



Het ISMO-rapport

Misbruik en oneigenlijk gebruik inzake belastingen, sociale-verzekeringwetgeving en subsidieregelingen

DR. M. A. WISSELINK

Inleiding

De in 1979 ingestelde Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk Gebruik (ISMO), bestaande uit vertegenwoordigers van de Ministeries van CRM, Economische Zaken, Financiën, Justitie, Sociale Zaken en Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, heeft tot taak studies op het gebied van misbruik of oneigenlijk gebruik van fiscale, sociale, en subsidiëwetgeving te coördineren of aan te vatten. De stuurgroep bracht april 1981 een interim-rapport uit, in hoofdzaak gewijd aan misbruik van voormelde overheidsregelingen. Van ambtelijke zijde was inzake het onderdeel belastingfraude daaraan reeds het z.g. rapport-Van Bijsterveld (april 1980) voorafgegaan. Van universitaire kant verscheen o.a. de criminologische studie (mei 1980) van Drost, De Jong, en Jongman over inkomstenbelastingfraude en een nog niet geheel gepubliceerd onderzoek van Vinke (1982) over fiscale fraude bij z.g. fatsoenlijke belastingbetalers. Inzake misbruik e.d. van sociale-zekerheidswetgeving verscheen o.m. het rapport-Lamers (1978), uitgebracht door een interdepartementale werkgroep. Hierna wordt ingegaan op hoofdzaken van het ISMO-rapport alsmede op een enkel aspect van een regeringsstandpunt terzake. (Na voltooiing van dit artikel verscheen eind augustus 1982 de *Nota fraudebestrijding* van minister Van der Stee. Dit kon ik niet meer behandelen.) Het rapport bestaat uit een hoofdrapport en een aantal bijlagen, nl. rapporten van diverse ambtelijke werkgroepen. Het is tevens in boekvorm gepubliceerd 1).

Het hoofdrapport

Begrippen

De begrippen misbruik en oneigenlijk gebruik waarmee de stuurgroep opereert, zijn de volgende. *Misbruik* is het bewerkstelligen van geen of te weinig betaling van verplichte bijdragen aan de overheid en van het verkrijgen of genieten van een (te hoge) uitkering, door het bewust niet, niet tijdig, niet juist, of

niet volledig verstrekken van gegevens of inlichtingen. *Oneigenlijk gebruik* is volgens de regels van de wet, maar in strijd met de bedoeling ervan, geheel of ten dele ontgaan van een verplichte bijdrage aan de overheid of het verkrijgen of genieten van een (te hoge) uitkering.

Deze werkdefinities worden door de strafrechtjurist Verheul 2) nader bezien. T.a.v. het oneigenlijk gebruik wijst hij er terecht op dat in beginsel *alle* personen of instanties die op enige wijze omgaan met de collectieve-verzekeringssystemen of belastingheffing, subjecten van oneigenlijk gebruik kunnen zijn, dus ook de betreffende overheidsinstanties die de wet uitvoeren, zoals de belastingdienst of sociale diensten. Misbruik is volgens hem elke gedraging die rechtstreeks, ook letterlijk, in strijd is met de betreffende fiscale, sociale, of subsidiëregeling. Over de verhouding tussen de begrippen oneigenlijk gebruik en misbruik zegt hij o.a. dat de grenzen tussen het eerste, het door de wetgever niet bedoelde gebruik van de wet, en het tweede, het tevens wetstrijdige handelen of nalaten, vaag is. Ik ben het daarmee, althans theoretisch, niet eens, en ik ben er zo goed als zeker van dat dit ook niet de achterliggende visie van de ISMO-stuurgroep is. *Beide* gedragingen zijn „wetsstrijdig”, d.i. direct in strijd met de wet. De eerste gedraging wordt die doordat de rechter, bij voorbeeld de belastingrechter, *achteraf* constateert dat iemand in strijd met het doel van de wet een of andere belasting-besparende juridische weg heeft gevolgd, en vervolgens kan een reeds op die grond door de inspecteur in afwijking van de aangifte opgelegde (hogere) aanslag worden gesanctioneerd. (De rechter kan dit doen zowel via „normale” methoden van wetsuitleg als via de z.g. „*fraus legis*”-doctrine, even afgezien van het bijzondere middel der z.g. „richtige heffing”, art. 31 AWR.) De eerstgenoemde vorm van strijd met de wet, het oneigenlijke gebruik, is in strijd met de *administratiefrechtelijke* wetgeving: fiscale, sociale wetgeving, enz. De tweede gedraging, het misbruik der wet (terecht in het ISMO-rapport uitsluitend omschreven als schending van informatieverplichtingen) is in strijd met de (fiscale en sociale) *strafwet*. Verheuls syste-

