBEDRAG
1991	115	40	31	776.174,90
1992	183	--	62	990.553,30
1993	563	124	55	1.086.733,90

- 14 GSD Nijmegen  
 Jaarverslagen Sociale Recherche 1990 t/m 1993

JAAR	MELDINGEN	ONDERZOEKEN	FRAUDEZKN	PV's	BEDRAG
1990	546	487	354	170	2.962.664,43
1991	622	385	228	153	2.073.112,79
1992	1113	415	185	145	2.629.303,78
1993	870	1429	392	163	5.579.255,62

- 15 GSD Zwolle  
 Jaarcijfers 1991 t/m 1993 en cijfers eerste kwartaal 1994

JAAR	AFGEW.ZKN	FRAUDEZKN	FRAUDE GECONSTATEERD BIJ	SCHADEBEDRAG
1988	59	41	70%	204.210,44
1989	169	113	67%	560.199,54
1990	134	71	53%	670.278,47
1991	342	190	56%	1.446.601,84
1992	286	166	58%	1.638.433,79
1993	320	157	49%	2.104.834,50

NB. De cijfers van 1994 betreffen alleen het eerste kwartaal.

- 16 GSD Den Haag  
 Beleidsevaluatie fraudebeleid:

In 1993 resulteerde de fraudebestrijding (inclusief belastingzaken vanaf 1989) in 4698 vorderingen die samen goed waren voor 32 miljoen. Het grootste deel van deze vorderingen komt voort uit vergelijking met belastinggegevens. De invordering gaat moeizaam t.g.v. te weinig draagkracht. Bij gemiddeld 5,75% van de uitkeringstrekkers in Den Haag werd fraude geconstateerd. Samenwoonfraude is vrijwel onmogelijk te bewijzen. In het RWW-bestand is 67% van de cliënten alleenstaand.

Een structurele gegevensuitwisseling vindt plaats met de belastingdienst, de GUO, het arbeidsburo, de WSF,

de Rijksdienst voor het wegverkeer, de huursubsidie, het kadaster en de KvK, maar nog niet met Justitie over detentie van ABW-ers.

Sinds april 1991 worden GSD-gegevens vergeleken met die van de belastingdienst (ook die over 1989, 1990 en 1991). Vanaf augustus 1994 wordt halfjaarlijks het gehele GSD-bestand vergeleken met dat van de Informatiseringsbank en het CRI. Sinds begin 1994 worden verzwegen inkomsten uit rente op vermogen gecontroleerd via de belastingdienst; in 5% van de 10.300 belastingssignalen is sprake van een vermogen dat nader onderzoek behoeft. Voor de aanpak van zwarte fraude wordt een multidisciplinair regionaal team gevormd waarbij de dienst SZW het initiatief heeft.

Fraudebeleidsplan 1993 en jaarverslagen 1991, 1992 en 1993:

1991: 14352 ABW en 18589 RWW-gerechtigden. Er werden door Bijzonder Onderzoek 827 onderzoeken afgerond; in 352 zaken werd aangifte van fraude gedaan.

1992: 14179 ABW en 17163 RWW-gerechtigden. Er werd 790 maal aangifte van fraude gedaan. Begin 1992 67.000.000 aan bijstandvorderingen; begin 1993 84.6000.000. Ruim 60% hiervan is verhaalbare bijstand waaronder 1545 vorderingen i.v.m. het project belastinggegevens.

1993: 13255 ABW en 17685 RWW-gerechtigden Er waren 4698 fraudegevallen, 32 miljoen werd teruggevorderd en in 893 zaken werd aangifte gedaan. Begin 1993 81.590.000 aan bijstandvorderingen; eind 1993 was dit 107.482.000. Hiervan was 29.297.000 ontdekte fraude.

JAAR	ABW/RWW-ers	ONDERZOEKEN	FRAUDEZKN	PV	SCHADE
1991	32.941	827		352	
1992	31.342			790	
1993	30.940		4698	893	32.000.000

#### 17 GSD Haarlem

Managementrapportage 1991, 1992 en 1993

Jaarverslagen 1991 en 1992

In 1990 3169 RWW-ers en 2814 ABW-ers. Er waren 269 onderzoeksrapporten en 57 PV's van de sociale recherche, fraudebedrag 1,7 miljoen.

In 1991 307 frauderapporten, schadebedrag 1,5 miljoen. Er zijn 2988 Rww-ers en 2500 ABW-ers. In 691 gevallen was sprake van verwijtbaar handelen van cliënten. Dit leidde tot 536 strafkortingen en 11 intrekkingen voor bepaalde tijd.

