

# **FRAUDEMONITOR**

## **Rapportage**

Gerty Lensvelt-Mulders, Universiteit Utrecht, IOPS  
Ger van Gils, BeleidsOnderzoek en Advies, Utrecht  
Peter G.M. van der Heijden, Universiteit Utrecht, IOPS  
Universiteit Utrecht, Departement Methoden en Technieken, **2007-03**



1. RAPPORTAGE FRAUDEMONTOR 2006	1
1.1 Inleiding	1
1.2 Achtergronden en doel van de Fraudemonitor	1
1.3 De vorm van de Handleiding	2
1.4 Fraudevormen die in deze monitor zijn opgenomen (versie 2006):	3
2 INDICATOREN VOOR HET VULLEN VAN DE MONITOR	5
2.1 Inleiding	5
2.2 De Fraudemonitor als database	5
2.3 Definities indicatoren:	5
2.3.1 Kenmerken van de rapportage	6
2.3.2 Indicatoren voor de probleemomvang	8
2.3.4 Indicatoren voor achtergronden en relaties	10
2.3.5 Indicatoren voor handhaving	11
3 AANBEVOLEN ONDERZOEKSMETHODEN	12
3.1 Introductie	12
3.2 Vragenlijstonderzoek	12
3.3 Het kiezen voor aselechte controles of random audits	14
4 ONDERZOEKSAGENDA	15
4.1 Inleiding	15
4.2 De vangst-hervangst techniek voor het onderzoek van daderadministraties.	15
4.3 Detection Controlled Estimation (DCE) van algemene registraties	16
4.4 Datamining	16
5 INDICATOREN INZAKE HANDHAVING	18
5.1 Inleiding	18
5.2 Indicatoren	21
5.2.1 Intensiteit controle	21
5.2.2 Uitkomsten controle en onderzoek	28
5.2.3 Indicatoren sanctionering en afdoening door handhavingsorganisatie	39
5.2.4 Afdoening door justitie	45
5.2.5 Capaciteit en proces	47
5.3 Overzicht en discussie	48

## BIJLAGEN

1	Begeleidingscommissie onderzoek ontwikkeling Fraudemonitor	57
2	Fraude Monitor (voorbeeld)	58
3	Vragen naar overtreding regels uitkeringen uit de periodiek onderzoek overtredingen sociale zekerheid 2004	59

# **1. Rapportage Fraudemonitor 2006**

## **1.1 Inleiding**

Voor u ligt de rapportage behorende bij het handboek Fraudemonitor die de Universiteit Utrecht in opdracht van het Ministerie van Justitie heeft samengesteld. De Fraudemonitor is een database waarin gegevens opgenomen kunnen worden over de omvang van verschillende vormen van fraude en de bestrijding ervan. De handleiding voor de Fraudemonitor beschrijft welke gegevens nodig zijn, hoe die op vergelijkbare manier zijn te beschrijven en hoe ze het beste zijn te verzamelen. In deze rapportage geven wij rekenschap van het onderzoek dat aan de basis ligt van het handboek Fraudemonitor.

In de eerste paragraaf zetten we kort de doelen en achtergronden van het ontstaan van de monitor op een rijtje, in de tweede paragraaf worden de indicatoren beschreven die in de Fraudemonitor opgenomen dienen te worden en in de derde paragraaf beschrijven wij de afwegingen die gemaakt zijn bij de keuzen voor de meest geëigende onderzoeksmethode. In de vierde paragraaf wordt de onderzoeksagenda geïntroduceerd, hierin worden beloftevolle onderzoeksmethoden beschreven die in de toekomst hun bijdragen aan het fraudeonderzoek kunnen leveren, maar die op dit moment nog onvoldoende zijn uitgeprobeerd in toegepast onderzoek. In de vijfde paragraaf geven wij rekenschap van de problemen die onderzoek naar handhavingsindicatoren, de effecten van de inzet van mensen en middelen, met zich meebrengen.

Bij het maken van de rapportage is het stramien van het handboek zoveel mogelijk gevolgd. Vragen over gemaakte keuzen die door het lezen van het handboek worden opgevoerd, kunnen zo gemakkelijk worden teruggezocht in de rapportage.

## **1.2 Achtergronden en doel van de Fraudemonitor**

De Interdepartementale Stuurgroep Fraude en Financieel-Economische Criminaliteit heeft in de zomer van 2005 het WODC gevraagd een Fraudemonitor in te richten, rekening houdend met de bestaande voorzieningen en initiatieven op dit terrein. De reden voor dit initiatief is de conclusie van de Algemene Rekenkamer in haar rapport 'Fraudebestrijding stand van zaken 2004' dat er nog onvoldoende zicht is op de effecten van de bestrijding van fraude in verschillende maatschappelijke sectoren. Dit ondanks het feit dat er op het terrein van fraudebestrijding en handhaving de laatste tien à vijftien jaar veel beleidswijzigingen zijn doorgevoerd en er ook veel onderzoek naar fraude is verricht. De vraag of de inspanningen van betrokken instanties daadwerkelijk tot minder fraude leiden, kan niet worden beantwoord. Om de inzet van mensen en middelen in het bestrijden van fraude in al haar vormen te kunnen optimaliseren is het dan ook nodig om het inzicht in de aard, omvang, en de bestrijding van fraude te vergroten.

Een goede manier om inzicht te verkrijgen in veranderingen die zich voordoen in de tijd, is het inrichten van een monitor. De Fraudemonitor is in feite een database die moet worden gevuld met informatie uit verschillende bronnen. Deze bronnen kunnen zowel bestaande administraties zijn, als oorspronkelijk onderzoek. Om informatie die zo divers is en die door verschillende partijen wordt verzameld, onderling vergelijkbaar te maken

dient deze informatie eenduidig te worden gedefinieerd. Daarom wordt er in de ‘Handleiding Fraudemonitor’ veel aandacht gegeven aan definitie en standaardisering van de indicatoren waarmee de Fraudemonitor moet worden gevuld (zie hoofdstuk 1 van de handleiding). Voor de definitie en keuze voor indicatoren is onder andere gebruik gemaakt van definities van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS: Dutch Virtual Census, 2001) en van de regels zoals opgesteld door de Campbell Collaboration, het internationale instituut voor Evidence Based Practice and Policies voor het combineren van gegevens voor secundaire analyses.

Het doel van de monitor wordt gedefinieerd als:

Het verzamelen en op vergelijkbare manier beschrijven van informatie die verzameld wordt in het kader van fraudeonderzoek om aldus beter inzicht te krijgen in de omvang van fraude, de bestrijding ervan en de effecten van die bestrijding.

De Fraudemonitor dient daarom vergelijkbare gegevens en indicatoren te bevatten over de volgende drie vragen:

1. Hoe groot is het probleem: de omvang van fraude
2. Wat wordt er gedaan aan fraudebestrijding: de inspanningen van handhavingorganisaties om fraude te voorkomen en op te sporen
3. Wat is het resultaat van die inspanningen: uitkomsten van handhavingsinspanningen met name in termen van het aantal personen dat worden gepakt voor fraude en het aantal dat wordt gestraft.

De eerste vraag naar de omvang van fraude stelt vooral een methodisch probleem. De omvang van fraude is een ‘dark number’ dat nergens is geregistreerd en dat met speciale onderzoeks- en schattingstechnieken achterhaald moet worden. De overige twee vragen dienen beantwoord te worden met administratieve gegevens van handhavingsorganisaties. Daarbij is het zaak de te verzamelen gegevens en indicatoren op vergelijkbare wijze te definiëren en presenteren.

### **1.3 De vorm van de Handleiding**

De Handleiding Fraudemonitor valt uiteen in drie delen:

1. De introductie, met daarin de definities en standaarden voor indicatoren voor de monitor en een beslismodel voor de keuze van de onderzoeksmethode waarmee de noodzakelijke indicatoren kunnen worden verkregen.
2. In het tweede deel beschrijven we onderzoeksmethoden, die in nationaal en internationaal onderzoek voldoende gevalideerd zijn om te worden gebruikt voor het vullen van de Fraudemonitor. Waar mogelijk zal voor elke methode worden aangegeven hoe betrouwbaar en valide de te verwachten resultaten zijn.
3. In het derde deel wordt een aantal methoden beschreven die weliswaar nog niet voldoende onderzocht zijn om aanbeveling te verdienen, maar die wel potentieel aantrekkelijk zijn voor onderzoek naar de omvang van fraude.

#### 1.4 Fraudevormen die in deze monitor zijn opgenomen (versie 2006):

Het begrip fraude komt als zodanig niet in de strafwetgeving voor, hoewel er wel fraudegerelateerde artikelen zijn, zoals die over valsheid in geschrifte (art. 225, 226 en 227 Sr) en over actieve en passieve fraude (art 447c en 447d Sr). Fraude wordt doorgaans gedefinieerd als ‘valsheid, bedrog’ waarbij kenmerkend is dat het delict betrekking heeft op administratie, financiën en belastingen, geldelijk beheer en de samenstelling van waren<sup>1</sup>. Fraude heeft dus betrekking op de overtreding van administratieve regels en voorschriften. Kenmerkend voor fraude is verder dat er vooropgezet en doelbewust door middel van bedrog, het geven van onjuiste of onvolledige inlichtingen en vaak valsheid in geschrifte een wederrechtelijk voordeel wordt nagestreefd.

In veel gevallen is het niet goed mogelijk om een onderscheid te maken tussen het overtreden van regels en fraude in de meer strikte zin van vooropgezette en doelbewuste overtreding. Om uit te kunnen maken of in een bepaald geval van regelovertreiding sprake is van fraude, moet er immers duidelijkheid bestaan over de werkwijze en motieven van degene die de regel heeft overtreden. Het moet duidelijk zijn of er sprake is van opzet en bewuste misleiding.

Fraude bestaat in vele verschijningsvormen en kan zich op veel terreinen afspelen. Omdat gegevens en indicatoren over de fraudebestrijding ontleend dienen te worden aan de administraties van handhavingsorganisaties, is een beperkt aantal vormen van fraude gekozen. De definities van indicatoren voor de inspanningen en resultaten van handhaving gelden in de eerste plaats voor deze vormen van fraude. De in de handleiding voorgestelde methoden zijn daarentegen bestemd voor het schatten van ‘dark numbers’ in het algemeen en niet *alleen* voor de hier genoemde vormen van fraude.

De volgende vormen van fraude zijn betrokken in het onderzoek naar indicatoren voor de bestrijding van fraude:

##### *1 Belastingfraude:*

Als de belastingplichtige om geldelijk gewin de regels van het belastingrecht niet naleeft, is er sprake van belastingfraude. Hierbij kan men denken aan het opgeven van een lagere waarde van de woning voor het huurwaardeforfait of het aftrekken van kosten die niet gemaakt zijn. Onder de verantwoordelijkheid van de belastingdienst valt sinds 1 januari 2006 ook de premiefraude; wanneer de werkgever willens en wetens zijn deel van de financiële verplichtingen inzake sociale premies niet nakomt, is er sprake van premiefraude.

3—————

1 Van Dale Groot Woordenboek der Nederlandse Taal, 12<sup>e</sup> druk, Utrecht÷ Antwerpen; N.E. Algra, H.R.W. Gokkel, Fockema Andreae 's verwijzend en verklarend juridisch woordenboek, negende druk, Alphen aan de Rijn, 1996

## *2 Uitkeringsfraude:*

Hiervan is sprake wanneer een uitkeringsgerechtigde de regels van de uitkeringsinstantie overtreedt. Men kan hierbij denken aan het zwart bijklussen door mensen die een WW en/of WAO uitkering ontvangen. Hierbij is dan vaak ook sprake van belastingfraude.

## *3 Verzekeringsfraude:*

Wanneer de verzekerde de regels zoals vermeld in de voorwaarden (polis) overtreedt om geldelijk gewin is er sprake van verzekeringsfraude. Men kan hierbij denken aan het doen van gefingeerde of te hoge schademeldingen.

Met de selectie worden zowel fraude met rechten, het recht op uitkering, als fraude met plichten, afdracht van belastingen en fraude in de contractensfeer, verzekeringsfraude, in het onderzoek betrokken. Fraude waarbij een publieke organisatie benadeelde is en een particuliere partij de dader noemen we 'verticale fraude'. Fraude in de contractensfeer of particuliere sector, waarbij zowel benadeelde als dader particuliere partijen zijn, noemen we 'horizontale' fraude.

Verzekeringsfraude wordt gerekend tot de zogenaamde 'horizontale fraude', dat wil zeggen fraude tussen twee particuliere partijen. De selectie bevat daarmee één voorbeeld van deze vorm van fraude. De overige vormen zijn bekende, en naar men mag aannemen, betrekkelijk veel voorkomende vormen van 'verticale fraude'.

Fraude met sociale uitkeringen is een vorm waarvoor al enige jaren schattingen van de omvang worden gemaakt. Die schattingen ontbreken voor belastingfraude, omdat op dat terrein een andere benadering wordt gekozen. De belastingdienst acht schattingen op macroniveau weinig zinvol en maakt alleen ramingen van vermoedelijke opbrengsten van controle-inspanningen. Die ramingen zijn niet openbaar.

In de toekomst kan de Handleiding Fraudemonitor worden uitgebreid met nieuwe vormen van fraude en/of nieuwe onderzoeksmethoden.



## **2 Indicatoren voor het vullen van de monitor**

### **2.1 Inleiding**

In deze paragraaf worden de indicatoren voor het vullen van de monitor gedefinieerd. De indicatoren vallen uiteen in 3 groepen:

1. indicatoren voor de omvang van het probleem, waaronder factoren die de omvang ‘verklaren’, dan wel samenhangen met het voorkomen van fraude
2. indicatoren voor de inspanningen om fraude te bestrijden
3. indicatoren voor de resultaten van fraudebestrijding.

### **2.2 De Fraudemonitor als database**

Het project dat heeft geleid tot de ontwikkeling van de Fraudemonitor laat zich alleen uit over de gegevens die in de monitor thuis horen en de methoden waarmee deze zijn te verzamelen. Het in gebruik nemen van een functionerende database vereist ook nog keuzen ten aanzien van de wijze van opslag van gegevens, de toegankelijkheid en de vastlegging van administratieve gegevens inzake bronnen. Over deze zaken van belang voor de praktische uitvoering van het project Fraudemonitor laten handleiding noch rapportage zich uit.

#### *Voorbeeldmonitor*

Om met enige zekerheid te kunnen stellen dat de door ons ontwikkelde monitor kan worden gevuld met informatie uit losse onderzoeken is er een voorbeeldmonitor gemaakt (zie bijlage 2). De cijfers die hierin zijn opgenomen komen uit 3 typen onderzoek. Ons eigen onderzoek naar regelovertreding in de WAO uitgevoerd in 2002 en 2004, om aan te tonen dat met behulp van de monitor meerjarige trends kunnen worden onderzocht. Tevens is dit onderzoek een voorbeeld van een onderzoek met behulp van een van de best practices uit de handleiding (van der Heijden, van Gils en Laudy, 2005). Ten tweede hebben we onderzoek gebruikt naar het doen van valse aangiften bij verzekeringen (Ruimschotel et al. 2005). Dit is een voorbeeld van onderzoek dat niet is gedaan met behulp van best practices, maar dat wel veelbelovend is en tot omvangschattingen leidt, waarbij ook subcategorieën worden onderscheiden.

Wat opvalt is dat het betrekkelijk lastig is de Fraudemonitor volledig te vullen op basis van de resultaten van een enkel onderzoek. Vaak zal een combinatie van onderzoeken nodig blijken. Bijvoorbeeld met behulp van Randomized response onderzoek is te mogelijk om omvangschattingen voor het probleem te maken, om financiële gewin van overtredders te schatten en om achtergronden van de fraude te meten. Echter om pakkansen en sanctiekansen te schatten is een combinatie van RRT en onderzoek van administraties van sociale diensten nodig.

### **2.3 Definities indicatoren:**

Hieronder worden de in de Fraudemonitor opgenomen indicatoren beschreven. Deze indicatoren zijn bepaald in overleg met de leden van een begeleidingscommissie. De leden van de begeleidingscommissie worden genoemd in bijlage 1 bij dit rapport. Met de ge-

kozen indicatoren is het mogelijk om in de toekomst omvangschattingen van het fraudeprobleem te maken en trends vast te stellen. Wanneer onderzoekers werken conform het handboek kunnen alle onderzoeksresultaten direct worden opgenomen in de monitor. Om de uniformiteit te waarborgen is voor de keuze en definitie van indicatoren onder andere gebruik gemaakt van definities van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS: Dutch Virtual Census, 2001) en van de regels zoals opgesteld door de Campbell Collaboration, het internationale instituut voor Evidence Based Practice and Policies voor het combineren van gegevens voor secundaire analyses.

### *2.3.1. Kenmerken van de rapportage*

Naast de fraudeindicatoren worden in de Fraudemonitor enige kenmerken opgenomen van de rapportage waaruit de gegevens voor de indicatoren afkomstig zijn. De kenmerken van de rapportage zijn opgenomen om vergelijkingen tussen fraudes en fraudevormen mogelijk te maken en om in een later stadium nieuwe onderzoeksresultaten in de monitor te kunnen opnemen. Er worden drie kenmerken van de rapportage opgenomen in de monitor: een volledige definitie van de fraude, de gebruikte onderzoeksmethode en het aantal onderzochte eenheden.

#### *Definitie fraude*

De term 'fraude' wordt op verschillende aggregatieniveaus gebruikt, meestal zonder dat er duidelijkheid is op welk niveau de gegevens betrekking hebben. Bij het opnemen van gegevens in de Fraudemonitor dient hier klaarheid in te worden gebracht. We onderscheiden het fraudeterrein of -soort, de fraudevorm, de fraude en de fraudehandeling.

#### *Soort fraude*

In overleg met de begeleidingscommissie is ervoor gekozen om in de eerste uitgave van de monitor het aantal fraudes te beperken tot fraude met sociale zekerheidsuitkeringen (WW, WAO, WWB), belastingfraude, en verzekeringsfraude. Dit zijn maatschappelijke terreinen of sectoren waar zich fraude voordoet. De fraude kan echter betrekking hebben op verschillende regelingen op betreffende terreinen, of, zo men wil, polissen. We doelen hiermee op complexen van regels en voorwaarden die financiële verplichtingen en rechten vastleggen. Bijvoorbeeld in de sociale zekerheid zijn dat de verschillende uitkeringsregelingen, bij belastingen de verschillende belastingmiddelen, zoals inkomsten- of omzetbelasting en bij particuliere verzekeringen de verschillende soorten verzekering, bijvoorbeeld reisverzekering, brandverzekering.

### *Vorm fraude*

De fraudevormen zijn genest binnen de fraudesoorten. De meest voorkomende vormen van fraude worden hieronder genoemd. In de monitor kunnen op eenvoudige wijze andere vormen van fraude worden toegevoegd. In onderstaande tabel is dat aangeven met een lege cel.

Soort fraude	Vorm fraude
Uitkeringsfraude	WAO WW AOW AWBZ
Belastingfraude	Omzetbelasting Inkomstenbelasting Vennootschapbelasting
Verzekeringsfraude	Aansprakelijkheid Reis Brand Rechtsbijstand Motorrijtuigen Inboedel

### *Fraude*

Verder is nog te onderscheiden de concrete regel waartegen gezondigd wordt bij het plegen van fraude. Bijvoorbeeld bij uitkeringsfraude het niet opgeven van inkomsten uit arbeid of het fingeren van arbeidsongeschiktheid, bij belastingen het verzwijgen van inkomsten, winst of omzet bij aangifte en bij particuliere verzekeringen het indienen van een gefingeerde of te hoge schadeclaim voor een bepaalde verzekering. Administratieve gegevens over fraude hebben meestal betrekking op dit niveau van de regel waartegen is gezondigd.

### *Fraudehandeling*

Tot slot is het nog mogelijk dat eenzelfde regel op meerdere manieren is te overtreden en dat er informatie voorhanden is over de concrete handeling waarmee fraude wordt gepleegd. Bijvoorbeeld in het onderzoek naar overtreding van uitkeringsregels is het nodig gebleken te vragen naar concrete handelingen of situaties: zwart werken, kleine klusjes en het hebben van een baan zonder dit aan de uitkeringsinstantie door te geven. Tezamen definiëren deze situaties uitkeringsfraude met inkomsten uit arbeid.