matiek van kenschetsing van schending van informatieve plichten als slechts een subcategorie van „misbruik”, namelijk z.g. „*frauduleus misbruik*”, is volgens mij dan ook te beperkt. Deze terminologie verwijderd zich ook zeer ver van de operationele begrippen van ISMO en van Van Bijsterveld, die beide naar mijn mening hier dichter bij de positiefrechtelijke realiteit staan. Verheul wijst voorts inzake het vorenstaande en inzake de begrippen (on)geoorloofd ontgaan van belasting en belastingontduiking op de studie van het Fiscaal-Economisch Instituut van de Erasmus Universiteit Rotterdam over het internationale ontgaan van belastingen waarin „voor dit labyrintische veld onderscheidende criteria worden ontwikkeld”.

Voornaamste conclusies

De objectieve mogelijkheden voor misbruik of oneigenlijk gebruik (MO) namen bijna recht evenredig toe met de toename van het aantal en de ingewikkeldheid van de wettelijke regelingen op fiscaal, sociaal en subsidiegebied. Daadwerkelijke actie terzake hangt af van het rendement van MO, en van de normatieve opvattingen van de potentiële plegers, nl. van hun belastingmoraal. T.a.v. *het rendement zijn er de factoren van verbeteringen door fraude van de relatieve concurrentiepositie, de materiële statushandhaving, de handhaving van het consumptieniveau waaraan men zich gewend heeft enz. Daarnaast zijn er, als tegenwerkende factoren, de „investeringskosten” van de potentiële pleger van MO, zoals advieskosten en kosten van oprichting van een BV. Voorts is er de kans op sancties, de „pakkans”.* De algemene conclusie is dat de mogelijkheden om MO te plegen zijn toegenomen via een daarvoor gunstige ontwikkeling van voormelde omstandigheden.

De stuurgroep wijst een aantal argumenten door sommigen, o.a. Heertje 3), genoemd, voor een gunstige uitwerking van het (voort)bestaan van het z.g. zwarte circuit op de Nederlandse economie af. Deze argumenten zijn o.a. — het zwarte circuit stimuleert consumptie van luxe goederen; — bestrijding van het zwarte circuit zou leiden tot kapitaalvlucht en emigratie van voor de economie waardevolle personen; en

1) Zie H. Sleurink, *Hoe fraude de samenleving bedreigt, het ISMO-rapport*, Gouda Quint BV, Arnhem, 1982. Voorts over de wijze van openbaarmaking A. L. J. Grotenhuis, Het ISMO-rapport, *Weekblad voor fiscaal recht*, 1981, 5550, blz. 701-703. Op 8 februari 1982 volgde een uitgave van het ISMO-rapport als kamerstuk, Tweede Kamer, 17 050, nr. 1.

2) J. M. Verheul, Oneigenlijk gebruik en misbruik, *Nederlands Juristenblad*, 1982, blz. 569-576.

3) A. Heertje, Misbruik en oneigenlijk gebruik, *Beleid en Maatschappij*, 1982/1, blz. 28-30.

— de bouw van betaalbare woonruimte, en de werkgelegenheid in het algemeen zou worden bevorderd.

De stuurgroep wijst daartegenover op schending van de rechtvaardigheid (gelijkheidsbeginsel), afname van geloofwaardigheid van overheidsdoelstellingen, en demoralisatie bij de burgers, als OM niet krachtig wordt bestreden. Ook kunnen grote budgettaire verliezen ontstaan resp. voortduren. De omvang van MO is kennelijk groot, ook al is exacte kwantificering (nog) niet mogelijk. Schadelijke neveneffecten bij krachtige bestrijding van MO zijn niet zo belangrijk, zo meent de stuurgroep, omdat het terugdringen van MO toch slechts geleidelijk kan gebeuren. Oneigenlijk gebruik is tot nu slechts ten dele, via z.g. reparatiewetgeving, te bestrijden; misbruikbestrijding — het rapport spreekt zelfs van een sprinkhanenplaag! — dient zoveel mogelijk te worden tegengegaan, via in hoofdzaak vier categorieën maatregelen.