In 1992 2479 ABW-ers en 2737 RWW-ers. Er waren 237 frauderapporten, daarvan 69 PV's. Het fraudebedrag was 1.468.340,-. In 77% van de gevallen werd de uitkering beëindigd. In 718 gevallen was sprake van verwijtbaar handelen, hieruit volgden 539 strafkortingen en 42 uitsluitingen voor bepaalde tijd. Klanten die 2x gesanctioneerd zijn komen op een speciale lijst; eind 1992 waren dit er 102.

In 1993 hebben 5458 inwoners ABW of RWW (dit is 4,53% van de Haarlemse bevolking), 620 onderzoeken, 224 fraudezaken en 83 aangiften. Schade 2.625.495,25. In 873 gevallen werd verwijtbaar gehandeld; gevolg was 636 kortingen en 52 uitsluitingen voor enige tijd.

JAAR	ABW/RWW	ONDERZOEKEN	FRAUDEZKN	PV	BEDRAG	VERWIJTB.GEDRAG
1990	5983	269		57	1.700.000	
1991	5488	307			1.500.000	691
1992	5216	237		69	1.468.340	718
1993	5458	620	224	83	2.625.495	873

18 GSD Tilburg  
Directieverslag Bijzondere Controle 1990, 1991 en 1992  
Rapportage Project Postadressen  
Procesbeschrijving verwerking Belastingssignalen

In 1990 was het fraudebedrag in ABW, RWW en IOAW 1.531.054,99, daarbij kwam 186.362,32 uit de belastingssignalen. In 34% van de fraudeonderzoeken is aangifte gedaan.

In 1991 was het fraudebedrag 1.999.477,58 inclusief 251.499,90 uit de belastingssignalen. Als gevolg van het postadressenproject zijn 114 uitkeringen stopgezet. Er werden 564 fraudeonderzoeken afgerond, bij 106 onderzoeken (18%) werd aangifte gedaan. Van de uitstaande vorderingen werd 220.000,- geïncasseerd.

In 1992 was het fraudebedrag 3.434.189,-, waarvan 1.996.037,- uit het belastingproject. Als gevolg van het postadressen project zijn 96 uitkeringen stopgezet. Er werden 612 fraudeonderzoeken gedaan, bij 177 zaken werd aangifte gedaan. Van de uitstaande fraudevorderingen werd 336.000,- geïncasseerd.

Postadressen project.

In samenwerking met belastingdienst, woningbouwverenigingen, Burgerzaken en gemeentepolitie wordt onderzoek gedaan naar de werkelijke verblijfplaats van klanten van de GSD. Blijkt uit een schriftelijke verklaring van de hoofdbewoner van een door de cliënt opgegeven adres, dat cliënt daar niet woont dan wordt de uitkering stopgezet tenzij cliënt het tegendeel kan aantonen. Door dit project worden meer vliegen in een klap geslagen, want onderverhuur is meestal door de woningbouwverenigingen verboden en heeft ook gevolgen voor huursubsidie en inkomstenbelasting.

Verder Plan van Aanpak Bestandsvergelijking Belastingdienst, Procesbeschrijvingen van Administratieve Verwerking Samenloopgevallen en Procesbeschrijving Verhoren en Afwerking Samenloopgevallen.

JAAR	ONDERZOEKEN	PV	SCHADE	INCASSO
1990	--	34%	1.531.054	
1991	564	106	1.999.477	220.000
1992	612	177	3.434.189	336.000

19 GSD Leiden  
Jaarverslagen 1991 en 1992  
Nota fraudepreventie en fraudebestrijding 1992  
Cijfers Sociale Recherche 1992

In 1990 7138 meldingen en 102 fraudemeldingen, waarvan 87 afgehandeld.

In 1991 had de Leidse GSD 6887 aanvragen, waarvan 49% RWW-ers. Van deze laatsten was 38% schoolverlater. In 1991 werden 137 fraudezaken aangemeld en 71 zaken afgehandeld. Hierbij kwamen nog 110 belastingzaken waarvan 38 fraudegevallen. De 71 gewone fraudezaken leidden in 61 gevallen tot maatregelen t.a.v. de uitkering of terugvordering. Het totale schadebedrag was 1.352.371,- (inclusief 561.043,- aan belastingssignalen werd dit totaal 1.913.414,-). Overige sancties: 348 maal korting van 5 tot 100% gedurende drie maanden i.v.m. niet ingeschreven staan bij het arbeidsburo en/of niet solliciteren.