### *Onderzoeksmethode:*

In deze kolom wordt aangegeven welke onderzoeksmethode is gebruikt. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen onderzoek dat uitgevoerd wordt conform de in het handboek opgenomen methoden en onderzoek dat wordt uitgevoerd met andere instrumenten.

### *Aantal onderzochte eenheden*

In de monitor wordt ook het aantal onderzochte eenheden opgenomen. Bij persoonsgericht onderzoek is dit het aantal ondervraagden in het onderzoek, bij dossieronderzoek is dit het aantal dossiers dat is onderzocht, bij onderzoek van registraties het aantal eenheden uit de administratie dat is meegenomen in het onderzoek.

Deze informatie maakt in een oogopslag duidelijk op hoeveel waarnemingen de gepresenteerde cijfers zijn gebaseerd. De betrouwbaarheid van de gepresenteerde gegevens is deels afhankelijk van het aantal onderzochte eenheden. Door het combineren van het aantal onderzochte eenheden, de prevalentieschatting en het betrouwbaarheidsinterval kan later eventueel de power van een onderzoek bepaald worden (Field, 2005). Afhankelijk van de power van het onderzoek kan het onderzoek dan zwaarder of lichter worden meegenomen in de analyse van trends in fraude.

### *2.3.2 Indicatoren voor de probleemomvang*

Deze indicatoren geven inzicht in de omvang van het fraudeprobleem. Schattingen van de omvang kennen een bepaalde mate van onzekerheid. Het betrouwbaarheidsinterval van de schatting is de maat voor deze onzekerheid. Om in een later stadium uitspraken te kunnen doen over de betrouwbaarheid van de gegeven schattingen en om eenvoudige meta-analyses op de data mogelijk te maken, wordt ook het betrouwbaarheidsinterval opgenomen in de tabel.

Het 95 % betrouwbaarheidsinterval geeft de ondergrens en de bovengrens aan waarbinnen de schattingen van 95% van alle a-select getrokken steekproeven zullen vallen. Door het verschil tussen de ondergrens en de bovengrens te delen door 4 kan de standaardfout worden berekend en met behulp van de standaardfout kunnen resultaten tussen onderzoeken worden vergeleken.

Het berekenen van het betrouwbaarheidsinterval is afhankelijk van de gekozen schattingsmethode en wordt dan ook beschreven in het methodendeel van de handleiding.

In de monitor worden vier indicatoren voor de probleemomvang gedefinieerd.

#### *Geschatte prevalentie uitgedrukt in %*

Het voorkomen van fraude in de (doel)populatie wordt uitgedrukt in % om de onderlinge vergelijkbaarheid van de omvangsschattingen te vergroten.

$$\frac{\text{aantal overtreders}}{n} \times 100$$

In fraudeonderzoek waarbij het doel was het schatten van de probleemomvang wordt deze indicator altijd gegeven. Het vullen van de monitor zal geen probleem zijn.

Wat wel problematisch kan zijn is dat bij vragenlijstonderzoek een bepaalde fraude wordt geoperationaliseerd in meerdere vragen. Wij stellen voor om vragen te koppelen en tot een totaalschatting voor de fraude te komen.

Een voorbeeld: In onderzoek naar het voorkomen van regelovertreding door mensen met een uitkering worden de verschillende mogelijke vormen van fraude geoperationaliseerd met vragen naar meerdere concrete handelingen.. Bijvoorbeeld, inkomstenfraude, het verzwijgen van inkomen uit arbeid, kan blijken onderzoek in de beleving van respondenten worden onderscheiden in het verrichten van kleinere klusjes voor een vergoeding, het hebben van een gewone baan naast een uitkering en zwart werk. Het is voor de overzichtelijkheid van de monitor en de vergelijkbaarheid van de prevalentieschattingen beter om deze verschillende gedragingen samen te brengen tot één fraude. Voor mensen met een WAO uitkering kan dat bijvoorbeeld zijn het overtreden van regels ten aanzien van het verkrijgen van extra inkomen of van de regels die gaan over het melden van veranderingen in de gezondheid die het recht op een uitkering kunnen beïnvloeden.

#### *Geschatte prevalentie in aantallen overtreders in populatie*

Het geschatte aantal overtreders in de populatie wordt berekend als .

$$\frac{\text{populatie}(N)}{\text{sample}(n)} \times \text{aantal overtreders sample}$$

ook nu met het bijbehorende betrouwbaarheidsinterval.

In fraudeonderzoek waarbij het doel meestal is het schatten van de probleemomvang wordt deze indicator lang niet altijd gegeven. De berekening hoeft echter geen probleem te zijn. Zolang de omvang van de totale populatie en die van de steekproef bekend zijn, kan deze indicator op basis van de rapportage worden geschat. De validiteit en betrouwbaarheid van de schatter hangen af van de zekerheid waarmee de omvang van de populatie kan worden vastgesteld.

#### *Geschat aantal overtredingen in de populatie*

Om een 'handhavingslast' te schatten, zou het interessant kunnen zijn om naast het aantal fraudeurs ook het aantal malen dat gefraudeerd wordt te bepalen.

In fraudeonderzoek waarbij het doel was het schatten van de probleemomvang, zijn we deze indicator tot nu toe niet tegengekomen.

#### *Schatting van de financiële omvang van de fraude*

Er zijn twee indicatoren voor de financiële omvang van schade door fraude, namelijk de winst van de overtreder en het geldelijke verlies van de gedupeerden. Deze twee grootheden kunnen in voorkomende gevallen verschillen, bijvoorbeeld door het 'weglekken' van fraudewinsten in de vorm van vergoedingen van bona fide tussenpersonen.

De geschatte omvang van de winsten van fraudeurs wordt gedefinieerd als het product van hun winst per delict/overtreding en het aantal vastgestelde overtredingen per jaar, gegeven in euro.

De geschatte omvang van de schade zoals die geleden wordt door betrokken instanties wordt gedefinieerd als de gemiddelde schade per fraude of per fraudeur in Euro en per

periode (bijvoorbeeld een jaar) maal het geschatte aantal fraudes of fraudeurs voor diezelfde periode.

#### *2.3.4. Indicatoren voor achtergronden en relaties:*

Variabelen die samenhangen met fraude geven aan onder welke condities veel of weinig fraude voorkomt. Om te kunnen onderzoeken of verschillende fraudevormen vergelijkbare of zeer uiteenlopende achtergronden kennen, wordt ook een beperkt aantal 'verklarende' variabelen opgenomen in de monitor. Gewoonlijk worden demografische kenmerken gebruikt om gedragingen te verklaren. De bekendste en in onderzoek meest gebruikte verklarende variabelen zijn geslacht, opleiding, leeftijd, sociaal-economische positie en etnische achtergrond. In de Fraudemonitor is echter vooral behoefte aan variabelen die meer inzicht geven in hoe de handhaving en het beleid vorm kan worden gegeven.

Om aan die behoefte te voldoen, is gekozen voor de Tafel van 11 (T11). De T11 is gebaseerd op een integraal nalevingsmodel dat een beeld geeft van factoren die een rol spelen bij de naleving van regels en wetten (Ruimschotel, Wietzema en Menkhorst, 2002). In de geest van de rationele keuzetheorie kunnen we regelnaleving zien als functie van attitudes ten aanzien van de na te leven regels, een afweging van de kosten en baten van de regelovertrading, de waargenomen kans dat een overtrading lukt (pakkans en sancties) en de sociale normen en waarden ten aanzien van naleving in de direct omgeving. Deze invloeden leiden tot een geneigdheid tot overtrading die vervolgens leidt tot gedrag. De resultaten van T11 onderzoek geven handvatten voor het verbeteren van de handhaving. In het algemeen blijken vooral de overtradingeneigendheid van de potentiële fraudeur en de schade/winst die de fraudeur kan ondervinden belangrijke factoren te zijn (Ruimschotel, 1999; Van der Heijden, Hox, en Elffers, 2002; Elffers, Van der Heijden en Hezewijk, 2003). De T11 is in Nederland gebruikt bij onderzoek naar fraude met uitkeringen (van der Heijden et. al, 2000, 2003, 2005) fraude met huursubsidies (Van Gils, Van der Heijden en Laudy, 2004), en bij onderzoek naar verzekeringsfraude (Ruimschotel, 2005, in Verzekerd!).

De T11 is als instrument daardoor voldoende gevalideerd en geschikt gebleken voor het doel: achtergronden van fraude en regelovertrading blootleggen en aanbevelingen doen voor gerichte en effectieve handhaving.

Eventueel kan in de monitor ervoor gekozen worden om deze elf variabelen samen te voegen tot drie variabelen. Deze variabelen kunnen daardoor robuuster worden over onderzoeken heen.

#### *T11-overtradingeneigendheid*

T11-overtradingeneigendheid is de gemiddelde score voor T1 (kennis van de regels), T3 (acceptatie van de regels), T4 (trouw aan de wet) en T5 (sociale norm). Deze vier aspecten van de T11 zijn indicatief voor de overtradingeneigendheid van de doelpopulatie. In de monitor worden gemiddelden voor deze scores opgenomen. Om een duidelijk beeld te krijgen van de betrouwbaarheid van de scores en om statistische vergelijkingen mogelijk te maken worden de bijbehorende betrouwbaarheidsintervallen vermeld.

### *T11-opportuun*

Deze indicator omvat de scores op T2 (kosten en baten van regelovertreding). Om een goede indicator van T11-opportuun te krijgen, moeten de kosten en baten in dezelfde richting worden gecodeerd. Gemiddelde score en betrouwbaarheidsintervallen kunnen worden opgenomen.

### *T11-handhaving*

Deze indicator is de gemiddelde score (met betrouwbaarheidsinterval) binnen een onderzoek van de T6 (kans op aangeven), T7 (controles), T8 (detectiekans), T9 (kans op selectieve controles), T10 (sanctiekans) en T11 (sanctie-ernst).

### *2.3.5 Indicatoren voor handhaving*

Om uitspraken over de effectiviteit van fraudebestrijding en ontwikkelingen daarvan in de tijd te volgen is het noodzakelijk dat in de monitor ook informatie wordt vastgelegd over de inzet van mensen en middelen bij de bestrijding van fraude door handhavingsinstanties en de resultaten daarvan. Wij hebben een aantal mogelijk relevante indicatoren inzake handhaving geformuleerd en zijn vervolgens nagegaan of deze met behulp van informatie van de betrokken handhavingsinstanties voor de gekozen fraudevormen op vergelijkbare manier zijn te definiëren en berekenen. Dat blijkt in beperkte mate het geval te zijn.

De resultaten van het onderzoek naar handhavingsindicatoren is terug te vinden in paragraaf 5 van deze rapportage.

We definiëren hier belangrijke indicatoren voor de effectiviteit van handhaving die voor een aantal fraudesoorten zijn te berekenen.

#### *Geschatte Pakkans*

De indicator ‘Pakkans’ wordt gedefinieerd als het quotiënt van het aantal fraudeurs in de doelpopulatie (bekend uit onderzoek) en het aantal geregistreerde gevallen van fraude (bekend uit administraties) maal 100. ‘Pakkans’ wordt daardoor uitgedrukt in procenten.

#### *Strafkans geconstateerd (geen puntschatting, geen btw)*

De indicator ‘Strafkans geconstateerd’ wordt gedefinieerd als het quotiënt van het aantal gepakten (bekend uit administraties) en het aantal sancties dat is opgelegd (bekend uit administraties) maal 100. Deze ratio wordt weer uitgedrukt in %.

#### *Strafkans op basis van schattingen van de omvang*

De indicator ‘strafkans geschat’ wordt gedefinieerd als de ratio van het aantal geschatte fraudeurs (bekend uit onderzoek) en het aantal sancties dat is opgelegd (bekend uit administraties) maal 100. Deze ratio wordt uitgedrukt in %.

## **3 Aanbevolen onderzoeksmethoden**

### **3.1 introductie**

Een van de opdrachten die ons gesteld zijn, was om te onderzoeken welke onderzoeksmethoden voldoende gevalideerd zijn, om te worden opgenomen in het handboek onder de noemer best practises. Onder best practises verstaan wij onderzoeksmethoden die nationaal en internationaal gebruikt worden in onderzoek naar fraude. Bij voorkeur bevelen methoden aan waarvan uit validatiestudies blijkt dat ze goede resultaten opleveren.. Validatiestudies zijn studies waarin de resultaten van onderzoek gekoppeld kunnen worden aan een gekende werkelijkheid, om zo uitspraken te kunnen doen over de betrouwbaarheid en de validiteit van de onderzoeksresultaten.

Als basis voor verdere exploraties ten behoeve van dit onderzoek zijn wij, zoals aangegeven in de offerte, uitgegaan van twee rapportages die wij eerder schreven voor het Ministerie van Justitie, te weten 'Een overzicht van schattingsmethoden voor de omvang van fraude' (Lensvelt-Mulders, Van Gils en Van der Heijden, 2000) en 'Het meten van regelnaleving' (Van der Heijden, Hox en Elffers, 2002). Dit onderzoek startte met een websearch om erachter te komen of de daarin beschreven onderzoeksmethoden tussen 2000 en 2005 zijn gebruikt in onderzoek naar fraude. Dit bleek voor randomised response onderzoek het geval te zijn.

De onderzochte onderzoeksmethoden vallen uiteen in twee groepen. Ten eerste zijn er methoden waarbij een steekproef van potentiële daders direct wordt onderzocht hetzij door middel van vragenlijstonderzoek, hetzij door aselechte controles of random audits. Ten tweede zijn er methoden waarbij een analyse wordt gedaan op data die reeds bestaan in registraties of administraties.

Uit het onderzoek is gebleken dat als we kijken naar de tweedeling best practices versus potentieel aantrekkelijk, dat deze parallel loopt met de tweedeling individugericht op basis van steekproeven en analyse van registraties/administraties.

Dit komt omdat vragenlijstonderzoek en audits speciaal worden ontwikkeld met het doel het maken van omvangschattingen voor fraude in de populatie, terwijl registraties en administraties vaak niet voor dit doel zijn ontwikkeld. Onderzoek van registraties stelt de onderzoeker bij de analyse voor allerlei praktische en statistische problemen. In het eerste geval kan men denken aan onvoldoende kwaliteit van de registratie, bijvoorbeeld doordat de registratie niet voldoende wordt bijgehouden, en er dubbelingen in zijn of juist ontbrekende gegevens. Statistische problemen doen zich voor als bijvoorbeeld het meetniveau waarop informatie is verzameld niet geschikt is voor de beoogde analyse van de data.

Daarom zijn er in het tweede deel van de handleiding onder best practices uiteindelijk maar 2 onderzoeksmethoden opgenomen: het vragenlijstonderzoek en de random audits.

### **3.2 Vragenlijstonderzoek**

Respondent gericht onderzoek met behulp van vragenlijsten is bruikbaar in de volgende situaties:



- 1) de fraude moet goed gedefinieerd zijn en kunnen worden geoperationaliseerd in vragen;
- 2) de potentiële dadergroep moet geregistreerd zijn of op een andere manier te benaderen, bijvoorbeeld met behulp van een zgn. screeningsteekproef vooraf;
- 3) de verwachte prevalentie is niet belangrijk, met behulp van op het individu gerichte methoden kunnen betrouwbare zeer lage punt schattingen gemaakt worden als er in het onderzoek voldoende rekening wordt gehouden met de statistische power;
- 4) de fraude hoeft niet zichtbaar te zijn, noch sociaal, noch fysiek.

Helaas kent vragenlijstonderzoek ook problemen. Vooral wanneer gevoelige onderwerpen worden onderzocht. Een onderwerp is maatschappelijk of persoonlijk gevoelig wanneer het intrinsiek of extrinsiek bedreigend is voor de respondent. Intrinsieke dreiging hangt samen met persoonlijke gevoeligheid en gaat vaak over zaken die het zelfbeeld kunnen aantasten, en een gevoel van schuld of schaamte oproepen bij de respondent. Dit geldt voor fraude, omdat veel mensen zichzelf definiëren als eerlijk en rechtvaardig, is het voor hen niet makkelijk om toe te geven dat zij zich schuldig maken aan fraude of regelovertreding (Lee, 1993).

Deze bedreigingen hebben gevolgen voor alle fasen van het vragenlijstonderzoek naar fraude. De belangrijkste bedreigingen voor validiteit en betrouwbaarheid zijn daarbij problemen met extra verhoogde non-respons en sociaal wenselijke antwoorden.

Bij conventioneel vragenlijstonderzoek zijn deze problemen deels te ondervangen door het zorgvuldig opzetten van het onderzoek. Dit wordt beschreven in hoofdstuk 3 van de handleiding. Veel informatie uit dit hoofdstuk zal de meer ervaren onderzoekers bekend voorkomen. Gezien het belang van valide en betrouwbare schattingen van de omvang van fraude vonden we het toch belangrijk om deze informatie op te nemen in de handleiding. Ook wordt in dit hoofdstuk een kort overzicht gegeven van de laatste bevindingen op het gebied van non-respons conversie en van het gebruik van alternatieven voor de traditionele steekproef op basis van postadressen.

Voor alle vragenlijstonderzoek geldt dat onderzoek maatwerk moet zijn. Dit geldt zo mogelijk nog veel sterker voor onderzoek naar gevoelige onderwerpen. Omdat onderzoek naar fraude zeer gevoelig ligt, raden wij de onderzoeker aan te kiezen voor het inzetten van een instrument dat ontwikkeld is voor het op een meer valide en betrouwbare wijze meten van gevoelige vragen, namelijk de randomised response techniek (RRT). Met behulp van de RRT is het betrekkelijk eenvoudig om betrouwbare schatters van aantallen overtreders en de prevalentie in percentages van de populatie te verkrijgen en met de huidige statistische technieken is het daarnaast mogelijk om uitspraken te doen over de achtergronden van overtreders, slachtoffers en delicten. In hoofdstuk 4 van de handleiding worden het gebruik van de RRT en de bijbehorende analyses uitgebreid beschreven.

### **3.3 Het kiezen voor aselechte controles of random audits**

Schattingen voor de probleemomvang in de populatie kunnen ook worden gemaakt met behulp van dossieronderzoek. Dit wordt beschreven in hoofdstuk 5 van het handboek.

Voor het gebruik van dossiers is het noodzakelijk dat:

- 1) de fraude wordt gedefinieerd door de opdrachtgever. Omdat met bestaande administraties wordt gewerkt is er geen probleem te verwachten bij het combineren van gegevens.
- 2) er een administratie is van potentiële daders, waarin ook wordt bijgehouden of iemand ooit betrapt is op fraude.
- 3) de te verwachte omvang van het probleem niet te klein is
- 4) de dossiers zorgvuldig worden bijgehouden en de fraude moet zichtbaar kunnen worden gemaakt.
- 5) de populatieschatters gebaseerd zijn op een random steekproef uit de populatie.

Het voordeel van het doen van audits boven vragenlijstonderzoek is dat de onderzoeker niet afhankelijk is van de medewerking van de respondenten. Met audits heb je al een voet tussen de deur. Non-response en sociaal wenselijke antwoorden vormen daarom geen probleem. Het nadeel van audits is dat ze erg duur zijn, en vaak ook erg invasief, wat hoge sociale kosten met zich meebrengt (Van der Heijden, Hox en Elffers, 2002).

## 4 Onderzoeksagenda

### 4.1 Inleiding

De aanbevolen onderzoeksmethoden, surveys en aselechte controles, veronderstellen de mogelijkheid een aselechte steekproef te trekken uit de relevante populatie. Wanneer dit niet mogelijk of zeer kostbaar is, worden methoden die gebruik maken van reeds geregistreerde gegevens aantrekkelijk. In deel 3 van de handleiding worden twee methoden beschreven die gebruik maken van administratieve gegevens uit handhaving en die in de toekomst mogelijk een rol kunnen spelen in fraude-onderzoek, maar die nog onvoldoende gevalideerd zijn in toegepast onderzoek.

De nadelen die aan alle onderzoek van bestaande administraties kleven, worden hier nog even herhaald.

1. Registraties worden vaak niet aangelegd met als doel het maken van omvangsschattingen voor populaties.
2. Onderzoek van registraties stelt de onderzoeker bij de analyse voor allerlei praktische problemen, bijvoorbeeld door onvoldoende kwaliteit van de registratie, doordat de registratie niet voldoende wordt bijgehouden, er dubbeltellingen in zitten, gegevens ontbreken of verouderd zijn.
3. Statistische problemen doen zich voor als bijvoorbeeld het meetniveau waarop informatie is verzameld niet geschikt is voor de beoogde analyse van de data.