De eerste soort van maatregelen is gericht op het rechtstreeks wegnemen of beperken van de mogelijkheden MO te plegen, b.v. via bronbelastingen, voorheffingen of vereenvoudiging van (belasting)wetgeving. De tweede soort beperkt de voordelen, verkleint de rendementsprikkel door, waar mogelijk, tot belasting- of premieverlaging over te gaan. Vooralsnog lijkt deze weg budgettair nauwelijks haalbaar. Ten derde kan de formele controle op de wetsnaleving worden verbeterd of verscherpt (een vergroting van de pakkans dus. Controle is echter duur en arbeidsintensief. Wil men directe resultaten behalen, dan is steekproefsgewijze controle, of zeer grondige controle in geselecteerde gevallen, vaak onvermijdelijk, ondanks de aantasting van het gelijkheidsbeginsel. Coördinatie en overleg tussen de controlerende en opsporende organen dient nagestreefd, resp. verbeterd te worden. Ten slotte dienen maatregelen ter verbetering van de verhouding tussen burger en overheid te worden overwogen, zoals goede voorlichting, consistentie van tegengaan van MO met andere overheidsactiviteiten, goede afweging van het opsporingsbelang met het belang van de burger, doorzichtigheid en uitvoerbaarheid van een maatregel, en het in elke situatie maken van een goede kosten- en batenanalyse. De stuurgroep heeft vele — ten dele onverwachte — problemen gehad bij het verzamelen van informatie bij de vele desbetreffende, zich gesloten opstellende overheidsinstanties. Niet elke instantie controleert bij voorbeeld streng, met name de bedrijfsverenigingen en gemeentelijke sociale diensten worden in dit verband genoemd. Van de fiscus wordt dit overigens door de stuurgroep niet gezegd.

O.a. op grond van een goede uitkomst van een proef tot verscherpte motorrijtuigenbelastingcontrole, en vaklitera-

tuur (nl. het onderzoek van Friedland e.a., A simulation study of income tax evasion, *Journal of Public Economics*, 1978, blz. 107-116) concludeert de stuurgroep dat het preventief effect van zichtbare en snel uitgevoerde controles belangrijk is. Mede in dit verband wordt gewezen op de noodzaak van verbetering van samenwerking tussen de betrokken overheidsinstanties, landelijk vooral door betere uitwisseling van gegevens, regionaal door het werken met opsporingsteams (gewone en bijzondere politie zoals de FIOD, en bepaalde fiscale-controleambtenaren) en contactgroepen. Bestrijding van het fenomeen der koppelbazen dient — mede gelet op recente en aanstaande scherpere wetgeving — nog te worden geïntensiveerd (voor een gedetailleerde beschrijving van koppelbaasactiviteiten en bestrijdingsmogelijkheden leze men bijlage F van het rapport.

De werkgroeprapporten

Omvang fraude

De werkgroep houdt zich begrijpelijk-kerwijs op de vlakte. Men wijst o.a. op onvolkomenheid (ook t.g.v. privacy en geheimhoudingsplichten) van de diverse overheidsstatistieken, b.v. die van politie en CBS, op het z.g. „dark number“-probleem, alsmede op het oorzakelijke probleem bij toename van delicten: komt dit door reële stijging, of door intensievere opsporing? Men spreekt de wens uit dat CBS-gezinsenquête (op anonieme basis) als onderzoeksinstrument t.z.t. mogelijk zullen zijn. Zal dit hetzelfde lot beschoren zijn als de volkstellingsoperaties indertijd? De werkgroep heeft wel cijfers vermeld over de globale omvang (macro) van de bij MO betrokken geldstromen. Criteria zijn de mate(n) van „misbruikgevoeligheid“: niet of nauwelijks, in beperkte mate, en zeker. Totaalcijfers, en in bijlage I een specificatie naar ministerie, geldstroomvariant, en MO-soort, worden gegeven. Grofweg de helft van de desbetreffende uitgaven, en een zeer groot deel der desbetreffende inkomsten (schommeling rond de 95% van het totaal), vindt men zeker misbruikgevoelig (in beginsel althans, het begrip is niet nader toegelicht in het werkgroeprapport). Scenarioschrijver Sleurink is in zijn boek (blz. 61-65) m.i. veel te negatief over het werkgroeprapport dat terecht aan de voorzichtigte kant is, en dat zich niet tot krasse uitspraken laat verleiden over de mogelijke fraude-omvang.