In 1992 waren er 7209 meldingen en werden 163 fraudemeldingen geregistreerd. Er werden 120 uitkeringen onderzocht; in 93 gevallen leidde dit tot beëindiging of verlaging. Schade was 1.157.891. In 215 gevallen uit het belastingproject is fraude geconstateerd voor totaal 1.348.393. Totale schade in 1992 is dus 2.506.284,-. Overige sancties i.v.m. gebrek aan eigen activiteiten om werk te vinden: 392.

JAAR	RWW/ABW	MELDINGEN	AFGEH.	FRAUDE BEDRAG	BELASTING/FRAUDE	BEDRAG	TOTAAL
1990	7138	102	87				
1991	6887	137	71	61	1.352.371	110/38	1.913.414
1992	7209	163	120	93	1.157.891	--/215	2.506.284

- 20 GSD Groningen  
Eindrapportage Woonsituatiefraude 1993  
Steekproef omvang bijstandsfraude 1992  
Jaarrekening 1990, 1992 en 1993

Met behulp van een steekproef van 77 dossiers werd een onderzoek naar woonsituatiefraude gedaan. In 37 zaken (48%) was er geen twijfel. In 28 gevallen (36%) werd de uitkering geheel (25%) of gedeeltelijk (12%) beëindigd o.g.v. verkeerd opgegeven woonsituatie en/of inkomsten. In 7 zaken werd op grond van dit onderzoek een andere uitkering (van partner of huisgenoot beëindigd). Kort samengevat: een kwart had helemaal geen recht op een uitkering, ruim een tiende had minder recht.

In een a-selekte steekproef van 100 dossiers t.b.v. een onderzoek naar witte fraude werden 9 fraudegevallen aangetroffen. Dit zou betekenen dat op de 12.000 RWW-ers er 1080 zouden frauderen.

JAAR	ABW/RWW	FRAUDEMELDINGEN	STRAFR.OND.	ADM.OND.	PV	NT AFGEH.	FRAUDEBEDRAG
1990	15.214	255	58	85		107	1.813.000
1991	15.407				76		2.200.000
1992	15.513		105	88	90		4.300.000
1993	15.263		222	125	124		5.307.000

- 21 Afhandeling belastingsignalen in 1993  
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, juni 1994

Aantal signalen:

1988 -- 40.000 in 50 gemeenten  
1989 -- 130.000 in 100 „  
1990 -- 160.000 in 150 „  
1991 -- 320.000 in 647 „  
1992 -- 302.000 in 647 „

Vanaf 1991 verstrekt de belastingdienst de signalen integraal aan alle gemeenten, voor die tijd vond dit alleen plaats op verzoek van de gemeenten. De grote bulk aan gegevens zorgde bij de gemeenten voor stuwmeren van niet afgehandelde zaken. Van de signalen uit 1989 was eind 1993 89% afgewerkt, van de 160.000 signalen over 1990 was eind 1993 58,5% afgewerkt en van de 320.000 signalen over 1991 was eind 1993 60% verwerkt. Het resultaat van de afhandeling van signalen is in 1989, 1990 en 1991 resp. 18, 15 en 12% witte fraude. Witte fraude komt het meest voor in steden > 100.000 inwoners (19,5 tot 22%). In 83% van de witte fraudegevallen uit 1991 gaat het om een RWW uitkering en in 15% om een ABW-sec uitkering zonder arbeidsmarktverplichting.

In 70,5% van alle in 1993 afgewerkte zaken is het fraudebedrag 6000 gld of minder, in 16% tussen 6000 en 12000 en in 13,5% boven 12000 gld. Per 1-4-93 is de aangiftegrens 6000 gld, daarvoor was deze 1200 gld. In 21,5% wordt strafrechtelijk vervolgd. Totaal waren tot eind 1993 58.000 belastingsignalen met fraude geregistreerd, deze staan voor 27.000 fraudegevallen (deze lopen soms over meer dan een kalenderjaar door en worden zodoende twee- of meermalen geteld), waarvan dan 21,5% (=5800 zaken) strafrechtelijk wordt vervolgd. Volgens opgave van de kantongerechten zijn in 1993 8500 tot 9000 terugvorderingzaken wegens bijstandsfraude aangemeld.

- 22 Stal, van Ruth, Woldringh  
Fraude en fraudebestrijding; een onderzoek bij sociale diensten  
SZW/ITS, 1993

Probleemstelling:

Wat is het beleid van GSD's inzake fraudebestrijding  
Wat zijn de uitvoeringsaspecten  
Wat zijn de resultaten

en in tweede instantie:  
 Wat zijn de knelpunten  
 Wat zijn de verschillen tussen de GSD's

**Methode:**

Kwantitatief onderzoek van steekproef van 2690 dossiers uit 1991 bij 39 GSD's.