In de handleiding zijn drie methoden genoemd, de vangst-hervangst methode, detection controlled estimation en data mining. Vangst-hervangst en detection controlled estimation kunnen zelfstandig schattingen van fraude opleveren. Datamining kan dat niet, maar kan een rol spelen bij het samenstellen van 'slimme' steekproeven voor andere methoden.

### 4.2 De vangst-hervangst techniek voor het onderzoek van daderadministraties.

Vangst-hervangst (VHV) methoden zijn geschikt om onderzoek te doen naar fraude met behulp van registraties van frauders. Met behulp van vangst-hervangst methoden kan inzicht worden gekregen in aantallen overtreders, daderkenmerken en kenmerken van het delict, zoals de directe financiële schade. In principe kan voor vrijwel alle geregistreerde gegevens het onbekende deel (dark number) worden bijgeschat.

Er worden twee vormen van deze techniek beschreven, de methode waarbij verschillende bestanden gekoppeld moeten worden en de methode waarbij slechts een bestand wordt gebruikt dat vaak speciaal voor de VHV techniek is aangelegd. Bij de eerste methoden kan de onderzoeker ook denken aan het koppelen van een bestaand daderbestand aan resultaten van nieuw onderzoek onder dezelfde populatie, bijvoorbeeld een combinatie van een registratie van de sociale dienst met daarin personen die de regels hebben overtreden, kan worden gekoppeld aan de resultaten van vragenlijstonderzoek.

De vangst-hervangst methoden wordt in Nederland gebruikt voor het schatten van aantallen illegalen en het bezit van vuurwapens.

Nadeel van beide vormen van de VHBV zijn de strenge eisen die aan de data worden gesteld, zoals het feit dat de populatie gesloten moet zijn gedurende het onderzoek, dat er gelijke kansen moeten zijn om in registraties terecht te komen en dat de data een Poisson

verdeling moeten volgen, wat onder meer inhoudt dat de pakkans bij de eerste gelegenheid gelijk moet zijn aan de pakkans bij latere gelegenheden. De vraag is of registraties aan dergelijke stringente eisen kunnen voldoen en wat eventuele schending van deze assumpties voor gevolgen heeft voor validiteit en betrouwbaarheid van de data.

### **4.3 Detection Controlled Estimation (DCE) van algemene registraties**

DCE is een schattingsmethode die kan worden ingezet om *dark numbers* bij te schatten na het doen van random audits, en kan als zodanig gebruikt worden om de schattingen van het vóórkomen van fraude in de populatie te verbeteren.

Met behulp van DCE kunnen schattingen worden gemaakt van de regressiecoëfficiënten voor de kans op overtreding en/of detectie (schattingen voor de omvang van het probleem). Deze geschatte regressiecoëfficiënten worden op hun beurt weer gebruikt om het aantal niet geconstateerde overtredingen te schatten en daarmee de omvang van de verborgen populatie van overtredingen. Op die manier is DCE voor de fraudemonitor potentieel aantrekkelijk. Zij kan gebruikt worden om het *dark number* bij te schatten na het doen van (random) audits. Het is ook mogelijk om met behulp van DCE en de juiste informatie in de registratie en schatting te maken van de totale financiële omvang van fraude.

Verder is het mogelijk om met DCE een groot aantal andere interessante kenmerken, zowel van het opsporingsproces als van de onbekende populatie te schatten. Natuurlijk alleen als die kenmerken ook in de registratie zijn opgenomen en dus in een eerder stadium met behulp van andere onderzoeksmethoden zijn verzameld.

DCE lijkt een potentieel aantrekkelijke methode voor het schatten van *dark numbers*. Echter het doen van analyses met behulp van DCE moet nog van de grond af aan op worden opgezet. Er bestaan naar wij weten geen daderregistraties die ook voorzien in profielen van controleurs.

Er zal dus eerst onderzoek moeten worden gedaan naar de manier waarop profielen van controleurs kunnen worden gemaakt. De vraag die als eerste beantwoord moet worden is “Wat zijn potentieel belangrijke eigenschappen die succes en falen van de controleur bepalen”. Deze eigenschappen moeten geoperationaliseerd worden om op die manier een gestandaardiseerd controleursprofiel te krijgen. Dit profiel moet vervolgens worden opgenomen in het databestand.

Er is nog geen goed onderzoek gedaan naar prevalentieschattingen (alleen onderzoek dat het proces in beeld brengt, Sikkel, 2006). Dus zowel de dataverzameling als de analyse moet nog worden gevalideerd in Nederlands onderzoek gericht op het maken van prevalentieschattingen voor de populatie.

### **4.4 Datamining**

Datamining is een begrip dat stormenderhand de wereld veroverd. Er bestaan verschillende definities voor datamining waarvan wij de volgende hanteren: ‘Datamining is de exploratie en statistische analyse van grote hoeveelheden data met als doel het ontdekken van betekenisvolle patronen’ (Tan, P., Steinbach, M. en Kumar, V., 2006).

Er zijn verschillende methoden van datamining voor beleid en organisatiedoelen, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen detectiemethoden en beschrijvende methoden. Het doel van detectiemethoden is om aan de hand van een dataset met bekende variabelen de score op onbekende variabelen te schatten. In het geval van onderzoek naar fraude proberen we dus te schatten of iemand wel of geen fraudeur is, op basis van onze kennis over fraudeurs. Het doel van beschrijvende methoden is om heldere interpreteerbare patronen in de data te ontdekken. Vooral de detectiemethodes kunnen in de toekomst voor onderzoek naar fraude van waarde zijn.

Over datamining is heel veel geschreven en de literatuur is groeiende. Soms krijgt de onderzoeker het idee dat datamining de oplossing is voor elk vraagstuk. Datamining kan echter niet worden gebruikt voor het maken van omvangsschattingen zonder validatie van de uitkomsten. Kort gezegd komt detectie neer op het ontwikkelen van daderprofielen op basis van bekende gegevens over daders en niet daders. Deze profielen voorspellen een kans dat iemand een dader is. Vervolgens dient nog een onderzoek of controle plaats te vinden om na te gaan of het vermoeden terecht is en er daadwerkelijk sprake is van fraude. Datamining kan daarom vooral een rol spelen als middel om een gestratificeerde steekproef samen te stellen voor surveys of aselechte controles met een verhoogde trefkans op fraude.

## 5. Indicatoren inzake handhaving

### 5.1. Inleiding

Volgens onder meer de Algemene Rekenkamer en de Minister van Justitie is er onvoldoende zicht op de effecten van fraudebestrijding op de verschillende beleidsterreinen. De vraag of de inspanningen van betrokken instanties daadwerkelijk tot minder fraude leiden, kan daardoor niet worden beantwoord. Inzicht in de aard en omvang van fraude en in de resultaten van fraudebestrijding zijn ook van belang voor het stellen van prioriteiten binnen de handhavingsactiviteiten. De Fraudemonitor moet aan de hand van verschillende verhoudingsgetallen als indicatoren het verband laten zien tussen de omvang van fraude, de bestrijding ervan, en de resultaten van die bestrijding.

De instanties die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van wet- en regelgeving op de betreffende terreinen en dus de bestrijding van fraude zijn de UWV voor de werknemersverzekeringen, de Sociale Verzekeringsbank (SVB) voor de volksverzekeringen, de gemeenten voor de WWB, de belastingdienst en FIOD-ECD voor belastingfraude en het landelijk Fraudemeldpunt (FMP) van het Functioneel Parket voor de fraude met particuliere verzekeringen.

De inning van sociale premies en de handhavingsactiviteiten inzake premie-inning zijn per 1 januari 2006 overgegaan van UWV naar de belastingdienst. Als gevolg van deze overgang zijn er van de belastingdienst nog geen gegevens over premiefraude voorhanden. Van premiefraude kan pas sprake zijn als aangiften zijn ingediend waarin bewust onjuistheden zijn opgenomen. De eerste aangiften in de nieuwe situatie zijn pas ingediend. Omdat het een complexe overgang betrof, staat het toezicht nu vooral in het teken van correctie van onopzettelijke fouten. We mogen aannemen dat de informatievoorziening inzake premiefraude aangepast zal worden en overeen zal komen met de informatievoorziening inzake belastingfraude zoals de belastingdienst deze nu heeft georganiseerd.

UWV brengt jaarlijks de Statistiek Distribuerende functie handhaving uit. SVB rapporteert over handhaving in een jaarlijkse rapportage 'Handhaving door de Sociale Verzekeringsbank'. Gegevens over de belastingdienst en de FIOD-ECD zijn ontleend aan jaarverslagen belastingdienst en jaarverslagen FIOD-ECD en aan (eveneens jaarlijkse) beheersverslagen van de belastingdienst. FMP rapporteert geen gegevens over particuliere verzekeringsfraude. De in dit rapport vermelde gegevens zijn op verzoek uit het registratiesysteem gehaald. Ook de andere organisaties hebben enkele of meerdere gegevens speciaal voor dit onderzoek uit de systemen opgediept.

Voor de uitvoering van de WWB en de bestrijding van fraude in deze wet bestaat geen landelijke organisatie. Het CBS verzamelt landelijke gegevens over fraude met bijstand. Er bestaan twee bronnen: de Bijstandsfraudestatistiek (BFS) en de Bijstandsdebiteurenstatistiek (DBS). De BFS is de fraudestatistiek op basis van de registraties van de sociale reches van de sociale diensten en van de afdelingen bijzonder onderzoek. Een afdeling bijzonder onderzoek is een afdeling die intensieve controle-onderzoeken verricht. Deze behoren niet tot de reguliere controles of reguliere hercontroles die deel uitmaken van de algemene taken van het uitkeringsproces, maar in principe worden ook geen opsporingsbevoegdheden ingezet.

Kleinere fraudezaken, die vaak in het gewone controleproces van de sociale diensten zijn geconstateerd, worden niet in de BFS opgenomen. Dit type zaken wordt afgedaan in het primaire circuit van de sociale diensten zelf en geregistreerd in de debiteurenstatistiek als verwijtbare vordering. Het aantal fraudes volgens de BFS was in 2005 ruim één derde (36%) van het totale aantal fraudes volgens BFS en BDS samen. Het bedrag dat met de fraudes geregistreerd in BFS is gemoeid, bedraagt 56% van het totale schadebedrag tengevolge van fraude in de WWB. Het CBS voegt beide bronnen samen tot één statistiek van de bijstandsfraude. Deze bevat echter minder gegevens over minder variabelen dan de BFS en BDS afzonderlijk.

Inzicht in de prestaties van handhaving is pas te verkrijgen met een sluitende en volledige registratie van het gehele proces van handhaving. Dat betekent, dat, in het ideale geval, een zaak vanaf het eerste signaal tot aan de uiteindelijke afdoening stap voor stap administratief kan worden gevolgd. We onderscheiden de volgende onderdelen en indicatoren voor dit proces:

- 1) Registratie van de intensiteit van controle:
  - a) indicatoren die de kwantitatieve verhouding tussen object en controle, oftewel de intensiteit van controle in de relevante populatie dienen aan te geven;
  - b) de behandeling van signalen voor fraude, al of niet uitmondend in onderzoek, vormt ook een (minder belangrijk) kenmerk van de intensiteit van controle
- 2) registratie van de uitkomsten van controles en onderzoeken:
  - a) de verhouding tussen aantallen controles en onderzoeken en uitkomsten (al of niet een fraude geconstateerd)
  - b) indicatoren voor de verhouding tussen aantallen fraudeconstateringen en de omvang van de populatie
  - c) indicatoren voor de verhouding tussen uitkomsten van controle en onderzoek en de totale (geschatte) omvang van fraude (pakkans en sanctiekans)
- 3) afdoening en bestraffing:
  - a) door de handhavingsorganisatie:
    - i) indicatoren voor de verhouding tussen het aantal gevallen geconstateerde fraude en bestuurlijke sanctie of aangifte
    - ii) indicatoren voor de verhouding tussen de geconstateerde schade tengevolge van fraude en financiële afhandeling door de handhavingorganisatie: terug-, invordering en incasso
  - b) indicatoren voor de verhouding tussen geconstateerde fraude en strafrechtelijke afdoening door justitie: vervolging door het OM, berechting door de Rechtbank en tot slot tenuitvoerlegging van de opgelegde straf.

Verder onderscheiden we nog indicatoren voor de capaciteit van handhaving en opsporing.

Het onderzoek naar indicatoren voor de fraudebestrijding is als volgt uitgevoerd. In de eerste plaats is door middel van documentatie en interviews onderzocht of de geselecteerde handhavingsorganisaties de gegevens administreren die nodig zijn om de gewenste indicatoren te berekenen. Over de definities, berekeningswijzen en interpretatie van de geformuleerde indicatoren hebben we vervolgens in meerdere rondes overleg gevoerd

met medewerkers van de betrokken handhavingsinstanties.

De resultaten van dit onderzoek worden beneden weergegeven. Voor elk onderdeel wordt een toelichting gegeven op de definitie, berekening en bruikbaarheid van de indicatoren. In een aparte subparagraaf ‘discussie’ bespreken we voor elk onderdeel de bruikbaarheid van de beschikbare gegevens voor de doeleinden van de Fraudemonitor.

Voor het maken van indicatoren is alleen gebruik gemaakt van administratieve gegevens en niet van gegevens uit afzonderlijke onderzoeken. Het dient bestuurlijke - of managementinformatie te zijn die eenvoudig is te verkrijgen en geen afzonderlijk dossieronderzoek vereist. Een deel van deze gegevens is standaard beschikbaar en wordt openbaar gemaakt in verslagen en statistieken. Andere gegevens werden speciaal voor dit onderzoek met queries uit de registraties gehaald.

Het gebruik van gegevens uit administraties biedt een aantal belangrijke voordelen boven het gebruik van onderzoeksgegevens:

- administratieve gegevens zijn op individueel niveau (van cliënt, zaak, verdachte) beschikbaar en zijn daarom eenvoudiger en op elk gewenst moment te analyseren en te combineren tot nieuwe indicatoren.
- Deze eigenschap maakt het ook eenvoudiger om indicatoren te construeren die tussen meerdere organisaties te vergelijken zijn.
- In principe zijn administratieve gegevens permanent, of in elk geval langere tijd, beschikbaar en is het eenvoudiger om gemaakte analyses in de toekomst op dezelfde wijze te herhalen.

De gegevens voor de Fraudemonitor zijn verzameld in de eerste helft van 2006. Het merendeel van de vermelde cijfers heeft betrekking op het jaar 2004. Als de gegevens betrekking hebben op andere jaren, wordt dat vermeld.

In de overzichten wordt de beschikbaarheid van gegevens voor het formuleren van de gewenste indicatoren op de volgende wijze aangegeven:

cijfer:	gegevens beschikbaar
- :	gegevens niet beschikbaar
n.v.t.:	Niet van toepassing
#	Aantal (bij gegevens)



## 5.2. Indicatoren

### 5.2.1 Intensiteit controle

#### a. controle - object

De verhouding tussen het aantal controles en de omvang van de populatie kan een indicator zijn voor de intensiteit van controle of de 'controledichtheid'. Dit type indicatoren is voor vormen van 'verticale' fraude in principe te formuleren, omdat de omvang van de populatie en het aantal controles vaak bekend zijn. Bij 'horizontale fraude' waarbij dader en slachtoffer particulieren zijn, is met name het aantal uitgevoerde controles moeilijk te achterhalen.

Overzicht 1 geeft de verhoudingen weer tussen aantal controles en de in principe te controleren aantallen. We onderscheiden daarbij:

- **Controles:** reguliere controles die onderdeel zijn van het primaire proces van inning of uitkering of bijzondere controles, zoals bijvoorbeeld de fysieke controles die UWV uitvoert op basis van risicoanalyses, en die een aanvulling vormen op reguliere controles. Kenmerkend voor controles is dat er geen gebruik wordt gemaakt van strafrechtelijke opsporingsbevoegdheden. Controles kunnen op twee manieren worden uitgevoerd:
  - dossieronderzoek, waarbij alleen een administratief onderzoek plaats vindt binnen de muren van de handhavingsorganisatie en
  - een fysieke controle, waarbij de cliënt ook wordt opgeroepen te verschijnen op het kantoor van de handhavingsorganisatie of (ook) een 'waarneming ter plekke' buiten de kantoormuren plaats vindt.
- **Opsporingsonderzoek** onderscheidt zich van controle vooral door gebruik van strafvorderlijke opsporingsbevoegdheden. Opsporingsonderzoek komt verderop in de paragraaf 'discussie' aan de orde.

De gepresenteerde verhoudingscijfers zijn met enige terughoudendheid te interpreteren als eerste indicaties voor de controlecapaciteit voor de verschillende regelingen en organisaties. Op de noodzaak voor een terughoudende interpretatie komen we verderop terug.

*Overzicht 1: verhoudingen tussen aantallen controles en aantallen object*

<i>Indicator</i>	<i>UWV</i>	<i>SVB</i>	<i>WWB</i>	<i>BD/FIOD</i>	<i>FMP</i>
1. Controledichtheid (aantal controles met extra onderzoek ÷ aantal uitkeringen)	17%	8%	–	7,6%	–
2. % alleen dossieronderzoek, c.q. administratieve controle	15,4%	–	–	–	–
3. % fysieke controle (huisbezoek en oproepen, veldonderzoekingen)	1,4%	–	–	1,1%	–

### *Sociale zekerheid - UWV*

UWV beschikt over cijfers waarmee een maat voor controle-intensiteit is te berekenen, maar maakt daarbij dezelfde kanttekeningen over de ongelijkmatige verdeling over de doelgroep en de verscheidenheid van de controles. Het percentage gecontroleerden is als volgt te berekenen: 363.316 controles en onderzoeken ÷ 2.159.000 lopende en beëindigde uitkeringen plus afwijzingen WW. We gaan uit van deze stroomgegevens van alle lopende en beëindigde uitkeringen van UWV voor een jaar, omdat elk nieuw dossier, elke nieuwe uitkering een nieuwe gelegenheid voor fraude biedt en aanleiding kan zijn voor een controle<sup>2</sup>.

### *SVB*

In totaal voerde de SVB in 2004 in het kader van de AOW 216.852 controles, verificaties en onderzoeken uit. De relevante populatie bestaat uit het aantal AOW-ers ultimo vierde kwartaal 2003 plus het aantal in 2004 toegekende pensioenen (volgens het eerste kwartaalbericht SVB 2006, tabel B1.1. ultimo 2003 2.446.497 AOW-ers en 171.996 in 2004 toegekende pensioenen, in totaal 2.618.493 te controleren dossiers). Dat betekent dat ca. 8% van de AOW-ers gecontroleerd zou kunnen worden. Het SVB-voorbeeld illustreert duidelijk de beperkingen van verhoudingscijfers van aantallen controles en de omvang van het te controleren object. We komen daar in de paragraaf 'discussie' op terug.

### *WWB*

De inrichting van de handhaving en het aantal controles en onderzoeken voor de WWB verschillen per gemeente en er zijn geen landelijke gegevens over beschikbaar.

### *Belastingen*

Het totaal aantal door de Belastingdienst uitgevoerde fiscale controles bedroeg in 2005 3.450.000 (bron: Beheersverslag Belastingdienst 2005, p. 7). De omvang van de populatie waarop die controles werden uitgevoerd is echter niet duidelijk. De in overzicht 2 vermelde 7,6% voor controledichtheid is het resultaat van dit aantal fiscale controles gedeeld door het aantal behandelde aangiften (45.408.000).

Meer houvast biedt het aantal boekenonderzoeken, dit waren er 31.500 in 2005 (Beheersverslag p. 23), verdeeld in 12.159 inkomstenbelasting (IB), 4205 vennootschapsbelasting (VpB), 10.814 loonbelasting (LB) en 18.031 omzetbelasting (OB) (Productieverlag Belastingdienst 2005). Gerelateerd aan het aantal ondernemers voor de IB van 500.000 (niet vermeld in verslagen, volgens vertegenwoordiger belastingdienst te stellen op dit aantal), voor de VpB 676.000, de LB 546.000 en voor de OB 1.139.000 resulteert een controledichtheid van 2,4%, 0,6%, 2,0% en 1,6%. Voor het totaal resulteert een controledichtheid van : 31.500 boekenonderzoeken ÷ 2.861.000 (zijnde het totaal van alle dossiers voor elk van de belastingmiddelen) = 1,1%.