Vormen en methoden

De werkgroep voegt nog een begrip-bepaling aan die van het hoofdrapport en bijlage G toe, namelijk misbruik bij invordering: „Het opzettelijk onmogelijk maken van verhaal bij invordering van aan de overheid verschuldigde be-

dragen, dan wel bij terugvordering van door de overheid uitgekeerde bedragen“. Aan „MO-gevoelige ambtenaren“ werden vragenlijsten verzonden ter inventarisatie van MO-soorten. Men verzamelde 376 vragenlijsten. De relatieve intensiteit van elke soort is niet onderzocht. De werkgroep wijst op het voorlopige van de bevindingen. Ik moet voor details wel naar het rapport verwijzen. Ook hier valt de realistische en rustige betoogtrant op.

Uitwisseling gegevens 4)

Ik omschrijf, n.a.v. het door de werkgroep gestelde, als „krachtenveld“ het geheel van alle *persoonsgebonden* informatie, waarmee de bij de uitvoering van fiscale, sociale enz., wetgeving betrokken ambtenaren hebben te maken, en die in beginsel voor wederzijdse uitwisseling vatbaar is uit een oogpunt van zuivere doelmatigheidsoverwegingen. De werkgroep, samengesteld uit vertegenwoordigers van alle betrokken uitvoerende instanties, komt tot een uitgebreid rapport dat qua intentie het zwaartepunt van het hele ISMO-rapport is. De taakopdracht is zeer ruim: gedeeltelijke inventarisatie van interbureaucratische MO-informatieverzamelingen; studie van wijze van verstrekking van gegevens tussen betrokken overheidsorganen; knelpunten, juridische regelingen, invloed van geheimhoudingsplichten, coördinatie, uitbreiding gegevensuitwisseling; initiëren of begeleiden van experimenten; en toetsing van al het vorenstaande aan het belang van de bescherming der persoonlijke levenssfeer (privacy).

De werkgroep onderscheidt beleidsinformatie versus uitvoeringsinformatie, en procesinformatie versus projectinformatie. Beleidsinformatie is grotendeels *gedepersonifieerde*, voor statistieken bedoelde informatie (b.v. branchedocumentatie). Uitvoeringsinformatie is per definitie individuele informatie over concrete (a.s.) belastingplichtigen enz. Procesinformatie is informatie inzake standaardhandelingen, b.v. periodieke loongegevens. Projectinformatie is die welke gericht is op één project, bij voorbeeld aangaande een van fraude verdachte persoon.

Beweegredenen van overheidsinstanties om geen gegevens aan een ander uitvoeringsorgaan te verstrekken kunnen — in de praktijk waargenomen! — o.a. zijn een beroep op rechtsbeginselen, b.v. privacy der geregistreerden, overschrijding der eigen bevoegdheid, of het gelijkheidsbeginsel. Soms doet men beroep op de privacy als dekmantel voor onwil tot informatieverstrekking. Dit laatste kan gebeuren omdat men meent anders de eigen dienstbelangen te scha-

4) Zie mijn dissertatie *Privacy en belastingbetaler, aspecten van fiscale strafvordering en fiscale inlichtingenplicht*, Leiden, Kluwer, 1982, i.h.b. blz. 210-217; 267-277; 317-339.

den. Er kunnen ook zuivere persoonlijke motieven der betrokken ambtenaren voor een weigering meespelen. Een eigen dienstbelang kan hier zijn het interbureaucratische concurrentiemotief inhoudende dat de informatieverzekerende partij dusdoende tijd en geld uitspaart, en dus budgetruimte krijgt ten koste van de benaderde instelling (bij voorbeeld FIOD). Er worden nog veel meer bestuurssociologische interessante ambtelijke fenomenen genoemd, b.v. zelfbescherming, relatiebescherming, verhulpen van eigen falen, identificatie met de cliëntèle. Voorts verzucht de werkgroep dat sommige diensten zich méér aantrekken van de door hen te behandelen groepsbelangen dan het algemeen belang der fraudebestrijding. Men doelt in het bijzonder op gemeentelijke sociale diensten die — begrijpelijk! — moeite hebben met de dubbelrol dienstverlener-controleur.