Analyse van beleidsdocumenten bij 30 van deze 39 gemeenten.

Kwalitatief onderzoek bij 9 van deze 39 GSD's van 11/92 tot 3/93. Dit deel van het onderzoek bestond uit gesprekken met medewerkers, aanwezig zijn bij uitvoerende activiteiten en vergaderingen etc.

**Conclusies:**

In 3,5 % van de onderzochte dossiers was door de gsd fraude geconstateerd. Het frauderen houdt geen verband met de urbanisatiegraad, wel met het hebben van afwisselend een arbeidsinkomen en een uitkering en met het leven in een twee-oudergezin. Het meest wordt gefraudeerd met de samenlevingsvorm, daarna komt het wit resp. zwart werken in combinatie met een bijstandsuitkering en daarna de verblijfplaats (postadressen!). De helft van de fraudes duurde minder dan een jaar. Het fraudebedrag bleef in driekwart van de zaken onder f6000.-.

Alle gemeenten hebben een eigen sociale recherche of kunnen daarover beschikken. Vier gemeenten hebben echter geen opsporingsbevoegdheid verleend aan de sociale rechercheurs.

De organisatie is bij de 9 onderzochte GSD's zeer divers. Het beleid varieert eveneens sterk en beweegt zich tussen hulpverlenend en zakelijk-controlerend. De controle op informatie en de interne detectie spelen een geringe rol bij het ontdekken van fraude, het huisbezoek eveneens, aangezien dit van tevoren wordt aangekondigd. Bij kleine GSD's werkt de controle beter dan bij grote. Ook het koppelen met bestanden van de belasting is nog niet voldoende effectief. Externe fraudesignalen worden niet overal op dezelfde wijze behandeld; soms worden anonieme tips niet verwerkt. BMW-ers zien in overeenstemming met het GSD-beleid fraudeonderzoek niet als een belangrijk deel van hun taak; sociaal rechercheurs daarentegen hebben een dubbelrol met verantwoordelijkheid naar de GSD, de klant en het OM. In de GSD-hulpverleningscultuur hebben zij het niet gemakkelijk. Bij geconstateerde fraude werd voorrang gegeven aan stoppen met de uitkering en terugvordering. Aangifte werd gedaan bij bedragen tussen 1200 en 12000 gulden. Bij geen der GSD's is enig zicht op het verloop van de terugbetalingsregelingen. Preventiebeleid heeft nog nauwelijks vorm gekregen. Overregulering door de rijksoverheid maakt de uitvoerbaarheid van de regels bijna onmogelijk, de rijksconsulentschappen zijn te rigide op controle gericht en het OM staat teveel op afstand.

23      Onderzoekcommissie toepassing ABW (Commissie Van der Zwan)  
 Het recht op bijstand,  
 VUGA, 1993

**Probleemstelling:** N.a.v. signalen uit enkele gemeenten over fraude met bijstandsuitkeringen heeft de minister van Soza genoemde onderzoekcommissie ingesteld om ernst en omvang van de fraude te onderzoeken.

**Methode:** Onderzoek naar 3100 ABW-dossiers. Veldonderzoek naar de uitvoeringspraktijk in 28 gemeenten (steekproef uit 138 gemeenten met meer dan 25.000 inwoners en 85% van het landelijk aantal ABW-ontvangers) uitgevoerd door Regioplan en bestaande uit dossieronderzoek en 150 vraaggesprekken. In dezelfde 28 gemeenten werd onderzoek gedaan door Moret Ernst en Young naar administratieve procedures in de uitvoeringspraktijk.

**Conclusies:** Het frauduleus gebruik van de ABW/RWW wordt geschat op 26%. Deze schatting is gebaseerd op de door het ITS (bron 22) geschatte omvang van de witte fraude (30%) en het op basis van belastingsignalen geschatte aandeel van de witte fraude (8%) in het totaal van de bijstandsfraude.

- 24 Ongeregeld ondernemen  
Bloeme L. en R.C. van Geuns  
Stichting Regioplan  
Ministerie van SZW, 1987

Een onderzoek naar informele bedrijvigheid in de confectie-, grafische-, schoonmaak-, typeburo-, koeriers-, afficheplakkers- en startende ondernemersbranche Onderscheid wordt gemaakt in zwarte arbeid (geen afdracht loonbelasting, soc. premies en BTW) en grijze arbeid (oneigenlijke uitbesteding, overtreding arbeidsrechtelijke wetten/bepalingen en Handelsregister-en vestigingwet).

**Probleemstelling:**

Welke factoren liggen ten grondslag aan het door formele ondernemingen gebruik maken van informele activiteiten.