### *FMP: particuliere verzekeringsfraude*

22

<sup>2</sup> In 2004: lopend + beëindigd ziektewet, 380.000, lopend + beëindigd + afwijzing op grond van sanctie ww, 729.000, lopend + beëindigd wao/waz/wajong, 1.050.000.

Bij 'horizontale fraude' waarbij fraudebestrijding en controle voor een belangrijk deel een particuliere aangelegenheid is, is het aantal uitgevoerde 'controles' moeilijk te achterhalen.

### *Discussie*

De handhavingsinstanties zijn zeer terughoudend in het doen van uitlatingen over de intensiteit van controle. De verscheidenheid van controles is volgens de instellingen te groot en de verdeling van de controles over de populatie te ongelijkmatig om met een kwantitatieve indicator te typeren. Verhoudingen tussen totalen suggereren gelijke controlekansen voor verschillende delen van een populatie, terwijl daar juist geen sprake van is. Meestal zijn controles zeer selectief: de kans om gecontroleerd te worden verschilt sterk voor verschillende groepen. Bovendien verschillen de controles vaak aanzienlijk wat betreft intensiteit. Zo kan de duur van één type controle van de belastingdienst variëren van enkele uren tot een half jaar. Dit geldt bijvoorbeeld voor boekenonderzoeken in het Midden- en Kleinbedrijf of bij Middelgrote – of Zeer Grote ondernemingen (onderzoeken MGO en ZGO).

Het voorbeeld van SVB-controles voor de AOW maakt de beperkingen van een indicator voor controle-intensiteit duidelijk. In totaal voerde de SVB in 2004 in het kader van die wet 216.852 controles, verificaties en onderzoeken uit. Dat betekent dat 9% van de AOW-ers gecontroleerd zou kunnen worden. De controles en onderzoeken zijn echter gericht op specifieke risico's, aangegeven in overzicht 2. Omdat het hier alleen om een illustratie gaat, hebben we niet gewerkt met gegevens over de doorstroom van uitkeringen.

*Overzicht 2: voorbeeld SVB-controles AOW, doelgroepen en aantallen, 2003*

<i>Controle/ onderzoek</i>	<i>Conditie</i>	<i>Aantal doelgroep</i>	<i>Aantal controles</i>	<i>%</i>
<b>A</b>				
o Uitwisseling inkomensgegevens Belastingdienst	Partnertoeslag	243.363	169.735	70
o Jaarlijkse controle op inkomen	Partnertoeslag + 14 mnd geen inkomenswijziging doorgegeven	?	34.918	?
2 controles op partnertoeslag samen	Partnertoeslag	243.363	204.653	84
<b>B</b>				
o Gegevensuitwisseling met GBA	Alleenstaanden 1x per jaar,	Ca. 100.000	?	?
	Alleenstaanden 67+ 1x per 5 jaar	Ca. 920.000	?	?
	Alleenstaanden gemeld aan GBA	1.026.151	264.335	26
	Alleenstaanden onderzocht door SVB	1.026.151	11.066	1
o Steekproef samenwonen AOW (2005)	Alleenstaanden tot 80 jaar	554.707	972	0,18

De SVB kent twee typen controles voor de AOW: een houdt verband met de ‘partnertoeslag’ (A in overzicht 2) en de tweede met de uitkering voor alleenstaanden (B). De controle in verband met de partnertoeslag is een controle op het inkomen van de partner jonger dan 65 jaar waarvoor een toeslag wordt ontvangen. AOW-ers met een partner jonger dan 65 jaar kunnen een partnertoeslag krijgen om hun (individuele) uitkering aan te vullen. Het recht op en de hoogte van de toeslag zijn mede afhankelijk van de hoogte van eventueel arbeidsinkomen van de partner. Een groot deel van de uitkeringen wordt gecontroleerd door vergelijking van inkomensgegevens waarover de belastingdienst beschikt. Een kleiner deel van de controles vindt alleen plaats als de betreffende AOW-er de afgelopen 14 maanden niet uit eigener beweging een inkomenswijziging heeft doorgegeven aan de SVB. Dit is een specifieke, maar steeds wisselende groep waarvan een aanzienlijk (maar onbekend) deel kan worden gecontroleerd.

De tweede controle betreft de controle van alleenstaanden op samenwonen (B in overzicht 2). Alleenstaanden krijgen per persoon een hogere uitkering dan samenwonenden. Het verzwijgen van samenwoning is dus profijtelijk. De controle op samenwonen bestaat uit gegevensuitwisseling met GBA. Voor de groep tot 67 jaar worden SVB-gegevens jaarlijks met GBA-gegevens vergeleken. AOW-ers ouder dan 67 jaar worden, vanwege het lagere risico op overtreding, éénmaal in de vijf jaar op deze wijze gecontroleerd. In 2003 werden van 264.335 personen gegevens uitgewisseld met GBA. Daarvan werden er 11.066 onderzocht door de SVB. Verder is er in 2005 een steekproefonder-

zoek naar leefvorm verricht. Voor het steekproefonderzoek werd een aselechte steekproef getrokken met een kans om in de steekproef terecht te komen van (bijna) 0,2%. Deze gegevens laten zien, dat het totaal aantal controles, verificaties en onderzoeken van de SVB niet op een zinnige manier is te betrekken op de totale omvang van de doelgroep. De verschillende controles zijn gericht op zeer specifieke delen van de totale populatie AOW-ers.

Het is daarom niet mogelijk om voor verschillende vormen van fraude en handhaving vergelijkbare indicatoren te definiëren voor de controledichtheid.

*b. Signalen – onderzoek:*

Het percentage van de ontvangen fraudesignalen dat een handhavingsinstantie onderzoekt, kan een indruk geven van de mate waarin de organisatie deze signalen ter harte neemt. Overzicht 3 laat gegevens zien over de behandeling van signalen voor fraude door de verschillende handhavingsorganisaties.

---

*Overzicht 3: Fraudesignalen en -onderzoek*

---

<i>Signalen</i>	<i>UWV</i>		<i>SVB</i>	<i>WWB</i>		<i>BD/FIOD</i>	<i>FMP</i>
	<i>n</i>	<i>%</i>		<i>n</i>	<i>%</i>		
1. Interne fraudesignalen	–		–	–		–	
w.v. Onderzoekswaardig:	15.235		769	–			
w.v. Onderzoek:	15.235		769	13.560			
w.v. Fraude	13.850	91%		5.830	43%		
Schade te laag	0						
Geen fraude	1.385	9%		7.680	57%		
2. Externe fraudesignalen	–					–	1.014
w.v. Onderzoekswaardig:	6.447		364				14
w.v. Onderzoek:	6.447		364	15.100			14
w.v. Fraude	5.099	79%		6.790	45%		–
Schade te laag/voldoet niet aan criteria	0						1.000
Geen fraude	1.348	21%		8.260	55%		–
Totaal externe en interne signalen	21.682		1.133	28.660			
w.v. Fraude	18.949	87%	157	12.620	44%		
3. Samenloopsignalen/gegevensuitwisseling met andere instanties	206.269		284.935	–		–	n.v.t.
w.v. Onderzoekswaardig:	13.939						
w.v. Onderzoek:	13.939		14.932				
w.v. Fraude	11.574						
Schade te laag	0						
Geen fraude	2.365						
(evt. andere beoordeling)	n.v.t.						
SVB:			975				
gezamenlijke huishouding geconstateerd teruggevorderd			699				

---

*Sociale zekerheid - UWV*

Vanaf 2005 registreert UWV de uitkomsten van onderzoeken van alle onderzoekswaardige signalen. Deze worden volgens deze registratie ook alle onderzocht. UWV maakt een onderscheid naar herkomst van signalen (intern of extern) en afloop van het ingestelde onderzoek (fraude, geen fraude of fraude, maar schade te laag om onderzoek voort te zetten en proces-verbaal op te maken). Er wordt geen onderscheid gemaakt naar onderzoekswaardigheid.

UWV houdt (als enige) een registratie bij van fraudeonderzoeken van samenloopsignalen en onderscheidt daarbij de categorieën onderzoekswaardig en onderzoek (ingesteld), categorieën die in praktijk samenvallen, fraude aangetoond en geen fraude (aangetoond).

*SVB*

De SVB registreert de onderzochte signalen en registreert alleen de herkomst van het

signaal (extern of intern) en of er na onderzoek fraude is aangetoond. Andere uitkomsten van ingestelde onderzoeken worden niet vastgelegd. Er wordt ook geen onderscheid gemaakt tussen onderzoekswaardige signalen en onderzochte signalen.

SVB registreert de uitwisseling van gegevens over inkomen met de Belastingdienst en met GBA over leefvormen, beide operaties voor de AOW en Anw. Als voorbeeld is in overzicht 3 de registratie van de gegevensuitwisseling met GBA voor de AOW 2004 opgenomen.

#### *WWB*

Voor de WWB bestaan landelijke gegevens over de fraudesignalen afgehandeld door de afdelingen sociale recherche en bijzonder onderzoek. Van de fraudesignalen die de beheerders van het primaire proces bereiken, bestaat geen landelijke registratie.

Van de onderzochte fraudesignalen wordt de herkomst geregistreerd (intern of extern) en of er na onderzoek sprake bleek te zijn van fraude of niet.

#### *Belastingen*

De belastingdienst beschikt niet over publieke gegevens over de afhandeling van fraudesignalen. De belastingdienst maakt gebruik van verschillende soorten inlichtingen, waaronder massale bestandsvergelijking, incidentele inlichtingen (renseigneren), opgaven van bijzondere beloningen en tips. Alleen over de massale bestandsvergelijking is bestuurlijke informatie beschikbaar. Dit type signalen is echter van beperkt belang. Zij leveren de minste fraudeconstateringen op, omdat de belastingbetaler rekening houdt met deze controles.

#### *FMP: particuliere verzekeringsfraude*

Het Fraudemeldpunt ontvangt externe fraudesignalen inzake verzekeringsfraude hoofdzakelijk van verzekeringsmaatschappijen. Vervolgens wordt geregistreerd welke signalen voldoen aan de criteria voor het uitzetten van een opsporingsonderzoek en waarvoor een onderzoek wordt ingesteld. De onderzoeken worden ingesteld door de arrondissementsparketten en regionale politiekorpsen. Het verloop van deze opsporingsonderzoeken wordt in FRIS niet consequent geregistreerd.

Het FMP beschikt van alle organisaties behandeld in dit rapport over de meest opsporingsgerichte informatiehuishouding van signalen. Signalen die niet als onderzoekswaardig worden beoordeeld, worden opgeslagen als restinformatie. Wanneer op een later tijdstip nieuwe informatie over dezelfde zaak of verdachten binnenkomt, worden de opgeslagen gegevens weer geactiveerd. Het FMP heeft over het jaar 2004 1.014 signalen van (particuliere) verzekeringsfraude binnen gekregen. Veertien signalen voldeden aan de criteria voor de start van een opsporingsonderzoek. De overige 1.000 signalen werden opgeslagen voor het geval er later nieuwe informatie beschikbaar komt.

#### *Discussie*

Een volledige registratie van de behandeling van alle ontvangen signalen komt bij geen van de betrokken organisaties voor. Deze is waarschijnlijk ook moeilijk te realiseren. Er bestaat immers een grote verscheidenheid van signalen, van vage vermoedens en achterklap tot administratieve aanwijzingen. Het is moeilijk om een exact moment te bepalen waarop een signaal serieus is te nemen en geregistreerd moet worden. Dit geldt echter

niet voor de signalen die uit bestandsvergelijking voortkomen. Daar is juist een beoordeling aan de hand van duidelijke criteria mogelijk en van belang.

Binnen de sector sociale zekerheid is in principe een vergelijking van de signaalregistratie van UWV en WWB mogelijk. In beide gevallen worden de signalen en uitkomsten van onderzoek voor een belangrijk deel op dezelfde manier geregistreerd. Bij vergelijking dient wel bedacht te worden dat bij UWV sprake is van centrale uitvoering door één organisatie en in het geval van de WWB van decentrale uitvoering door gemeenten. Bekend is dat de landelijke cijfers voor de WWB zoals opgenomen in overzicht 3 maar een deel van de werkelijkheid weergeven.

### *5.2.2 Uitkomsten controle en onderzoek*

Er zijn drie belangrijke type indicatoren waarmee de resultaten van handhaving en fraudebestrijding zijn te beoordelen. Het zijn:

- a. De resultaten in verhouding tot de inspanningen, zijnde de geconstateerde fraude in verhouding tot het aantal ingestelde controles en onderzoeken.
- b. De resultaten, zijnde de geconstateerde fraude, in verhouding tot de omvang van de populatie.
- c. De resultaten van de handhavinginspanningen, zijnde de geconstateerde fraudes, in verhouding tot de geschatte totale fraude.

De resultaten van fraudebestrijding zijn het beste te beoordelen met de derde benadering waarbij de resultaten worden vergeleken met de totale (geschatte) omvang van de fraude, dus inclusief het deel van de fraude dat zich aan waarneming door handhaving onttrekt. Uit deze vergelijking resulteert een pakkans, en als ook wordt gekeken naar bestraffing, een sanctiekans voor elke fraudeur in de populatie. Een beperktere indicatie van de doeltreffendheid van handhaving krijgen we door de resultaten van de fraudebestrijding te relateren aan de omvang van de inspanningen of aan de omvang van de populatie. Dit type indicatoren is alleen in combinatie met andere gegevens te gebruiken om de resultaten te beoordelen. Een grotere inspanning door meer controles kan immers ook resulteren in meer fraudeconstateringen, vanwege het simpele feit dat er meer wordt gefraudeerd. Het is daarom verstandig ook te kijken naar mogelijke andere ontwikkelingen die veranderingen van de indicator kunnen verklaren. Men kan bijvoorbeeld ook kijken naar de bereidheid om regels na te leven of naar de perceptie van controles en pakkans. Naarmate deze grootheden minder veranderingen laten zien, is de verhouding tussen handhavinginspanning en het aantal fraudeconstateringen een betere maatstaf voor de resultaten van handhaving.

We behandelen de drie onderscheiden benaderingen in de navolgende paragrafen.

#### *a. Onderzoek – fraudeconstatering:*

Overzicht 4 geeft voor de verschillende handhavingsorganisaties het percentage inspanningen weer dat resulteert in een constatering van fraude. Een gedifferentieerd oordeel over de resultaten van fraudebestrijding vereist gegevens per soort controle of onderzoek.



De rol van controle en opsporingsonderzoek bij het constateren van fraude verschilt per handhavingsorganisatie. Tengevolge van de uiteenlopende criteria voor het vaststellen van fraude zijn aantallen fraudeconstateringen en indicatoren gebaseerd op die aantallen moeilijk te vergelijken. Wanneer we de indicatoren ook definiëren voor overtreding, in plaats van alleen voor fraude, neemt de vergelijkbaarheid vanwege gebrek aan gegevens niet toe.

*Overzicht 4: controles, onderzoeken en fraudeconstateringen*

<i>Indicator</i>	<i>UWV</i>	<i>SVB</i>	<i>WWB</i>	<i>BD/FIOD</i>	<i>FMP</i>
1. % fraudeconstatering bij dossieronderzoek	8,1%	n.v.t.	–	1%	–
2. % fraudeconstatering bij fysieke controle (huisbezoeken, oproepen, veldtoetsingen)	6,2%	n.v.t.	–	75%	–
3. % fraudeconstatering bij bijzondere controle	–	20%	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
4. % fraudeconstateringen bij opsporingsonderzoek	–	100%	44%	97,6%	–
5. % fraudeconstatering in controle + onderzoek	7,8%	.1%	–	1%	n.v.t.

*UWV*

De UWV kan behalve in opsporingsonderzoek ook in bijzondere controles of in controles binnen het reguliere proces fraude constateren. De fraudeconstateringen bij dossieronderzoek en bij fysieke controles worden apart geregistreerd. De fraude die in bijzondere controles, zijnde fysieke controle op basis risicoanalyse, en opsporingsonderzoeken wordt geconstateerd, wordt weer niet afzonderlijk geregistreerd.

*SVB*

Controles kunnen bij de SVB niet resulteren in de constatering van fraude. De SVB kan fraude alleen vaststellen door middel van een opsporingsonderzoek door een sociaal rechercheur die wettelijke opsporingsbevoegdheden gebruikt. Daarnaast kent de SVB ook ‘ fraude-onderzoeken’. Dit zijn vooronderzoeken van fraudesignalen. Op grond van het fraude-onderzoek bepaalt de SVB of er voldoende reden is voor een opsporingsonderzoek, of dat er sprake is van een onrechtmatigheid die niet als fraude kan worden aangemerkt, of dat onvoldoende aanleiding is voor verdere verdenking of onderzoek. De voorbereiding in een fraudeonderzoek is van dien aard, dat wanneer een opsporingsonderzoek wordt ingesteld, er volgens SVB ook (vrijwel) altijd fraude wordt vastgesteld. Van de zaken waarvoor geen opsporingsonderzoek wordt ingesteld, is geen verdere registratie van uitkomst of vervolg.

In 2004 resulteerde 20% van de fraudeonderzoeken voor de AOW in een opsporingsonderzoek, hetgeen (volgens SVB vrijwel) gelijk staat aan de constatering van fraude. Van de afronding van verrichte opsporingsonderzoeken bestaat echter geen registratie. Uit 225 opsporingsonderzoeken resulteerden in 2004 157 aangiften. Er is geen administratie van de 68 zaken waarvoor een opsporingsonderzoek is ingesteld, maar na afloop geen aangifte is gedaan.

### *WWB*

Bij de WWB kan fraude zowel worden geconstateerd in een opsporingsonderzoek door de sociale recherche, in controles van een afdeling bijzonder onderzoek, als in reguliere controles. Van de fraude geconstateerd in reguliere controles zijn echter geen landelijke gegevens beschikbaar. Gemeenten die bijvoorbeeld nulfraudes en boeten voor de doorgaans lichtere fraudes in het primaire proces afhandelen, hoeven deze niet te registreren in de fraudestatistiek van het CBS.

Van de door de sociale recherches en de afdelingen bijzonder onderzoek van gemeenten in 2005 ingestelde onderzoeken resulteerde 44% in het vaststellen van fraude. Van 0,3% (90 stuks) bleef de uitkomst van het ingestelde onderzoek onbekend.

### *Belastingdienst*

De Belastingdienst stelt fraude vast door middel van administratieve controles (kantoortoetsen) en controles bij ondernemers (veldtoetsingen, vergelijkbaar met fysieke controles). Indien bij een onjuiste aangifte sprake is van verwijtbaar gedrag zal de Belastingdienst een boete opleggen. Het aantal correcties met een boete kan daarom volgens de Belastingdienst een bruikbare indicatie zijn voor het aantal geconstateerde fraudegevallen. In 2005 werd bij 26.800 ondernemers een vergrijpboete opgelegd alsmede bij 12.000 particulieren. Deze aantallen dienen nog verhoogd te worden met het aantal fraudeconstateringen dat door de FIOD-ECD wordt onderzocht (in 2005 ca. 450). Vanwege de 'una via'-regel zal bij deze posten geen vergrijpboete zijn opgelegd.

Het is moeilijker om een relatie te leggen tussen het aantal fraudeconstateringen, c.q. vergrijpboeten en de verschillende typen controles. Vergrijpboetes bij ondernemers zijn niet altijd het resultaat van een veldtoets. Kantoortoetsen kunnen ook leiden tot correcties met een vergrijpboete. Het is wel zo dat een groot deel van de veldtoetsingen die leiden tot een correctie ook leiden tot correctie met vergrijpboete, dus fraude betreffen. In 2005 werd bij 23.400 (74,2%) ondernemers waarbij een boekenonderzoek is ingesteld, gecorrigeerd.<sup>3</sup> We houden daarom ca. 75% aan voor het percentage boekenonderzoeken waarbij fraude wordt geconstateerd.

Het aantal fraudeconstateringen bij particulieren (12.000) is ongeveer 1% van het aantal kantoortoetsingen (1.270.000). Een zeer groot deel van de kantoortoetsingen betreft de ingediende aangiften IB voor particulieren. Vandaar dat deze ratio (bij benadering) is te berekenen.