Voorts komen op verschillende plaatsen in het rapport de diverse wettelijke geheimhoudingsplichten (deze zijn niet absoluut, het eigen dienstbelang is het voornaamste criterium) uitgebreid aan de orde, en de relatieve feitelijke bewegings- c.q. beleidsvrijheid der betrokken ambtenaren. Genoemd worden o.a. voor- en nadelen van het al dan niet vereist zijn van toestemming van chefs voor informatie-uitwisseling. De werkgroep concludeert ten eerste tot het in niet onbetekenende mate bestaan van informele, in beginsel onwettige, informatie-uitwisseling tussen de diensten. Men wil dit het liefst legaliseren voor het doel van (een betere) fraudebestrijding. Dit is misschien wel het „hardste” onderdeel van het hele ISMO-rapport, ondanks de daarna aan privacy gewijde aandacht. Voorshands denkt men hierbij echter voornamelijk aan de harde criminaliteit, de (georganiseerde) koppelbazen.

Aan de privacy wordt een apart hoofdstuk besteed (bijlage D, blz. 28-36; Sleurink, blz. 101-106). Men hanteert o.a. privacy-definities uit het Nederlandse-woordenboek van Van Dale, en van art. 8 Europese mensenrechtenconventie. De werkgroep erkent dat de privacy per definitie door voormelde uitwisseling van (geautomatiseerde) persoonsgegevens wordt aangetast. Het belang van een tweerichtingsverkeer wordt benadrukt: weet de burger precies welke gegevens voor welk doel worden gebruikt, en of ze worden geheimgehouden door de ambtelijke dienst? Zo ja, dan zal hij meestal bereid zijn ze te verstrekken. Gebruik door derden *zonder* voorkennis van de geregistreerde zou deze laatste de ernstigste vorm van privacy-schending achten. Ik acht dit een vorm van „wishful thinking”, al zal het soms best waar kunnen zijn. Gewezen wordt voorts op de reeds geldende z.g. privacy-aanwijzingen voor overheidsregistraties van 1975. Ik vul dit aan door te wijzen op de wetsontwerpen Wet op de persoonsregistratie (30 november 1981) en Tijdelijke wet aanmelding geautomatiseerde

persoonsregistraties (9 juli 1982). Zoals hierboven al aangeduid, wordt de privacy soms als „wapen” gehanteerd om informatie aan een andere dienst te weigeren. De werkgroep betreurt dit, hoewel ze erkent dat de wet soms duidelijk verplicht tot geheimhouding, b.v. t.a.v. medische gegevens, of dat andere „hogere” belangen moeten worden ontzien, zoals volksgezondheids- en landbouwbelangen (de boer die koeien niet inent, en aldus overheidsregistratie kan ontlopen, echter alleen om ze aldus te onttrekken aan *fiscale* controle, dwingt de inentingsdienst in een kat-en-muis spel feitelijk tot geheimhouding die ook de ingeënte koeien betreft).

De werkgroep ziet de volgende criteria voor de belangenafweging burger-overheid terzake:

— gegevens mogen alleen na „autorisatie” (door wie?) voor een ander doel dan waarvoor ze verzameld zijn worden gebruikt;

Deze rubriek wordt verzorgd door het Fiscaal-Economisch Instituut van de Erasmus Universiteit Rotterdam

— het vragende orgaan moet de gegevens per se nodig hebben voor zijn *eigen* taak;

— ze moeten volledig zijn en voldoende juist;

— de ontvanger moet een „privacy-handvest” hebben. Bedoeld is een z.g. privacy-reglement in de zin van voormelde wetsontwerpen c.q. aanwijzingen 1975.