**Onderzoeksmethode:**

- interviews met sleutelinformanten
- analyse secundaire bronnen (literatuuronderzoek en statistische gegevens over het formele deel van de branche).
- telefonische enquête onder bedrijven
- raadplegen Handelsregister/ gouden gids
- indirecte interviews (een mondeling/geleidelijke methode waarbij men eerst het vertrouwen van de respondent wint) met de betrokken ondernemers/werknemers
- indirecte interviews met de afnemers
- directe interviews met ondernemers/werknemers
- Cold-Shower-methode (onaangekondigde bezoeken waarbij men de eigenaar/bedrijfsleider te spreken vraagt)
- dossieronderzoek bij KvK en inspectie OB

**Conclusies:**

Factoren aan de aanbod- en vraagzijde spelen een rol in samenhang met de scheve kostenverhoudingen in de zeer arbeidsintensieve branches als confectie en schoonmaken (landelijk bijna 100.000 wernemers bij schoonmaakbedrijven), met uitbuiting van illegalen en thuiswerkers, met startende ondernemers of uitkeringstrekkers die naast een baan of uitkering een bedrijfje opzetten (landelijk 300 koeriersbedrijven met 3000 tot 5000 werknemers) en met detailhandelaars die snel en goedkoop geleverd willen hebben. Zeer globale cijfers over de Amsterdamse situatie (2000 tot 2500 zwarte loonconfectiewerkers in 300 tot 350 ateliers, een half tot 1 miljoen gulden omzet bij de wilde plakkers).

Nadeel van het onderzoek: Wel empirisch, maar te weinig kwantitatieve uitkomsten.

- 25 Geconstateerde fraude bij sociale uitkeringen, in:  
Kwartaalbericht Rechtsbescherming en Veiligheid,  
CBS, 1992/4, blz. 22-28.

**Doelstelling Statistiek Fraudedelicten CBS:**

Oorspronkelijke doel was gegevens te verkrijgen over aard en omvang van de gevallen van vermoedelijke uitkerings fraude bij de uitvoeringsorganen en inzicht te geven in de wijze van afhandelen. Vanaf 1991 is een meldingsformulier ingevoerd voor geconstateerde fraude. De uitvoeringsorganen zijn verplicht door SZW om het CBS van deze zaken bericht te sturen.

**Onderzoeksmethode:**

- CBS vragenlijst Fraudedelicten ingevuld door de opsporingsdiensten van de GSD's en bedrijfsverenigingen
- in geval van aangifte bij het OM, zorgt OM voor aanvulling informatie

**Conclusies:**

In 1991 werden 14.967 gevallen van fraude geconstateerd. Van een derde is geen schadebedrag bekend; in de 9838 zaken waarin deze wel bekend was, bedroeg het schadebedrag gemiddeld 15.300 gulden.

Nadeel van het onderzoek: Het nadeel van deze werkwijze is dat het aantal meldingen van geconstateerde fraude nu direct samenhangt met de bij de uitvoeringsorganen aanwezige capaciteit voor onderzoek en afhandeling van fraude en dus geen indicatie is voor de totale omvang van de fraude.

**Ter aanvulling:**

CBS, Kwartaalbericht Rechtsbescherming en Veiligheid.

**Statistiek fraudedelicten:**

1991 15432 zaken, schade 157 miljoen

1992 21358 zaken, schade 208 miljoen

1993 27847 zaken.

Een derde van de schadebedragen is onbekend, een derde blijft onder de 6000 gulden; circa 5% bedraagt meer dan 50.000 gulden.

26

**Informatie Beheer Groep****Produktgroep Studiefinanciering****Informatie over de in het studiejaar 1993-1994 door de Infobeheergroep uitgevoerde controles:**

CONTROLE	DOELGROEP GROOTTE	AANTAL BEVRAGINGEN	AANTAL HERZIENINGEN	BEDRAG HERZIENINGEN	INFORMATIE- BRON
Inschrijving	700.000	70.000	13.000	35.000.000	instelling/CRI-IBG
Inkomen student	700.000	100.000	55.000	65.000.000	belastingdienst
Uitwonendheid	350.000	350.000	9.300	20.000.000	eigen opgave
Ziektekosten	120.000	120.000	8.500	3.000.000	eigen opgave
Stoppen studie	25.000	12.000	6.000	6.000.000	instelling/CRI-IBG
Eenouder toeslag	800	250	150	250.000	SVB
Partnertoeslag	800	150	75	200.000	belastingdnt/SVB
Inkomen ouders	550.000	40.000	32.000	25.000.000 en 7.500.000 +	belastingdienst