Volgens opgave van de FIOD-ECD hebben in 2004 van de 387 ingestelde opsporingsonderzoeken er 378 tot een proces-verbaal en aangifte geleid. Dit is 97,6%. Overigens gaat aan het instellen van een opsporingsonderzoek een intensieve selectie vooraf. Het aantal ATV-meldingen voor het selectieoverleg bedroeg in 2004 1693. Daarvan werden er 887 volgens het tripartite overleg van belastingdienst, FIOD-ECD en het OM als 'vervolgingswaardig' bestempeld en 387 daadwerkelijk in onderzoek genomen conform prestatie-afspraken in deze met het OM.

30

<sup>3</sup> Gegeven uit het Beheersverslag van de belastingdienst: bij 25,8% van de 31.500 boekenonderzoeken sprake van een 'nihtscore'(geen correcties).

### *FMP: particuliere verzekeringsfraude*

Een landelijk inzicht in de controles door verzekeringsmaatschappijen ontbreekt. Het FMP registreert alleen zaken die in aanmerking komen voor opsporingsonderzoek. De afloop van die opsporingsonderzoeken wordt (centraal) niet goed gerapporteerd.

### *Overtreding naast fraude*

De criteria op grond waarvan handhavingsinstanties fraude vaststellen verschillen aanmerkelijk. We hebben daarom ook de geconstateerde overtredingen als resultaat van handhavingsinspanningen onderzocht. Overzicht 5 geeft het resultaat weer.

*Overzicht 5: controles, onderzoeken en constateringen van overtreding en fraude*

<i>Indicator</i>	<i>UWV</i>	<i>SVB</i>	<i>WWB</i>	<i>BD/FIOD</i>	<i>FMP</i>
1. % overtredingen bij controle	62,4%	4%	–	–	–
2. % overtredingen en fraude bij controle	70,3%	4%	–	–	–
3. % overtredingen en fraude bij controles en opsporingsonderzoeken	69,5%	4%	–	–	–

### *UWV*

De benodigde gegevens zijn bekend bij UWV (gegevens 2004). Ze laten zien dat ruim 62% van alle (reguliere en bijzondere) controles resulteert in het constateren van een overtreding, en bijna 70% van de controles en opsporingsonderzoeken in de constatering van een overtreding of fraude.

### *SVB*

De SVB heeft in 2003, het meest recente jaar waarvoor alle benodigde cijfers beschikbaar zijn, voor de AOW ongeveer 9.150 onrechtmatigheden, inclusief fraudes, geconstateerd. Het aantal is niet precies vast te stellen omdat de resultaten van enkele onderzoeken (nog) niet zijn beoordeeld op de vraag of er sprake was van een onrechtmatigheid. In totaal heeft de SVB 216.852 controles, verificaties en onderzoeken uitgevoerd voor de AOW, waarvan 972 opsporingsonderzoeken (gegevens 2003). Dat betekent dat bij ca. 4% daarvan een overtreding of fraude werd vastgesteld. Vanwege het relatief geringe aantal opsporingsonderzoeken en fraudegevallen verschillen de drie indicatoren nauwelijks.

### *WWB*

Voor de WWB zijn geen landelijke gegevens beschikbaar over aantallen overtredingen die niet tot fraude worden gerekend.

### *Belastingdienst*

Voor de belastingdienst zijn overtredingen niet goed te onderscheiden van onjuistheden of onregelmatigheden in algemenere zin. Als er een correctie wordt aangebracht op een aangifte wordt niet aangegeven of de onjuistheid gevolg is van een fout of van opzet en of de belastingdienst of de belastingplichtige benadeeld werd.

*FMP: particuliere verzekeringsfraude*

Overtreding zonder dat er sprake is van fraude, heeft in het geval van particuliere verzekeringsfraude alleen mogelijke civielrechtelijke betekenis. Er zijn geen landelijke gegevens over bekend.

*Discussie*

Tengevolge van de uiteenlopende criteria voor het vaststellen van fraude zijn aantallen fraudeconstateringen en indicatoren gebaseerd op die aantallen moeilijk te vergelijken. De SVB stelt als voorwaarde voor het constateren van fraude het aantonen van opzet bij de geconstateerde overtreding. Daarom kan alleen van fraude worden gesproken na een opsporingsonderzoek. De UWV heeft een ruimere opvatting. Van fraude is sprake als de uitkeringsgerechtigde onjuiste of onvolledige informatie geeft of relevante gegevens verzwijgt en daardoor ten onrechte een uitkering of meer uitkering ontvangt dan waar recht op is. Als er sprake is van 'verwijtbaar gedrag' wordt fraude aangerekend. Dit uitgangspunt maakt het mogelijk om ook zonder opsporingsonderzoek te komen tot een fraudeconstatering. Ook de belastingdienst behandelt bij verwijtbaarheid een overtreding als fraude. Ook hier kan fraude worden geconstateerd, zonder dat een opsporingsonderzoek is ingesteld. UWV registreert echter de fraude die in opsporingsonderzoeken wordt geconstateerd weer niet afzonderlijk. Dit maakt de vergelijking met de fraudeconstateringen bij SVB onmogelijk.

De conclusie is, dat wanneer we de indicatoren ook definiëren voor overtreding, in plaats van alleen voor fraude, de vergelijkbaarheid vanwege gebrek aan gegevens niet toeneemt.

*b. Fraudeconstateringen in verhouding tot de omvang van de regeling of populatie:*

In deze paragraaf bespreken we indicatoren die de verhouding tussen de geconstateerde fraude en de omvang van een regeling of activiteit beogen weer te geven. Met dit type indicatoren kan geconstateerde fraude gecorrigeerd voor veranderingen in de omvang van de regeling worden beoordeeld.

Bij de berekening kan de volgende onzuiverheid optreden. Een deel van de geconstateerde fraude is mogelijk een aantal jaren geleden gepleegd. Bij uitkeringen of verzekeringen horen de verdachten mogelijk al niet meer tot de doelgroep, omdat de uitkering of verzekering is beëindigd. Om een zuiver beeld te krijgen dienen de gegevens over fraude en populatie op dezelfde periode betrekking te hebben. Als de verhouding tussen aantal geconstateerde fraudegevallen en de omvang van de populatie over een reeks van jaren berekend wordt, wordt deze onzuiverheid minder storend. Men mag verwachten dat de verschuivingen dan 'uitgemiddeld' worden. Het blijft verstandig om bij de interpretatie van deze indicatoren bedacht te zijn op een mogelijk invloed van onvoldoende synchronisatie van gegevens.

In overzicht 6 zijn indicatoren voor de geconstateerde schadebedragen, aantallen zaken en de duur van de fraude weergegeven. De indicatoren in het overzicht zijn als volgt berekend.

*Overzicht 6: aantallen fraudeconstateringen in verhouding tot omvang regeling*

<i>Indicatoren</i>	<i>UWV</i>	<i>SVB</i>	<i>WWB</i>	<i>BD/ FIOD</i>	<i>FMP</i>
o Geconstateerde schade, c.q. opbrengstderving tgv fraude per €100.000 uitgekeerd of geïnd bedrag	€146	€17	€2.620	€962	–
o Aantal uitkeringen, dossiers of cliënten per fraudeconstatering (aantal fraudes ÷ aantal uitkeringen, aangiften, dossiers)	75	11.105	8	229	–
o Duur van de fraude (geconstateerd)	72 dagen	60 maanden	–	1,5 jaar	–

*UWV*

De geconstateerde schade per 100.000 €uitgekeerd bedrag voor de UWV is als volgt te berekenen: €23.546.000 schade door fraude ÷ 16.097.000.000 uitgekeerd bedrag ÷ 100.000 = €146.

Het aantal uitkeringen per fraudezaak is als volgt te berekenen: 2.159.000 uitkeringen ÷ 28.719 fraudezaken = 1 fraudezaak op 75 uitkeringen. De 2.159.000 uitkeringen zijn alle lopende en beëindigde uitkeringen van UWV in het jaar 2004. We gaan uit van dit stroomgegeven voor een jaar, omdat elk nieuw dossier, elke nieuwe uitkering een nieuwe gelegenheid voor fraude biedt en aanleiding is voor een controle.

De gemiddelde duur van de fraudes die UWV in 2004 heeft geconstateerd, bedraagt 72 kalenderdagen. Dit gegeven kan worden gedifferentieerd naar wet, soort fraude (witte -, zwarte - en overige fraude), zwaarte van de fraude en wijze van afdoening (aangifte of boete).

*SVB*

De geconstateerde schade per 100.000 €uitgekeerd bedrag voor de SVB is als volgt te berekenen: €3.982.197 schade ÷ 22.890.000.000 ÷ 100.000 = €17 per €100.000 uitkering

Het aantal uitkeringen per fraudezaak is als volgt te berekenen: 2.498.754 uitkeringen (ultimo 2004) ÷ 225 geconstateerde fraudes = 11.105 (1 fraudeconstatering op 11.105 uitkeringen). Het is mogelijk om hier ook te rekenen met het aantal personen dat in 2004 een AOW-uitkering heeft genoten (aantal AOW-ers ultimo vierde kwartaal 2003 plus het aantal in 2004 toegekende pensioenen), maar de uitkomst verandert dan niet substantieel (blijft ca. 11.000), bovendien betreft de doorstroom personen die niet een geheel jaar uitkering hebben genoten en dus minder in de gelegenheid waren om te frauderen. Het is zelfs te beargumenteren dat de groep beperkt dient te blijven tot degenen die een geheel jaar uitkering hebben gehad. Dit is het aantal ultimo 2003 minus de uitstroom in het jaar 2004. Het verhoudingsgetal wordt dan 1 fraudezaak op 10.641 uitkeringen.

Fraude voor de AOW 2004 werd gemiddeld na 60 maanden geconstateerd.

Bij alle drie de gegevens gaat het volgens de SVB om 'het topje van de ijsberg', aangezien de cijfers alléén betrekking hebben op de strafrechtelijk, in opsporingsonderzoek geconstateerde fraudes.

#### *WWB*

De geconstateerde schade per 100.000 € uitgekeerd bedrag voor de WWB is als volgt te berekenen: €119.600.000 totaal bedrag aan (geconstateerde) bijstandsfraude ÷ €4.565.000.000 rijksuitgaven voor de WWB ÷ 100.000 = €2.620 per €100.000 rijksuitgaven voor de WWB (cijfers 2005). Overigens zal het totaal uitgekeerd bedrag voor de WWB iets lager zijn dan de rijksuitgaven. De gemeenten kunnen als uitvoerders van de WWB deze bedragen (binnen de grenzen van de WWB) ook benutten voor andere bestemmingen dan uitkeringen.

Ultimo 2005 waren er 354.420 uitkeringen ÷ 41.950 bijstandsfraudezaken (BFS en DBS) over 2005 = 1 fraude op 8 uitkeringen.

De duur van de geconstateerde fraude is alleen bekend voor de fraude vermeld in de BFS. De duur wordt daar uitgedrukt in categorieën van maanden en jaren (korter dan 1 maand, tussen 1 en 6 maanden, tussen 6 en 12 maanden, tussen 1 en 2 jaar, langer dan 2 jaar). Het is ons niet bekend of er gegevens beschikbaar zijn om deze categorieën om te rekenen naar een gemiddelde duur.

#### *Belastingen*

De geconstateerde opbrengstderving voor de belastingdienst tengevolge van fraude bedroeg €1.162 miljoen in 2005 (exclusief opbrengstderving vastgesteld door de FIOD, bedrag onbekend). De totale belastingopbrengst in 2005 was €120.743.000.000. Er is dus ca. €960 gedeelde opbrengst geconstateerd per €100.000 geïnde belastingen

Het aantal fraudeconstatering per dossier kan berekend worden. Voor ondernemers zijn er 26.800 vergrijpboetes + 450 FIOD-zaken op circa 1 miljoen dossiers. Dat geeft 1 fraudezaak op 37 ondernemerdossiers. Ondernemingen doen jaarlijks meerdere aangiften voor verschillende belastingmiddelen. Over het algemeen zijn er dus meerdere dossiers per onderneming. Voor particulieren zijn er 12.100 fraudeconstatering op circa 8 miljoen dossiers, dat is 1 fraudeconstatering op 666 dossiers. Voor het totaal gaat het om 39.350 fraudezaken ÷ 9.000.000 dossiers voor ondernemers en particulieren gezamenlijk = 1 fraudezaak op 229 dossiers.

De in het overzicht vermelde 1,5 jaar voor de fraudeduur is een grove benadering die op basis van de volgende gegevens tot stand is gekomen. Wanneer in enige aangifte fraude wordt geconstateerd, kan de belastingdienst aangiften over eerdere jaren onderzoeken. De naheffings- en navorderingstermijn is 5 jaar. Bij buitenlandse inkomsten, zoals rentebaten van buitenlandse bankrekeningen, is die termijn 12 jaar. Ongeveer 80% van de naheffingen betreft één jaar, in circa 20% van de gevallen worden meerdere jaren nagehe-

ven / nagevorderd, variërend van 2 tot 5 jaar. Precieze informatie over de correcties die langer dan één jaar terug gaan is (vrijwel) niet uit de administraties te verkrijgen.

#### *FMP: particuliere verzekeringsfraude*

Het FMP beschikt niet over gegevens over geconstateerde fraudebedragen. De omvang van de totale verzekerde populatie is mogelijk te achterhalen, maar gezien het aantal van veertien fraudezaken is dat een weinigzeggend gegeven.

FMP heeft geen gegevens over de duur van de geconstateerde verzekeringsfraude. Overigens is 'duur' voor verzekeringsfraude en waarschijnlijk voor meerdere vormen van horizontale fraude geen zinnige indicator. Bij veel vormen van horizontale fraude gaat het er vaak juist om, om in een zo kort mogelijke tijd een zo hoog mogelijke fraude-opbrengst te realiseren en niet zozeer om zo lang mogelijk van een frauduleuze opzet te profiteren, zoals vooral het geval is bij uitkeringen uit de publieke kas.

#### *Discussie*

De verschillen in criteria waarmee fraude wordt vastgesteld, heeft ook hier tot gevolg dat de indicatoren moeilijk te vergelijken zijn tussen de verschillende soorten en vormen van fraude. Zo valt met name de SVB op met een zeer lage waarde voor de schade per 100.000 €uitgekeerd bedrag en een zeer hoge voor het aantal cliënten per geconstateerde fraude. Daarentegen kent de SVB weer een hoge waarde voor de gemiddelde duur van geconstateerde fraude (60 maanden). De SVB constateert dus een geringer aantal fraudes, maar het zijn gemiddeld genomen wel fraudezaken die langer hebben geduurd. Deze afwijkingen zijn waarschijnlijk voor een belangrijk (maar onbekend) deel toe te schrijven aan de striktere criteria voor het vaststellen van fraude die de SVB hanteert. Het is niet goed te beoordelen of er reële verschillen in de omvang van fraude aan ten grondslag liggen.

Verder valt het hoge bedrag voor geconstateerde fraude per 100.000 €uitkeringsgelden voor de WWB op. Deze afwijking kunnen we niet verklaren.

#### *c. Pakkans en strafkans*

Pakkans en strafkans zijn indicatoren die de verhouding tussen resultaten van handhaving en de totale (geschatte) omvang van fraude weergeven. Een belangrijk voordeel van deze indicatoren is dat ze het mogelijk maken om de resultaten van handhaving te beoordelen gecorrigeerd voor de omvang van het probleem.

Ondanks het feit dat de constatering en bestraffing van fraude niet aselekt verlopen, gebruiken we hier toch de gangbare term 'kans' voor deze twee grootheden. Hoewel de straf- of sanctiekans bij het hoofdstuk afdoening hoort, behandelen we deze indicator toch hier, vanwege de overeenkomst in berekeningswijze met pakkans.

Voor de geanalyseerde vormen van fraude zijn alleen voor de sociale zekerheidsuitkeringen, WW, WAO en WWB en de volksverzekeringen, schattingen van de totale omvang van fraude beschikbaar.<sup>4</sup>

35

<sup>4</sup> Het Periodiek Onderzoek Regelovertrading Sociale Zekerheid (POROSZ) uitgevoerd voor het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, is het enige voorbeeld van fraude-onderzoek dat schattingen bevat van het 'dark number' voor de in dit onderzoek bestudeerde vormen van fraude.

Met de betreffende schattingen hebben we pakkansen en sanctiekansen berekend voor het jaar 2004 voor:

- WW en arbeidsongeschiktheidsverzekering (beide uitgevoerd door UWV): het verzwijgen van zwarte inkomsten uit zwart werk (inclusief het doen van klusjes voor een geldelijke vergoeding);
- WWB: het verzwijgen van zwarte inkomsten uit zwart werk (inclusief het doen van klusjes voor een geldelijke vergoeding) en eventueel andere bronnen zoals giften en alimentatie, het geven van onjuiste of onvolledige inlichtingen over de woonsituatie (bijvoorbeeld met meerdere personen een huishouden delen, onderverhuur), het verzwijgen van vermogen of van inkomsten uit vermogen.

Om de indicatoren te berekenen dienen de geschatte gegevens vergelijkbaar te zijn met de administratieve gegevens. Daarbij is in de eerste plaats aan de orde of de vraag die is gesteld aan de respondenten overeenstemt met de definitie van fraude die de handhavingsinstanties hanteren. Wij menen dat de vragen over de genoemde fraudes of overtredingen in voldoende mate de gedragingen benoemen die een overtreding en mogelijk fraude betekenen. Bijlage 3 bij dit rapport bevat een overzicht van de vragen.

Fraude is echter niet alleen een kwestie van gedrag, maar ook van intentie. In het POROSZ is er steeds op gewezen dat de gemaakte schattingen betrekking hebben op overtreding van de regels en niet op fraude alleen. In het onderzoek kunnen immers gevallen waarbij sprake is van opzet, niet worden onderscheiden van gevallen waarbij vooral nalatigheid in het spel is. Niettemin dienen de respondenten zich wel bewust te zijn van een overtreding voor dat ze die kunnen toegeven. Waar het gaat om het rapporteren van inkomsten, vermogen of de woonsituatie, raakt overtreding al snel aan fraude zoals opgevat door de handhavingsinstanties.

Tot slot dienen de geschatte en de administratieve gegevens bij voorkeur betrekking te hebben op dezelfde jaren. Dit is over het algemeen moeilijk te realiseren, onder andere omdat er niet voor elk jaar schattingen beschikbaar zijn. We gaan er van uit dat wanneer pakkansen en sanctiekansen over een langere reeks van jaren worden berekend, vertekeningen als gevolg van een gebrekkige synchronisatie van gegevens niet ernstig zijn en de cijfers bruikbaar zijn om reële ontwikkelingen weer te geven. Niettemin is het ook hier verstandig bij de interpretatie van deze indicatoren bedacht te blijven op een mogelijke invloed van verschuivingen in de populatie die de indicatoren niet goed kunnen weergeven. Dit is mogelijk van belang bij regelingen met een relatief groot verloop, zoals de WW.

De berekening van de indicatoren in overzicht 7 verloopt als hierna beschreven.



*Overzicht 7: totale (geschatte) fraude en geconstateerde fraude: pakkans en straffkans*

<i>Frauderisico</i>	<i>% fraude vlg enquête 2004</i>	<i>Populatie 2004</i>	<i>Geschat # fraudeurs</i>	<i># geconsta- teerd</i>	<i># aangif- ten</i>	<i>Pakkans</i>	<i>Straf- kans</i>
<b>UWV (Verzwijgen (zwarte) inkomsten):</b>							
o WW	25,4%	310.380	79.000	-	-	-	-
o WAO	18,9%	1.050.000	198.000	-	-	-	-
o UWV			275.000	427		0,16%	-
<b>WWB:</b>							
o Verzwijgen (zwarte) inkomsten	29%	359.620	104.290	1.130		1%	0,5%
o Onjuiste inlichtingen woonsituatie	6%	298.480	17.909	3.530		20%	10%
o Verzwijgen inkomsten uit vermogen	7%	359.620	25.173	870		3%	1,5%
<b>AOW:</b>							
o Verzwijgen inkomen	10%	243.363	24.336	-		-	-
o Onjuiste inlichtingen leefvorm	1%	1.026.151	10.262	-		-	-
Totaal AOW:	Nvt	Nvt	34.598	361	265	1%	0,8%
<b>Anw:</b>							
o Verzwijgen inkomen	2%	137.761	2.755			-	-
o Onjuiste inlichtingen leefvorm	0%	122.607	-	-		-	-
Totaal Anw:	2	137.761	2.755	290	231	10,5%	8,4%

*UWV: WW en WAO*

We behandelen het verzwijgen van inkomsten uit zwart werk, de zogenaamde ‘zwarte fraude’. In het POROSZ is dit geoperationaliseerd met twee vragen, een naar zwart werk en naar kleinere klusjes voor een geldelijke vergoeding.