Rechtspersonen hebben volgens de werkgroep geen eigen persoonlijke levenssfeer. Wel gelden uiteraard beperkingen (denk b.v. aan zakengeheimen) maar die zouden minder streng behoeven te zijn dan bij privacy van natuurlijke personen. De werkgroep komt — ter aanvulling van het reeds hiervoor vermelde (het ISMO-rapport vervalt vaak in herhalingen) tot de volgende conclusies en aanbevelingen. Ik noem o.a. dat condities voor betere informatie-uitwisseling zijn: een betere wederkerige branchekennis, kennis van elkaars procedures en controlemethoden; technische standaards voor goede verwerking van informatie door zowel ontvangende als verschaffende instantie; zo weinig mogelijk wettelijke belemmeringen (via geheimhoudingsplichten); gelet op de privacybescherming een zorgvuldige belangenafweging; bekendheid betrokkenen met de mogelijkheid van uitwisseling van anonieme informatie; en, i.h.a., alleen informatieverschaffing voor het specifieke uitvoeringsdoel der vragende instantie. Een landelijk informatiecentrum dient binnen de overheid te worden opgericht, waarvoor men aan de FIOD denkt, die dan echter wel onder algemene vlag moet opereren, en niet met een „fiscaal imago”.

Een van de bijlagen van het werkgroeprapport is de instructieversterking van inlichtingen inkomsten- en vermogensbelasting (nog niet officieel gepubliceerd). Kuitenbrouwer 5) uit in een beschouwing over centrale personenadministratie zijn vrees voor de trends in het ISMO-rapport die via het a.s. fiscale persoonsnummer en een a.s. sociale-verzekeringskaart kunnen leiden tot een verplicht identiteitsbewijs voor elke burger (dus als aanvulling op het paspoort), en dat voert dus weer tot te weinig aandacht voor privacybescherming.

Opsporing en aangifte

In dit rapport worden in hoofdzaak de bestaande vormen van samenwerking van overheidsdiensten bij fraudebestrijding beschreven en worden aanbevelingen terzake gedaan. De bedoelde overheidsorganen zijn het Openbaar Ministerie (OM), gewone en bijzondere politie (zoals de FIOD), onderdelen der rijksbelastingdienst (inspecties, de Rijks-accountantsdienst), economische controledienst, looncontroledienst, sociale-verzekeringsorganen e.d. Aangifte betekent in dit verband (uiteraard) niet belastingaangifte, maar het door een ambtenaar melden van een strafbaar feit op ISMO-gebied (een voltooid delict of slechts een verdenking terzake) aan de bevoegde justitiële autoriteiten. De voornaamste bevinding van de werkgroep is de nog grote achterstand in de bedoelde samenwerking, al is er b.v. reeds het z.g. „periodiek overleg” tussen het OM en voormelde overheidsdiensten.

Aanbevolen wordt zoveel mogelijk, maar zonder te veel nadruk op het strafrecht als repressiemiddel, tot technisch-bureaucratische versterking der samenwerkingsvormen over te gaan. Voor de zeer technische beschouwingen terzake verwijs ik naar het werkgroeprapport. De strafrechtjurist Fijnaut 6) vraagt zich in zijn bespreking van het werkgroeprapport af, of tot heden gecoördineerd justitieel optreden wellicht politiek onhaalbaar was, d.w.z. niet acceptabel voor machtsgroepen als vakbonden en werkgeversorganisaties. Voorts acht hij wetenschappelijke studie van de activiteiten der bijzondere politiediensten zeer gewenst, ook inzake b.v. milieucriminaliteit.

Koppelbazen

Deze harde noot wordt zeer deskundig en informatief door de werkgroep koppelbazen gekraakt. Het „ich habe es

5) F. Kuitenbrouwer, Opnieuw dansen rond de centrale personenadministratie (CPA), BNG, Uitgave Bank Nederlandse Gemeenten, mei 1982, blz. 147.