WW: Volgens het POROSZ van 2004 maakt 25,4% van de WW-ers zich schuldig aan deze vorm van fraude (Van der Heijden, Van Gils, Laudy, p. 108, appendix 4). Uit een populatie van 310.380 (CBS-Statline, september 2004, maand van enquête), maken dus (bijna) 79.000 personen zich schuldig aan deze vorm van fraude. Het aantal geconstateerde gevallen van zwarte fraude is alleen voor alle door UWV uitgevoerde regelingen bekend en niet per wet. Het is daarom niet mogelijk om een pakkans voor zwarte fraude in de WW afzonderlijk te berekenen.

WAO (arbeidsongeschiktheidsregelingen): Volgens het POROSZ van 2004 maakte 18,9% van de mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering zich schuldig aan deze vorm van fraude (Van der Heijden, Van Gils, Laudy, p. 108, appendix 4). Dit zijn uit een populatie van 964.310 (CBS Statline, september 2004, maand van enquête) ruim 182.000 personen. Vanwege het ontbreken van gegevens over het constateren van zwart werk onder mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering is geen pakkans te berekenen voor dit risico in de WAO.

Het totale aantal in 2004 geconstateerde gevallen van zwarte fraude bedroeg 427. Deze zaken betreffen vooral WW en WAO (WAZ en Wajong). Als we dit aantal als uitgangspunt nemen, komen we voor het jaar 2004 tot een pakkans voor zwart werk in WW en WAO (WAZ en Wajong) gezamenlijk van 0,16%. In werkelijkheid zal deze pakkans nog iets geringer zijn, omdat het aantal geconstateerde fraudes geldt voor UWV als geheel, inclusief de fraude geconstateerd bij de ziektewet.

UWV beschikt niet over gegevens over de afdoening per type frauderisico. Het is daarom niet mogelijk om sanctiekansen te berekenen voor het verzwijgen van inkomsten uit (zwart) werk of andere vormen van fraude.

#### *WWB*

Volgens het POROSZ van 2004 verzwijgt 29% van de mensen met een WWB-uitkering zwarte inkomsten (uit arbeid alleen of uit arbeid en andere bronnen, maar niet uit vermogen; het verschil tussen beide percentages is verwaarloosbaar klein: 28,9% vs 29,3%, Van der Heijden, Van Gils, Laudy, p. 108, appendix 4). De populatie was in de maand van de enquête (september 2004) volgens CBS ruim 359.000. De cijfers resulteren in een pakkans voor het verzwijgen van inkomsten (uit arbeid alleen of uit arbeid en andere bronnen) in de WWB voor het jaar 2004 van 1%.

De relevante populatie is voor het geven van onjuiste inlichtingen over de woonsituatie van WWB-ers een deel van de totale WWB-populatie, namelijk dat deel dat aangeeft alleenstaand (ouder) te zijn. In de enquêtemaand voldeden ruim 298.000 personen aan deze voorwaarde. De gegevens resulteren in een pakkans van 20% voor deze vorm van fraude in de WWB.

Het verzwijgen van inkomsten uit vermogen is weer een overtreding die in principe iedereen met een WWB-uitkering kan begaan. De pakkans voor deze vorm van fraude is (ruim) 3%.

De pakkansen en sanctiekansen voor de WWB zijn berekend met alleen de gegevens over de door de sociale recherches en afdelingen bijzonder onderzoek geconstateerde fraude. Het zijn gegevens over het jaar 2005. Er zijn geen landelijke gegevens beschikbaar over fraude die bij reguliere controles is geconstateerd. Er zijn evenmin landelijke gegevens over de afdoening per frauderisico voor de WWB. De strafkans is daarom berekend met de berekende pakkans en het percentage totale afdoening uit de BFS, zijnde 50% (5.600 zaken een boete of aangifte en 5.670 geen sanctie, 1.380 niet van toepassing) Het ontbreken van gegevens over de fraude die bij reguliere controles wordt geconsta-

teerd, betekent dat de pakkans in werkelijkheid hoger ligt.

### *SVB*

In POROSZ 2004 is ook de omvang geschat van fraude in de uitkeringsregelingen die door de SVB worden uitgevoerd, de AOW, de Anw en de AKW. SVB heeft echter geen gegevens over de precieze regel waartegen wordt gefraudeerd (verzwijgen inkomsten of verzwijgen samenleven). Daarom kunnen voor de volksverzekeringen geen pakkansen en strafkansen per frauderisico worden berekend.

Met de beschikbare gegevens zijn wel pakkansen en strafkansen per wet voor de verschillende risico's gezamenlijk te berekenen. De populatiegegevens zijn afkomstig uit kwartaalberichten van de SVB. De relevante populatie voor het verzwijgen van inkomsten in verband met toeslag voor een partner jonger dan 65 jaar, de zogenaamde gehuwdentoeslag, is dat deel van de AOW-ers in het genot van deze toeslag. Dat aantal was in 2004 243.363.

De AOW-ers die als alleenstaande te boek staan kunnen er belang bij hebben om onjuiste of onvolledige informatie te geven over hun leefsituatie. Twee uitkeringen voor een alleenstaande komen op een hoger bedrag uit dan de uitkering voor samenwonenden. In 2004 waren 1.026.151 AOW-ers als alleenstaande geregistreerd.

De pakkansen zijn berekend met het aantal personen waarbij fraude werd geconstateerd en de strafkansen met het aantal personen waarvoor aangifte van fraude werd gedaan (bijvoorbeeld voor de AOW:  $361 \div 34.598 = 1\%$  en  $265 \div 34.598 = 0,8\%$ ).

### *Discussie*

De berekende pakkansen en sanctiekansen voor de verschillende fraudesoorten zijn moeilijk te vergelijken vanwege verschillen in de criteria op grond waarvan de handhavingsorganisaties fraude vaststellen. Over het algemeen zijn de pakkansen en sanctiekansen laag, 1% of minder. Voor een aantal risico's zijn echter weer opvallend hoge pakkansen berekend, te weten voor het geven van onjuiste inlichtingen over de woonsituatie door mensen met een WWB-uitkering en mensen met een Anw-uitkering.

#### *5.2.3 Indicatoren sanctionering en afdoening door handhavingsorganisatie*

##### *a. bestuurlijke sanctie of aangifte door de handhavingsorganisatie*

Afdoening en sanctionering vormen het sluitstuk van handhaving. Indicatoren inzake afdoening en sanctionering geven de resultaten weer van handhaving inclusief deze stappen in het proces. Bij verticale fraude zijn er een strafrechtelijk en een bestuursrechtelijk traject. Bij horizontale fraude is er naast een strafrechtelijke aanpak een civielrechtelijke procedure mogelijk. Deze kan worden ingesteld door de benadeelde partij. Er is geen landelijke informatie voorhanden over het instellen van civielrechtelijke procedures in verband met verzekeringsfraude of andere vormen van horizontale fraude.

In deze paragraaf behandelen we de afdoening van de geselecteerde vormen van verticale fraude door handhavingsinstanties. Dat betreft administratieve of bestuursrechtelijke afdoening of bestraffing, plus het doen van aangifte (opstellen proces-verbaal) voor strafrechtelijke vervolging door het OM. De vervolging door OM komt in een volgende paragraaf aan de orde.

De keuze tussen het administratief en strafrechtelijk traject wordt geregeld door richtlijnen en afspraken gemaakt met het OM. Voor sociale zekerheidsfraude bestaat een landelijke richtlijn voor premiefraude en een voor uitkeringsfraude. In deze laatste richtlijn wordt bepaald welke gevallen van fraude bestuurlijk worden afgedaan door de UWV, de SVB (volksverzekeringen) en de gemeenten (WWB) en welke gevallen voor opsporing en vervolging in aanmerking komen. Wanneer het benadelingsbedrag meer is dan € 6.000, dient een opsporingsonderzoek te worden ingesteld en dient geconstateerde fraude strafrechtelijk te worden afgedaan. Voor belastingen gelden de Aanmeldings-, transactie- en vervolgingsrichtlijnen (ATV-richtlijnen) van OM en Minister van Financiën gezamenlijk. Er wordt een opsporingsonderzoek voorgesteld, te volgen door een aangifte bij het constateren van fraude, als er sprake is van opzet en het fiscaal nadeel €5.500 of meer bedraagt voor particulieren en € 11.500 of meer voor ondernemingen. Indien niet aan één of beide criteria wordt voldaan, vindt bestuurlijke afhandeling plaats. Bij horizontale fraude geldt een aantal wegingscriteria aan de hand waarvan wordt beslist of een aangemelde zaak door een van de regionale politiekorpsen in onderzoek dient te worden genomen.

Voor alle fraudevormen geldt, dat indien geen aangifte wordt gedaan, of als een zaak na aangifte door het OM wordt geseponneerd, een bestuurlijke straf dient te volgen, doorgaans een boete, een maatregel of een (geregistreerde) waarschuwing.

Bij voorkeur moeten de indicatoren inzake afdoening inzichtelijk maken in welke mate in overeenstemming met deze richtlijnen en afspraken wordt gehandeld. Dat wil zeggen dat de afdoening wordt weergegeven per categorie, zoals gedefinieerd in bovengenoemde richtlijnen naar zwaarte van de fraude.

Afdoening wordt vaak in juridische zin opgevat: de strafrechtelijke of bestuursrechtelijke sanctionering. We streven hier naar een bredere verantwoording. Om het gehele proces nadat een zaak in onderzoek is genomen in kaart te brengen, dienen ook zaken te worden verantwoord die niet strafrechtelijk of bestuurlijk worden afgedaan. Dat kan bijvoorbeeld door registratie van een reden voor het niet treffen van een sanctie, bijvoorbeeld ontoereikende capaciteit voor onderzoek, overlijden van de verdachte, verzuim om een beoordeling van de zaak te maken, etc.

Overzicht 8 geeft indicatoren inzake afdoening door handhavingsorganisaties weer.

#### *UWV*

UWV kan een sluitend beeld geven van de afdoening van alle fraudegevallen in totaal en voor de fraude zoals onderscheiden naar zwaartecategorieën in de afspraken met het OM. Er bestaat geen inzicht in de bestuurlijke afdoening van de terugstroom van septs. De gegevens zijn zoals weergegeven terug te vinden in de statistiek Distribuerende functie handhaving van UWV.

### SVB

SVB registreert 'fraude' als opzet is te bewijzen (in een opsporingsonderzoek) en het benadelingsbedrag de €6.000 overschrijdt. Het bleek niet mogelijk te bepalen voor welk deel van de strafbare fraude aangifte wordt gedaan. De SVB deed in 2004 voor de AOW aangifte bij het OM voor 157 zaken van de 225 waarvoor een opsporingsonderzoek werd ingesteld en voor 265 van de 361 daarbij betrokken personen. De strafrechtelijke afdoening bedraagt dus 70% voor het aantal zaken en 73% voor het aantal personen. Er is geen administratie van de 68 zaken waarvoor een opsporingsonderzoek is ingesteld, maar na afloop geen aangifte is gedaan. SVB tekent bij deze cijfers aan dat alles wat afgedaan kan worden ook wordt afgedaan, strafrechtelijk of bestuursrechtelijk. De SVB heeft in 2003, het meest recente jaar waarvoor alle benodigde cijfers beschikbaar zijn, voor de AOW ongeveer 9.150 onrechtmatigheden, inclusief fraudes, geconstateerd. Het aantal is niet precies vast te stellen omdat de resultaten van enkele onderzoeken (nog) niet zijn beoordeeld op de vraag of er sprake was van een onrechtmatigheid. Voor dat jaar heeft SVB in totaal 3.907 bestuurlijke sancties getroffen (boeten, maatregelen, waarschuwingen, Handhaving door de Sociale Verzekeringsbank, rapportage 2004, p. 39, tabel 6.6.)<sup>1</sup>. In totaal is dus in 43% van de geconstateerde onrechtmatigheden en fraudes een bestuurlijke sanctie getroffen. Overigens heeft SVB in een belangrijk (maar ons onbekend deel van) de 57% van de onrechtmatigheden die niet zijn bestraft, een correctie aangebracht.

De SVB heeft op dit moment als enige van de in dit onderzoek betrokken instanties inzicht in de bestuurlijke afdoening van de terugstroom van sepots. De betreffende gegevens zijn te vinden in de Handhavingsrapportage van de SVB.

### WWB

De gegevens over afdoening voor de WWB zijn opgenomen in de BFS. De gegevens hebben betrekking op het deel van de fraude geconstateerd door sociale recherches en afdelingen bijzonder onderzoek. Over het algemeen zijn dat zwaardere gevallen van fraude.

### Belastingdienst

Bij de belastingdienst zijn het aantal fraudeconstateringen en het aantal sancties niet onafhankelijk van elkaar vast te stellen. Het aantal fraudeconstateringen wordt afgeleid van het aantal correcties waarbij een sanctie, te weten een vergrijpboete, is opgelegd (indien 'verwijtbaarheid' in het spel is). Het aantal opgelegde vergrijpboeten is bekend. De belastingdienst kent een aantal waarborgen die er voor moeten zorgen dat (vrijwel) 100% van de beboetbare correcties ook daadwerkelijk wordt beboet en verder ook in overeenstemming met de ATV-richtlijnen wordt afgehandeld. Over de afhandeling van vergrijpboetes worden verder geen gegevens geregistreerd. Het is dus niet duidelijk of er beboet-

41

<sup>1</sup> De volgende gegevens uit de Handhavingsrapportage SVB 2005, tabel 6.6, p. 31:

Jaar	Boeten	Boetewaarschuwing	Maatregelen	Maatregelwaarschuwing	Totaal
2003	1.782	549	788	788	3.907
2004	2.730	793	1.012	350	4.885

bare correcties zijn die niet conform de regels worden afgehandeld, en, zo ja, om welke aantallen het gaat.

In overzicht 8 veronderstellen we dat inderdaad (vrijwel) alle fraudezaken waarbij een vergrijpboete kan worden opgelegd, ook met deze sanctie worden afgedaan. Volgens opgave van de belastingdienst worden verder ook nog circa 450 fraudeconstateringen door de FIOD-ECD verder onderzocht. Vanwege de 'una via' regel wordt in deze zaken geen boete opgelegd. De gegevens over onderzoeken door de FIOD-ECD verstrekt door de belastingdienst corresponderen niet met gegevens van de FIOD-ECD zelf. Er is dus niet vast te stellen hoeveel van deze onderzoek leiden tot een aangifte bij het OM. Als we veronderstellen dat alle onderzoeken leiden tot een aangifte zijn een aantal indicatoren voor afdoening te berekenen.

De belastingdienst verwacht in de loop van 2006 de administratie van de bestuurlijke terugstroom van sepots op orde te hebben.

*FMP: particuliere verzekeringsfraude*

Bij het constateren van horizontale fraude in een opsporingsonderzoek wordt aangifte gedaan. Bestuursrechtelijke afdoening bestaat niet. Over civielrechtelijke procedures is geen landelijke informatie voorhanden.

---

**Overzicht 8: Afdoening fraude door handhavingsorganisaties**

---

Onderdeel	UWV	SVB	WWB	BD/FIOD
<b>a. fraude totaal</b>				
1. strafrechtelijke afdoening (# proces-verbaal ÷ # geconstateerde fraude)	2,0%	73%	17%	1,15%
2. bestuursrechtelijke afdoening (# bestuurlijke afdoening ÷ # geconstateerde fraude)	93,8%	–	33%	98,85%
afdoening totaal ((# proces-verbaal + # bestuurlijke afdoening) ÷ # geconstateerde fraude)	95,8%		50%	100%
3. geen sanctie (# geen sanctie ÷ # geconstateerde fraude)	4,2%	–	50%	
Totaal	100%		100%	
<i>Verbijzondering bestuursrechtelijke afdoening fraude:</i>				
1. boete (# boeten ÷ # geconstateerde fraude)	54,4%	–	n.v.t. (v.a. 2005)	98,85%
2. waarschuwing (# waarschuwingen ÷ # geconstateerde fraude)	39,4%	–	n.v.t.	
<b>b. naar zwaarte fraude</b> (vlgs richtlijnen OM)				
<i>zware fraude (in % van # zaken zware fraude)</i>				
1. strafrechtelijke afdoening (proces-verbaal)	72,9%	70%		
2. bestuursrechtelijke afdoening : boete	20,3%			
3. bestuursrechtelijke afdoening: waarschuwing	0,9%			
4. geen sanctie	5,9%			
<i>lichte fraude (in % van # zaken lichte fraude)</i>				
1. strafrechtelijke afdoening (proces-verbaal)	0,1%	–	–	–
2. bestuursrechtelijke afdoening : boete	93,4%			
3. bestuursrechtelijke afdoening: waarschuwing	0,4%			
4. geen sanctie	6,2%			
<i>nulbenadelingen (in % # zaken nulbenadelingen)</i>				
1. strafrechtelijke afdoening (proces-verbaal)	12,8%	–	–	–
2. bestuursrechtelijke afdoening: waarschuwing	85,1%			
3. geen sanctie	2,1%			
<b>c. Terugstroom voor bestuurlijke afdoening, w.v. (aantallen):</b>				
boete		30	–	–
waarschuwing		6		
geen sanctie (geen grond)		0		
geen sanctie (geen beoordeling)		23		
geen sanctie (geen beoordeling)		1		
nog in behandeling		0		

---

### *Discussie*

Ook bij dit onderdeel is het door de uiteenlopende criteria die handhavingsorganisaties hanteren om fraude vast te stellen, naast verschillen in registratie, moeilijk om indicatoren voor de geanalyseerde terreinen van fraude en handhavingsinstanties te vergelijken.

#### *b. financiële afhandeling door handhavingsorganisatie: terug- en invordering*

Indicatoren voor de financiële afhandeling dienen weer te geven in hoeverre de schade veroorzaakt door fraude door de handhavingsorganisaties wordt rechtgezet door het opleggen van boeten, het (terug)vorderen van te veel uitgekeerde – of gedeerde bedragen en tenslotte door daadwerkelijke incasso van de bedragen.

In- en terugvordering en vooral incasso zijn doorgaans afzonderlijke processen die dicht bij het primaire proces van de organisatie staan (het verstrekken van uitkeringen, het innen van belastingen en premies) dan bij handhaving en sanctionering. In de administraties wordt doorgaans geen relatie gelegd met de rechtsgrond voor de vorderingen, zoals fraude of onrechtmatigheden. Er zijn daarom weinig gegevens bekend over de verhoudingen van schade door fraude enerzijds en herstel door daadwerkelijk geïnde boeten en teruggevorderde schade anderzijds.

Overzicht 9 laat zien welke indicatoren met de beschikbare gegevens zijn te berekenen.

#### *UWV*

De ratio's voor UWV zijn als volgt berekend (gegevens uit de statistiek distribuerende functie handhaving UWV):

De boeteratio: €1.379.588 totaal bedrag aan boeten inzake fraude ÷ €23.546.000 schadebedrag tengevolge van fraude = 5,9% van het schadebedrag tengevolge van fraude wordt als boete opgelegd.

Terugvorderingsratio fraude: €14.574.342 totaal bedrag teruggevorderd in verband met fraude ÷ €23.546.000 schadebedrag tengevolge van fraude = 61,9%.

#### *SVB*

De SVB hanteert alleen een boeteratio. Deze wordt anders gedefinieerd dan de boeteratio in overzicht 9. De SVB-ratio geeft weer in welke mate de SVB in de gevallen die in aanmerking komen voor beboeting ook daadwerkelijk een boete heeft opgelegd. De boeteratio was in 2005, het eerste jaar waarin zij werd bepaald, bij de AOW 86%, bij de Anw 62% en bij de AKW 71%. Deze boeteratio wordt bepaald op basis van afzonderlijk onderzoek en kan niet rechtstreeks met administratieve gegevens worden berekend.<sup>1</sup>

#### *WWB*

De boeteratio voor de WWB is als volgt berekend: €7.400.000 totaalbedrag aan vorde-

44 \_\_\_\_\_  
<sup>1</sup> De SVB betwist het nut van een (financiële) boete- en terugvorderingsratio zoals in overzicht 9 gedefinieerd, omdat handhavingsorganisaties moeten terugvorderen en boeten moeten opleggen conform wettelijke normen die de hoogte van de terugvorderingen en boeten bepalen. De mogelijkheden om deze ratio's te variëren zijn daarom beperkt. Bovendien zijn deze ratio's zonder informatie over incasso volgens de SVB een nietszeggend gegeven.



ringen uit boeten in verband met fraude (volgens Incassoratio BDS, december 2004 – november 2005, maatwerk rapportage CBS aan SZW, tabel 2.2) ÷ €119.600.000 totaal bedrag aan geconstateerde fraude 2005 (Bijstandsfraudestatistiek, CBS, 2006, tabel 2)

De WWB kent als enige organisatie in overzicht 9 een incassoratio die alleen betrekking heeft op de terugvorderingen op grond van een fraudeconstatering en het gefraudeerd bedrag. Vorderingen uit boeten en maatregelen tellen niet mee in de ratio.

De ratio wordt als volgt berekend: het geïncasseerde bedrag in een periode als percentage van de totale uitstaande schuld aan het begin van die periode + de ingestelde terugvorderingen in die periode.

In formulevorm:

$(A \div B) * 100\%$ :

A = het geïncasseerde bedrag in periode t

B = de totale uitstaande schuld begin periode t + ingestelde terugvorderingen periode t

Over de periode december 2004 – november 2005 bedraagt deze ratio 14,4%

*FMP: particuliere verzekeringsfraude*

Eventuele terugvorderingen voor schade geleden door particuliere verzekeringsfraude is een civielrechtelijke aangelegenheid. Er zijn geen landelijke gegevens over bekend.

*Overzicht 9: financiële afhandeling fraude door handhaving: terug- en invordering*

Onderdeel	UWV	SVB	WWB	BD/FIOD
1. Boeteratio (totaal bedrag boeten inzake fraude ÷ totaal benadelingsbedrag fraude)	5,9%	(86%) AOW	6%	28,7%
2. Terugvorderingsratio fraude (totaal bedrag terugvordering ivm fraude ÷ benadelingsbedrag fraude)	61,8%	–	–	–
3. Incassoratio boeten inzake fraude (totaal geïnd bedrag ivm boeten inzake fraude ÷ totaal bedrag opgelegde boeten inzake fraude)	–	–	–	–
4. Incassoratio terugvordering fraude (incasso van 2)	–	–	14,4%	–

*5.2.4 Afdoening door justitie*

Indicatoren voor de afdoening door justitie geven een beeld van het strafrechtelijk sluitstuk van de handhaving. De gang van zaken kent drie fasen en is in het kort als volgt te beschrijven:

- 1) Vervolgging: het opsporingsonderzoek kan leiden tot indiening van een aangifte middels een proces-verbaal bij het Openbaar Ministerie, dat vervolgens overgaat tot dagvaarding van de verdachte voor de rechter, een transactie of het seponeren van de

- zaak. Geseponeerde zaken komen vaak alsnog in aanmerking voor bestuurlijke afdoening, een onderwerp behandeld in de voorgaande paragraaf.
- 2) Berechting: in geval van dagvaarding besluit de rechter tot veroordeling, vrijspraak of ontslag van rechtsvervolging. De rechtbank kan de verdachte ook schuldig verklaren zonder oplegging van een straf of besluiten tot nietigheid van de dagvaarding, onbevoegdheid van de rechter, niet-ontvankelijkheid van het Openbaar Ministerie of schorsing.
  - 3) Tenuitvoerlegging: opgelegde boetes moeten vervolgens ook worden geïnd en vrijheids- en taakstraffen worden uitgevoerd.

De handhavingsorganisaties dienen gegevens over de afdoening door OM en Rechtbank te krijgen door middel van afloopberichten. Zij zijn alle in overleg met het OM over de tijdige en landelijke aanlevering van de gewenste gegevens. Alleen de SVB heeft op dit moment een beeld van de strafrechtelijke afdoening van haar aangiften. De SVB-gegevens in overzicht 10 betreffen de aangiften gedaan in het jaar 2004.

Geen enkele van de organisaties genoemd in overzicht 10 beschikt over informatie over de tenuitvoerlegging van straffen of heeft zicht op levering van dat type gegevens in de nabije toekomst.

---

*Overzicht 10: afdoening fraudezaken door justitie*

---

<i>Onderdeel</i>	<i>UWV</i>	<i>SVB</i>	<i>WWB</i>	<i>BD/FIOD</i>	<i>FMP</i>
	<i>(aangiften 2004)</i>				
<b><u>A. OM</u></b>	–	<i>n</i>	<i>%</i>	–	–
Nog in behandeling		433	81.7		
Sepot		34	6.4		
Voorwaardelijk sepot		8	1.5		
Transactie		16	3		
Geen veroordeling		2	.4		
Taakstraf		24	4.5		
Terugstroom voor bestuurlijke afdoening		42			
<i>Subtotaal OM</i>		<i>517</i>	<i>97.5</i>		
<b><u>B. RECHTBANK</u></b>	–			–	–
Veroordeling alternatieve straf		6	1.1		
Veroordeling boete		1	.2		
Veroordeling vrijheidsstraf		2	.4		
Schuldig zonder straf		1	.2		
Ontslag van rechtsvervolging		2	.4		
Vrijspraak		1	.2		
<i>Subtotaal rechter</i>		<i>13</i>	<i>2.5</i>		
Totaal		530	100		

---

### 5.2.5 Capaciteit en proces

Naast effectiviteit, de vraag of de gewenste resultaten worden bereikt met handhaving, is ook de efficiëntie van belang: wegen de effecten van handhaving op tegen de kosten? Gegevens over beschikbare en besteedde capaciteit en doorlooptijden per type controle kunnen, wanneer een relatie is te leggen met de resultaten van de controles, onderzoeken en afdoening, een indicatie geven van de efficiëntie van handhaving.

#### *UWV*

UWV kan geen gegevens over capaciteit en inspanning leveren die in verband zijn te brengen met resultaten van onderzoeken of van handhaving in het algemeen.

#### *SVB*

De SVB maakt jaarlijks een overzicht van kosten en opbrengsten van handhaving. Het betreft de kosten en opbrengsten van diverse belangrijke activiteiten van handhaving en van activiteiten als beleidsontwikkeling, management en juridische advisering die tot de overhead zijn te rekenen. De baten van handhaving zijn de opbrengsten van terugvoorderingen voor te veel betaalde uitkeringen en besparingen op toekomstige uitkeringen die na een constatering van fraude worden stopgezet. Het doel van de onderzoeken is om een indruk te geven van de kosten-baten verhouding van de overwegend structurele en omvangrijke handhavinginspanningen van de SVB.

De kosten en baten hebben betrekking op handhaving in brede zin die zich onder meer richt op de rechtmatigheid van uitkeringen. Fraudebestrijding wordt niet als een afzonderlijke post onderscheiden.

Het overzicht is het resultaat van een afzonderlijk onderzoek. Het kan niet rechtstreeks uit administratieve gegevens worden geput. Het is dus ook niet goed mogelijk om specifieke vragen te beantwoorden met de gegevens of om vergelijkingen te maken met andere organisaties.

#### *WWB*

Voor de WWB zijn er op landelijk niveau geen gegevens bekend over handhavinginspanningen van de gemeenten in relatie tot resultaten.

#### *De belastingdienst*

De belastingdienst kan gegevens leveren over geplande en gerealiseerde capaciteit voor het primaire proces van handhaving en voor de 'niet primaire tijd'. Deze is te beschouwen als overhead. De tijd voor het primaire proces kan verder worden onderscheiden naar 'product', zijnde de verschillende typen controles per belastingmiddel, en naar 'procescapaciteit' voor administratieve werkzaamheden ten behoeve van de controles. De uitkomsten van de verschillende controles worden echter niet afzonderlijk geregistreerd. Er kan daarom geen verband worden gelegd tussen capaciteit, inspanning en resultaat om de efficiëntie van handhaving te beoordelen.

#### *FMP: particuliere verzekeringsfraude*

Bestrijding van particuliere verzekeringsfraude is een zaak van veel verschillende organisaties: verzekeringsmaatschappijen, arrondissementsparketten, regiokorpsen en FMP.

Er zijn geen landelijke gegevens voorhanden over de inzet van mensen en middelen.

### 5.3. Overzicht en discussie

In deze paragraaf geven we een samenvatting van de belangrijkste indicatoren en de wijzen waarop deze zijn te berekenen en trekken we conclusies ten aanzien van de mogelijkheden en beperkingen om de indicatoren op elkaar te betrekken en te vergelijken. Elk van de handhavingsorganisaties die in dit onderzoek is betrokken, beschikt over een registratiesysteem dat in principe in staat is om alle stappen in het handhavingproces vanaf fraudesignaal, controle, onderzoek en afdoening te registreren. Over het algemeen streven de betrokken organisaties ook naar het geven van een sluitend beeld van handhaving, dat wil zeggen naar een registratie die elke stap in het proces van handhaving vastlegt. Het OM dient verder informatie aan de handhavingsinstantie te leveren over het sluitstuk van handhaving, de strafrechterlijke afdoening (vervolgning, berechting en tenuitvoerlegging).

We hebben negen verschillende typen indicatoren geformuleerd, van indicatoren voor de 'controledichtheid' van een regeling, tot aan indicatoren voor de inzet van mensen en middelen. Een deel van de gedefinieerde indicatoren is met gegevens van de verschillende handhavingsorganisaties te berekenen. Deze indicatoren zijn in de handleiding voor de Fraudemonitor en in deze rapportage zo duidelijk mogelijk gedefinieerd en beschreven. Ter illustratie zijn ze met reële gegevens van de handhavingsorganisaties berekend. De indicatoren zijn in principe op twee manieren te gebruiken:

- a. om ontwikkelingen van prestaties in de tijd per frauderisico, fraudesoort, regeling of organisatie te volgen, of
- b. om prestaties tussen verschillende fraudevormen of organisaties te vergelijken. Om de prestaties van handhavingsorganisaties te kunnen vergelijken hebben we gestreefd naar vergelijkbare indicatoren voor de verschillende vormen van fraude. Een vergelijkbare berekeningswijze betekent nog niet vanzelfsprekend vergelijkbaarheid van cijfers. Het is immers mogelijk dat cruciale begrippen voor de indicatoren bij verschillende organisaties anders worden geoperationaliseerd.

#### *a. indicatoren per fraudesoort, regeling of handhavingsorganisatie*

We bespreken eerst gebruik van de indicatoren per fraudesoort. Om een beeld te geven van de inspanningen en resultaten inzake handhaving zijn de volgende vier sets van indicatoren de belangrijkste:

1. indicatoren voor de verhouding tussen controles of onderzoeken en fraudeconstateringen,
2. indicatoren voor de afdoening door de handhavingsorganisaties zelf (bestuursrechtelijk) en
3. indicatoren voor de strafrechterlijke afdoening.
4. de pakkans en strafkans

Verder zijn indicatoren voor de inzet van mensen en middelen mogelijk interessant, maar alleen de SVB kan daar informatie over leveren. We beoordelen hier in hoeverre deze belangrijke indicatoren voor elk van bestudeerde vormen van fraude en handhavingsorganisaties berekend kunnen worden.

### *UWV*

UWV biedt een redelijk compleet overzicht van inspanningen en resultaten. Er zijn indicatoren te berekenen voor de uitkomsten van controles (1) in termen van fraude of overtreding. Er zijn meerdere soorten controles en onderzoek mogelijk, maar er is geen beeld van de resultaten per soort controle of onderzoek. De verantwoording van de afdoening door UWV (2) is vrijwel compleet te noemen, inclusief een verantwoording per zwaartecategorie fraude (zwaar, licht, nulbenadeling), zodat beoordeeld kan worden in hoeverre de afdoening geschiedt in overeenstemming van de richtlijnen afgesproken met het OM. Er is ook inzicht in de verhouding tussen boeten en terugvorderingen enerzijds en schade tengevolge van fraude anderzijds. Een verantwoording van de strafrechterlijke afdoening van UWV-zaken en van de bestuurlijke afdoening van de terugstroom van sepots ontbreekt echter (3).

Pakkansen en straffkansen (4) zijn uiteraard alleen te berekenen waar schattingen van de totale omvang van fraude voorhanden zijn. Vooralsnog is dat alleen het geval voor het terrein van de sociale zekerheid. Niettemin ontbreekt daar in een aantal gevallen een uitsplitsing van het aantal geconstateerde fraudegevallen naar wet en afzonderlijk frauderisico waarmee pakkansen en straffkansen te berekenen zijn. Voor de UWV is daarom een pakkans voor de organisatie als geheel berekend (2 wetten) en niet voor afzonderlijke risico's zoals het verzwijgen van inkomsten of het niet melden van samenleven.

### *SVB*

Bij de SVB kan fraude alleen in opsporingsonderzoek worden vastgesteld. Een duidelijke verantwoording van de uitkomst van opsporingsonderzoeken (1) en van de afdoening van de onderzochte zaken (2) ontbreekt echter. De indicatoren inzake uitkomsten van onderzoek en inzake afdoening door de handhavingsorganisatie moeten daarom op basis van andere gegevens en aanvullende veronderstellingen worden afgeleid. SVB beschikt wel over gegevens over de strafrechterlijke afdoening van haar zaken en over de bestuurlijke afdoening van OM-sepots (3). SVB kan als enige handhavingsorganisatie in dit onderzoek informatie leveren over inspanningen voor handhaving in samenhang met resultaten, in casu de kosten en baten van handhaving. Fraude is daarin niet apart benoemd. Ook bij SVB ontbreekt een uitsplitsing van het aantal geconstateerde fraudegevallen naar wet en afzonderlijk frauderisico waarmee pakkansen en straffkansen (4) te berekenen zijn. Voor de SVB zijn deze kansen daarom berekend voor de uitgevoerde wetten, AOW en Anw, als geheel.

### *WWB*

Voor de WWB bestaat inzicht in de inspanningen en resultaten van handhaving (1) voor de (over het algemeen zwaardere) fraude behandeld door de afdelingen sociale recherche en bijzonder onderzoek van de gemeentelijke sociale diensten, het deel van de fraude waarover landelijk gegevens worden verzameld. Het aantal opsporingsonderzoeken waarbij fraude wordt geconstateerd is bekend, als ook de afdoening door de handhavingsorganisaties, inclusief de aangiften bij het OM (2). Een verantwoording van de strafrechterlijke afdoening ontbreekt echter (3).

Voor de WWB zijn wel pakkansen (4) per frauderisico (verzwijgen inkomsten, vermogen of samenleven) te berekenen. De sanctiekansen zijn gebaseerd op de berekende pak-

kansen en het gemiddelde percentage bestrafte zaken voor de WWB. Er zijn namelijk geen landelijke gegevens over de afdoening per frauderisico voor de WWB.

#### *Belastingdienst/ FIOD*

De belastingdienst voert geen afzonderlijke registratie van uitkomsten van controles. Het aantal fraudeconstateringen moet daarom worden afgeleid van het aantal sancties dat is opgelegd (1). Als gevolg daarvan moeten ook indicatoren voor afdoening door de belastingdienst worden afgeleid (2). Er is geen inzicht in de strafrechtelijke afdoening van zaken of in de terugstroom van septs (3). Er zijn geen schattingen van de totale omvang van fraude beschikbaar om een pakkans en straffkans (4) te berekenen.

#### *FMP*

Voor het voorbeeld van horizontale fraude dat in het onderzoek is betrokken, particuliere verzekeringsfraude, zijn zeer weinig indicatoren te berekenen. Voor een deel heeft dat te maken met het deels privaatrechtelijk karakter van het veld. Controle op fraude is een zaak van particuliere verzekeringsmaatschappijen en er is geen sprake van enige (bestuursrechtelijke) afdoening door handhavingsorganisaties (2). Maar ook de verantwoording van de uitkomsten van opsporingsonderzoeken (1) en van de strafrechtelijke afdoening van geconstateerde fraude ontbreekt voor deze fraudevorm (3).

We concluderen dat er een aantal indicatoren is te berekenen, waarmee de ontwikkeling van de prestaties ter bestrijding van verschillende vormen van verticale fraude is te beoordelen. Bij deze conclusie passen twee belangrijke kwalificaties. In de eerste plaats is het niet eenvoudig om per frauderisico of de specifieke regel waartegen wordt gezondigd inspanningen, resultaat en afdoening in samenhang te beoordelen. In veel gevallen zal men genoeg moeten nemen met een oordeel op een hoger aggregatieniveau, bijvoorbeeld inspanningen, resultaten en afdoening per wet of regeling, of per organisatie voor meerdere wetten. Overzicht 11 laat de niveaus zien waarop gegevens beschikbaar zijn (exclusief FMP). We onderscheiden de volgende niveaus: frauderisico, de regel die wordt overtreden, bijvoorbeeld het verzwijgen van inkomsten uit (zwarte) arbeid, fraudevorm, zijnde de regeling of uitkering waartoe de fraude is te rekenen, bijvoorbeeld de WAO, reisverzekeringen, omzetbelasting en tot slot de fraudesoort, zijnde de maatschappelijke sector waarbinnen de fraude valt, bijvoorbeeld de belastingen, sociale zekerheid. Het hoogste aggregatieniveau per kolom (organisatie, c.q. regeling) is bepalend voor de mogelijkheden om uitspraken te doen per kolom. Bijvoorbeeld wil men aangeven voor hoeveel fraudeconstateringen uit opsporingsonderzoek UWV aangifte heeft gedaan, kan die informatie niet per frauderisico of wet worden geleverd, maar alleen voor UWV als geheel.

<i>Overzicht 11: aggregatieniveaus van de gegevens over inspanning, resultaat en afdoening</i>				
	<i>UWV</i>	<i>SVB</i>	<i>WWB</i>	<i>BD/FIOD</i>
<b>Inspanning</b>				
Controle	regeling	risico	–	regeling
opsporingsonderzoek	organisatie	regeling	risico	organisatie
<b>Resultaat</b>				
Fraude	deels regeling, deels organisatie	regeling	risico	organisatie
Overtreding/ onrechtmatigheid	risico	risico	–	–
<b>Afdoening fraude</b>				
Bestuursrechterlijk	regeling		regeling	organisatie
Aangifte	regeling	regeling		organisatie
strafrechterlijk	–	organisatie	regeling	–

Een tweede kwalificatie is dat twee organisaties (SVB en de belastingdienst) geen afzonderlijke registratie voeren van geconstateerde fraude en afdoening. De benodigde gegevens voor berekening van de gewenste indicatoren moeten dan worden afgeleid uit andere gegevens. Bijvoorbeeld het opleggen van een sanctie is een teken dat fraude is geconstateerd. Deze gegevens en indicatoren zijn niet rechtstreeks aan een (sluitende) registratie van het betreffende proces te ontleen en wekken daarom minder vertrouwen. Bovendien zijn deze indicatoren niet op basis van openbare gegevens te bepalen, maar alleen in nauw overleg met de betrokken handhavingsorganisaties te berekenen.

#### *b. Vergelijking van indicatoren tussen organisaties en regelingen*

Als tweede bezien we de mogelijkheden en beperkingen om de geformuleerde indicatoren te gebruiken om verschillende organisaties en regelingen te vergelijken. We bespreken dit onderwerp per groep indicatoren.

#### *Indicatoren voor de verhouding controle – populatie*

De controle-intensiteit, de verhouding tussen aantallen controles en de omvang van de te controleren populatie, kan dienen als een vergelijkbare maat voor de inspanning van verschillende handhavingsorganisaties. Om controle-intensiteit te kenmerken, zijn voor de controles als totaal voor drie organisaties indicatoren op een vergelijkbare manier te berekenen (UWV, SVB en belastingdienst zie overzicht 12, rij 1). Voor het belang van fysieke controles zijn er indicatoren voor twee organisaties te berekenen (voor UWV en belastingdienst, overzicht 12, rij 3) en voor administratieve controles alleen voor UWV (rij 2).

*Overzicht 12: verhoudingen tussen aantallen controles en aantallen object*

<i>Indicator</i>	<i>UWV</i>	<i>SVB</i>	<i>WWB</i>	<i>BD/FIOD</i>	<i>FMP</i>
1. Controledichtheid (aantal controles ÷ aantal uitkeringen)	X	X	–	X	–
2. % alleen administratieve controle	X	–	–	–	–
3. % fysieke controle (huisbezoek en oproepen, veldonderzoekingen)	X	–	–	X	–

De handhavingsinstanties zijn echter zeer terughoudend in het doen van uitlatingen over de intensiteit van controle. De verscheidenheid van controles is volgens de instellingen te groot en de verdeling van de controles over de populatie te ongelijkmatig om met een kwantitatieve indicator te typeren.

*Indicatoren voor de uitkomsten van controle en onderzoek*

De cruciale indicatoren voor de verhoudingen tussen inspanning (controle of opsporingsonderzoek) en uitkomst (fraudeconstateringen) zijn voor een beperkt aantal fraude-soorten en handhavingsorganisaties op (enigszins) vergelijkbare manier te berekenen (te weten voor UWV en belastingdienst voor administratieve controle, fysieke controle afzonderlijk en voor controle in totaal, zie overzicht 13, rijen 1 en 2). De beperking is een gevolg van verschillen in de definities van fraude en de verschillende rollen die controles en opsporingsonderzoek bij het constateren van fraude door de verschillende organisaties spelen.

*Overzicht 13: controles, onderzoeken en fraudeconstateringen*

<i>Indicator</i>	<i>UWV</i>	<i>SVB</i>	<i>WWB</i>	<i>BD/FIOD</i>	<i>FMP</i>
6. % fraudeconstatering bij administratieve controle	X	n.v.t.	–	X	–
7. % fraudeconstatering bij fysieke controle (huisbezoeken, oproepen, veldtoetsingen)	X	n.v.t.	–	X	–
8. % fraudeconstateringen bij opsporingsonderzoek	–	X	X	X	–
9. % fraudeconstatering in controle + onderzoek	X	X	–	X	n.v.t.

We hebben op verschillende manieren geprobeerd de gegevens die de verschillende organisaties beschikbaar hebben, meer vergelijkbaar te maken. Eén mogelijkheid is alleen te kijken naar de verhouding tussen het aantal opsporingsonderzoeken en het aantal geconstateerde fraudes (rij 3 in overzicht 13). Er zijn dan gegevens beschikbaar voor drie organisaties, c.q. regelingen (SVB, WWB en de belastingdienst). Daarmee wordt echter alleen in schijn winst geboekt. De SVB stelt pas een opsporingsonderzoek nadat in een vooronderzoek is komen vast te staan dat er vrijwel zeker sprake is van fraude. Het instellen van een opsporingsonderzoek staat daarmee vrijwel gelijk aan het constateren van fraude. De vooronderzoeken zijn een vorm van onderzoek die bij andere organisaties weer niet voorkomt. Het SVB-cijfer voor deze indicator is daarom niet te vergelijken met dezelfde indicatoren voor WWB en belastingdienst.



Een tweede mogelijkheid is het berekenen van de verhouding tussen geconstateerde fraudes en het totaal aantal uitgevoerde controles plus opsporingsonderzoeken (rij 4 in overzicht 13). Deze aanpak levert enige winst op. De indicator is voor drie van de vijf verschillende organisaties op vergelijkbare wijze te berekenen (UWV, SVB en de belastingdienst/ FIOD).

Meer vergelijkbaarheid kan ook worden nagestreefd door niet alleen fraude, maar ook overtredingen in de vergelijking te betrekken (zie overzicht 14). Het aantal organisaties waarvoor indicatoren op vergelijkbare manier zijn te berekenen, neemt daarmee niet toe. Alleen UWV en SVB kunnen gegevens leveren over geconstateerde overtredingen in verhouding tot aantallen controles en opsporingsonderzoeken. Bij de overige ontbreken de benodigde gegevens.

<i>Overzicht 14: controles, onderzoeken en constatering van overtreding en fraude</i>					
<i>Indicator</i>	<i>UWV</i>	<i>SVB</i>	<i>WWB</i>	<i>BD/FIOD</i>	<i>FMP</i>
4. % overtredingen bij controle	X	X	–	–	–
5. % overtredingen en fraude bij controle	X	X	–	–	–
6. % overtredingen en fraude bij controles en opsporingsonderzoeken	X	X	–	–	–

*Indicatoren voor afdoening door handhavingsorganisatie en justitie*

We onderscheiden afdoening door de handhavingsorganisaties zelf (in bredere zin ook administratieve ‘afhandeling’) en strafrechtelijke afdoening door het OM (zie overzicht 15).

<i>Overzicht 15: Afdoening fraude door handhavingsorganisaties en OM</i>					
<i>Onderdeel</i>	<i>UWV</i>	<i>SVB</i>	<i>WWB</i>	<i>BD/FIOD</i>	<i>FMP</i>
<b>a. fraude totaal</b>					
1. aangifte (# proces-verbaal ÷ # geconstateerde fraude)	X	X	X	X	–
2. bestuursrechtelijke afdoening (# bestuurlijke afdoening ÷ # geconstateerde fraude)	X	–	X	X	–
afdoening totaal ((# proces-verbaal + # bestuurlijke afdoening) ÷ # geconstateerde fraude)	X	–	X	X	–
3. geen sanctie (# geen sanctie ÷ # geconstateerde fraude)	X	–	X	–	–
Totaal	X	–	X	–	–
4. strafrechtelijke afdoening (door OM)	–	X	–	–	–

De mate waarin aangifte wordt gedaan van geconstateerde fraude is bekend voor vier van de vijf organisaties die in dit onderzoek zijn geanalyseerd (overzicht 15, rij 1). Het betreft de handhavingsorganisaties voor verticale fraude. FMP, de handhavingsorganisatie actief voor horizontale fraude, heeft geen inzicht in de verhouding tussen de verzekeringfraude waarvan bij haar aangifte wordt gedaan en het totaal aantal verzekeringsfraudes.

De mate waarin de handhavingsorganisaties zelf bestraffend optreden is voor drie van de vijf organisaties, c.q. regelingen, bekend: UWV, WWB en de belastingdienst (overzicht 15, rij 2). Hetzelfde geldt voor het totaal van het doen van aangifte en bestuursrechterlijke bestraffing.

Het deel van de geconstateerde fraude dat niet wordt bestraft is bij twee van de vijf organisaties, c.q. regelingen bekend, te weten bij UWV en voor de WWB (overzicht 15, rij 3). De SVB heeft geen administratie van de zaken waarvoor een opsporingsonderzoek is ingesteld, maar na afloop geen aangifte is gedaan.

Alleen de SVB heeft een beeld van de strafrechtelijke afdoening van haar aangiften door het OM (overzicht 15, rij 4). De SVB is ook de enige van de in dit onderzoek betrokken instanties die inzicht heeft in de bestuurlijke afdoening van de terugstroom van septs.

#### *De indicatoren pakkans en strafkans*

De pakkans en strafkans zijn te beschouwen als de indicatoren die het beste de prestaties van fraudebestrijding weergeven. Zij zetten immers de uitkomsten van fraudebestrijding (aantallen constateringen en aantallen gestraften) af tegen de totale (geschatte) omvang van fraude. Deze indicatoren zijn uiteraard alleen te berekenen indien er omvangschattingen van fraude beschikbaar zijn. Voor wat betreft de fraudesoorten die in dit project nader zijn bekeken, is dat alleen voor de sociale zekerheidsregelingen het geval. Er zijn schattingen van de fraudeomvang beschikbaar voor de WW en WAO (UWV), de volksverzekeringen AOW, Anw en AKW (SVB) en voor de WWB.

In principe zijn de vergelijkingen weer te maken per frauderisico (de regel waartegen gezondigd wordt), per regeling (uitkering) of per handhavingsorganisatie. In het navolgende behandelen we per organisatie de mogelijkheden om pakkansen en strafkansen te berekenen (zie overzicht 16). De belastingdienst/ FIOD en FMP komen niet in een afzonderlijke paragraaf aan de orde, omdat er geen schattingen zijn voor de omvang van de fraude die deze organisaties bestrijden.

#### *UWV*

Voor de UWV is het totale aantal geconstateerde gevallen van drie afzonderlijke frauderisico's bekend: 'zwarte fraude', 'witte fraude' en 'overige fraude'. Deze laatste bestaat vooral uit te late hersteldmelding voor de ziekwet en het fingeren van de inschrijving bij CWI. Voor de omvang van deze 'overige fraude' zijn geen schattingen beschikbaar en voor 'witte fraude' ontbreken ze sinds 2004. Voor 'zwarte fraude' in de WW en de WAO zijn wel schattingen beschikbaar, maar de UWV-statistieken bevatten alleen cijfers over de geconstateerde 'zwarte fraude' voor UWV als geheel (inclusief ziekwet), niet voor elke regeling apart. De cijfers hebben volgens UWV (medeling) wel hoofdzakelijk betrekking op de geconstateerde fraude voor de WW en WAO (WAZ en Wajong). Slechts een klein deel betreft de ziekwet. De te berekenen pakkans is te beschouwen als een (goede) benadering van het frauderisico 'zwarte fraude' voor de hele organisatie UWV.

UWV beschikt over gegevens per regeling en voor de organisatie als geheel met betrekking tot het aantal aangiften, de bestuursrechterlijke afdoening en over de gevallen waarin niet is opgetreden. Daarmee zijn voor elk van deze wijzen van afdoening strafkansen te berekenen. De gegevens zijn niet beschikbaar voor de afzonderlijke frauderisico's. UWV beschikt niet over gegevens over de bestraffing van fraude door het OM.

#### *SVB*

SVB heeft gegevens over geconstateerde fraude per regeling (AOW, Anw, AKW) en niet per frauderisico. Voor de omvang van de afzonderlijke frauderisico's van de AOW en de Anw zijn schattingen beschikbaar. Het betreft fraude met betrekking tot het inkomen (onjuiste opgave of verzuim meldingen wijzingen) en fraude met betrekking tot de leefvorm (verzuim melding van het gaan voeren van een gezamenlijke huishouding). De geschatte aantallen zijn bij elkaar op te tellen tot één totale maat per regeling, onder de veronderstelling dat elke geschatte fraude niet staat voor een persoon, maar voor een strafbare handeling. We kunnen dus 'pakkansen' berekenen voor totale fraude in de regelingen AOW en Anw. Deze 'pakkansen' hebben niet, zoals gebruikelijk, betrekking op personen die de kans lopen te worden betrapt, maar fraudeleuze overtredingen die een gelegenheid vormen tot betrappen. Deze pakkansen zijn niet te berekenen voor de afzonderlijke frauderisico's of voor de SVB als geheel.

SVB heeft cijfers over het aantal geconstateerde fraudegevallen waarin aangifte is gedaan, per regeling. Daarmee zijn strafkansen te berekenen. Er zijn geen gegevens over de wat is gebeurd in die gevallen waarin geen aangifte is gedaan. Er is dus geen 'bestuursrechterlijke' strafkans voor fraude te berekenen.

#### *WWB*

Voor de WWB zijn de aantallen geconstateerde fraude bekend voor de afzonderlijke frauderisico's. Voor de omvang van twee van die risico's zijn ook schattingen gemaakt. Dit zijn 'zwarte inkomsten uit arbeid verzwijgen' en 'onjuiste inlichtingen geven over de woonsituatie'. Voor de overige frauderisico's ontbreken schattingen (voor 'verzwijgen witte inkomsten', 36% van de geconstateerde gevallen in 2005, voor de categorie 'anders' 9% en voor de categorie 'onbekend' 7%). Dit betekent dat voor het frauderisico 'zwarte fraude' en voor het 'onjuiste inlichtingen geven over de woonsituatie' pakkansen zijn te berekenen voor de WWB die met pakkansen voor dezelfde risico's in andere sociale zekerheidsregelingen zijn te vergelijken. Vanwege het ontbreken van schattingen voor deel van de frauderisico's, is het niet mogelijk een pakkans te berekenen voor de WWB als geheel.

Er zijn evenmin landelijke gegevens over de afdoening per frauderisico voor de WWB, alleen voor de regeling als geheel. Daarom is alleen een strafkans voor de regeling te berekenen.

Bij de indicatoren voor de WWB past nog de kanttekening dat ze maar een deel van de werkelijkheid weergeven. De landelijke gegevens over WWB hebben alleen betrekking op de door de sociale recherches en afdelingen bijzonder onderzoek geconstateerde fraude. Er zijn geen landelijke gegevens beschikbaar over fraude die bij reguliere controles is geconstateerd.

<i>Overzicht 16: totale (geschatte) fraude en geconstateerde fraude: pakkans en strafkans</i>						
<i>Indicatoren</i>		<i>UWV</i>	<i>SVB</i>	<i>WWB</i>	<i>BD/ FIOD</i>	<i>FMP</i>
<i>Pakkans</i>						
	Organisatie	X	–	–	–	–
	Regeling	–	X	–	–	–
	Risico	X	–	X	–	–
<i>Strafkans</i>						
	Organisatie	X	–	–	–	–
	Regeling	X	X	X	–	–
	Risico	–	–	–	–	–

### *Conclusie*

De mogelijkheden om de prestaties inzake fraudebestrijding te beoordelen en vergelijken met gegevens van de handhavingsorganisaties en met indicatoren die van die gegevens gebruik maken, zijn beperkt. Dit is een tegenvallend resultaat van het project Fraudemonitor. Bij de start van het project werd er van uit gegaan dat het verzamelen van de gegevens een belangrijke bijdrage kon leveren tot inzicht in de effectiviteit van fraudebestrijding. De beperkte vergelijkbaarheid heeft vooral te maken met verschillen in de criteria op grond waarvan fraude wordt vastgesteld.

De beperkingen van de informatievoorziening en indicatoren zijn waarschijnlijk toe te schrijven aan het feit dat de reguliere administratiesystemen niet zijn bedoeld om gegevens voor externe verantwoording te leveren, maar zijn opgezet ter ondersteuning van de primaire werkprocessen conform de voor het betreffende terrein geldende wet- en regelgeving. Een andere factor van belang is de mate waarin de handhaving is gecentraliseerd in één organisatie, dan wel is ondergebracht in meerdere organisaties.

### **Bijlage 1: Begeleidingscommissie onderzoek ontwikkeling Fraudemonitor**

Prof. Dr. H. Elffers (NSCR, voorzitter)

Mr. P. van Dijk (Ministerie van Financiën, DG Belastingdienst)

Mr. C.H. van der Laan (Ministerie van Justitie, DGHR/ DH)

Mw. Mr. E.M.A.F. Vos (Arrondissementsparket Den Haag)

Drs. F. Willemsen (Ministerie van Justitie/ WODC/ EWB)

Drs. K. de Wit (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie FEZ)

## Bijlage 2: Fraude Monitor (voorbeeld)

Deze bijlage bevat een voorbeeld van een fraudemonitor die, voor zover mogelijk, met beschikbare gegevens is ingevuld. De onderzoeksgegevens zijn afkomstig uit: Kwantificering verzekeringsfraude schadeproducten CMC/T11 Company, Amsterdam, 2005 en: Peter van der Heijden, Ger van Gils, Olav Laudy, Regelgeving in de WAO, WW en ABW/ WWB in 2004, Den Haag, september 2005

Kenmerken onderzoek						Indicatoren voor de probleemomvang				Indicatoren voor de handhaving				Achtergronden (T11): 1 veilig; 5 kwetsbaar									
Soort fraude	Vorm fraude	Onderzoekende instantie	Nr.	Methode	N		Prevalentie (%)*	Aantal		Financieel		Pak-kans*	Strafkans		Capaciteit		T1	T2	T3	T4	T5	T6, etc...	
								1	2	3	4		5	6*	FTE	€							
Verz.	Aanspr	Verbond v. Ver	01	eq/ es/or			11																
Verz.	Brand	Verbond v. Ver	02	eq/ es/or			9																
Verz.	Motor	Verbond v. Ver	03	eq/ es/or			12																
Verz.	Rechtb	Verbond v. Ver	04	eq/ es/or			6																
Verz.	Reis	Verbond v. Ver	05	eq/ es/or			16																
Verz.	Pl.vaar	Verbond v. Ver	06	eq/ es/or			14																
Verz.	Gem.	Verbond v. Ver	07	eq/ es/or			11																
Uitker	WAO	Min SZW (2004)	12	RR / T11	830	Zwart werk	19 (13-26)	198.000				0,16%**					2.44	2.65	2.18	2.58	2.24	257	
						Rapporteren gezondheid	22 (12-31)	233.000															
Uitker	WW	Min SZW (2004)	13	RR / T11	870	Zwart werk	25 (19-32)	79.000				0,16%**					2.23	2.45	2.62	2.92	2.48	2.78	
						medewerking-verplichtingen (solliciteiten ed.)	35 (29-40)	107.000															
Uitker	WWB	Min SZW (2004)	14	RR / T11	880	Verzwijgen inkomen	29 (23-36)	104.000				1%	0,5%				2.38	2.72	2.74	3.06	2.52	2.82	
						Onjuiste inlichtingen woonsituatie	6 (2-9)	18.000				20%	10%										
						Verzwijgen vermogen	7 (3-11)	25.000				3%	1,5%										

1 Aantal daders/ overtreders

2 Aantal overtredingen

3 Winst van de overtreder

4 Verlies van de gedupeerden

5 Strafkans geconstateerd (aantal sancties / aantal gepakten uit administraties \* 100)

6 Strafkans op basis van schattingen van de omvang (aantal sancties / aantal overtreders (1) \* 100)

\* Inclusief betrouwbaarheidsinterval van de puntschatting

\*\* 0,16% voor zwart werken WAO en WW (UWV) samen.

### **Bijlage 3: Vragen naar overtreding regels uitkeringen uit het periodiek onderzoek overtredingen sociale zekerheid 2004**

#### *Inkomen uit arbeid (WAO)*

- Doet u de laatste tijd, bijvoorbeeld het afgelopen jaar, wel eens voor of via vrienden en bekenden kleinere klusjes of wat werk voor een kleinere of grotere vergoeding, zonder dat aan de uitkeringsinstantie door te geven? (Het gaat om een geldelijke vergoeding.)
- Heeft u in de afgelopen 12 maanden wel eens zwart werk gedaan naast uw WAO-uitkering?

#### *Rapporteren gezondheid (WAO)*

- Heeft de arts of specialist u wel eens verteld dat de klachten die de oorzaak zijn van uw arbeidsongeschiktheid, zijn afgenomen, zonder dat u dat aan de uitkeringsinstantie heeft doorgegeven?
- Heeft u zich bij een controle door de uitkeringsinstantie wel eens zieker voorgedaan en minder in staat tot werken dan u werkelijk bent?
- Heeft u zelf wel eens een herstel van de klachten die de oorzaak zijn van de arbeidsongeschiktheid bemerkt, bijvoorbeeld in uw huidige baan, bij vrijwilligerswerk of klusjes in huis, zonder dat u dat aan de uitkeringsinstantie heeft doorgegeven?
- Voelt u zich wel eens langere tijd duidelijk sterker en gezonder en in staat om meer uren te werken zonder dat u dat aan de uitkeringsinstantie doorgeeft?

#### *Verzwijgen (zwarte) inkomsten (WWB)*

- Doet u de laatste tijd, bijvoorbeeld het afgelopen jaar, wel eens voor of via vrienden en bekenden kleinere klusjes of wat werk voor een kleinere of grotere vergoeding, zonder dat aan de uitkeringsinstantie door te geven? (Het gaat om een geldelijke vergoeding.)
- Heeft u in de afgelopen 12 maanden wel eens zwart werk gedaan naast uw WAO-uitkering?
- Heeft u in de afgelopen 12 maanden inkomsten gehad naast uw uitkering die u niet heeft opgegeven, bijvoorbeeld inkomsten uit alimentatie, een studiebeurs, onderverhuur, andere sociale uitkeringen, giften, rente en dergelijke?

#### *Onjuiste inlichtingen woonsituatie (WWB)*

- Heeft u, sinds u uw uitkering heeft, aan de uitkeringsinstantie ooit onjuiste of onvolledige inlichtingen gegeven over uw woonsituatie, gezinssamenstelling, burgerlijke staat, het zijn of hebben van kostgangers of onderhuurders?

*Verzwijgen vermogen (WWB)*

- Heeft u of uw gezin spaarbankboekjes, spaarrekeningen, aandelen, andere waardepapieren, lijfrente, een levensverzekering of een koopsompolis die u niet aan de uitkeringsinstantie heeft opgegeven?