6) Cyrille Fijnaut, Het ISMO-rapport en de strafrechtelijke handhaving van bijzondere wetten, *Delikt en Delinkwent*, juni 1982, blz. 397-399.

nicht gewusst" kan in en buiten de ambtelijke wereld niet meer klinken. De werkgroep bestaat uit twee leden van de werkgroep Vormen en Methoden en het hoofd van de fraudecentrale van de Centrale Recherche Informatiedienst, een centraal orgaan der algemene politie. De kortste definitie van koppelbaas is wellicht die van de illegaal opererende arbeidsbemiddelaar. Er zijn vele soorten; de top is zwaar crimineel, verbonden met de reguliere onderwereld, internationaal werkend. De omvang van de koppelbaas-BV-fraude is waarschijnlijk zeer groot. Aanbevelingen voor de bestrijding van het kwaad doet de werkgroep nog nauwelijks, mede gelet op gebrek aan ervaring met de al geldende respectievelijk toekomstige wetgeving op dat gebied, b.v. de Wet ketenaansprakelijkheid. De wetgever zocht remedies in de vorm van directe civielrechtelijke belemmeringen voor BV-constructies e.d. Strafrechtelijk tracht het OM te werken via de strafbaarstellingen van oplichting, valsheid in geschrifte, bedrieglijke bankbreuk, fiscale en sociale-verzekeringsfraude. Verscherpingen in de delictomschrijvingen en verzwarende der straffen wordt aanbevolen.

Een regeringsstandpunt 7)

Uitgangspunt van de regering (vóór het uittreden van de PvdA-bewindslieden) is handhaving van „een der grondslagen van de collectieve sector, te weten de maatschappelijke solidariteit" (blz. 4). Dus is het „elementair rechtvaardig" MO te bestrijden. De nota volgt de zes aanbevelingen van het ISMO-hoofdrapport, en vermeldt daarbij steeds een regeringsstandpunt.

Het wegnemen of beperken van de mogelijkheid MO te plegen

Het regeringsstandpunt inzake, is dat voorzichtigheid geboden is met invoering van nieuwe fiscale voorheffingen of bronheffingen, b.v. op interest. Er is al veel op dit gebied, en een nog zwaardere last op inhoudingsplichtigen kan bezwaarlijk zijn. Vergroving van fiscale wetten, b.v. via kostenforfaits, biedt wellicht meer mogelijkheden, nl. in de inkomstenbelasting, gepaard aan (iets) lagere tarieven. Indirecte belastingen zouden (iets) kunnen worden verhoogd. De aansprakelijkheid van werknemers kan in koppelbaasgevallen worden uitgebreid. Ten slotte zou de overheid bij bouwopdrachten betere afspraken met de hoofdaannemers moeten maken om de fraude te bestrijden.

Samenwerking tussen organen en diensten

De regering maakt onderscheid tussen rechtshandhaving en samenwerking t.b.v. de „uitvoering", d.i. „juiste toepassing" der wetgeving. Bij beide gaat

het om verbetering van relevante informatie-uitwisseling tussen staatsdiensten. Het voormelde onderscheid wordt niet erg duidelijk. Een „juiste wetsuitvoering" is ook rechtshandhaving. Kennelijk dachten *De Ruiter, Kombrink en Dales* bij „rechtshandhaving" alleen aan scherpe preventieve en repressieve fraudebestrijding, en bij „wetsuitvoering" aan het ruimere wettelijke kader terzake. Wetenschappelijk gezien is dit nauwelijks houdbaar. De regering wil (veel) scherpere fraudebestrijding. Men volgt in grote lijn de aanbevelingen van de werkgroepen opsporing en aangifte en gegevensuitwisseling. De fiscus heeft het initiatief genomen tot een betere samenwerking met het OM terzake opsporing en vervolging van belastingfraude. De regering betreurt het „ontbreken" van een „aangiftebeleid" aan de kant van de organen der sociale zekerheid. Deze hebben nu wel te maken met strakkere richtlijnen van het OM inzake o.a. dit aangiftebeleid (zie o.a. de *Staatscourant*, 12 oktober 1981, nr. 195). De regering wijst inzake de privacy en de geheimhoudingsplicht der overheidsdiensten op het grote belang van de artikelen 160 t/m 162 Wetboek van strafvordering (Sv). Art. 161 geeft aan ieder het recht een strafbaar feit bij de justitie aan te geven, art. 162 legt duidelijke plichten terzake op aan ambtenaren.

De regering waardeert de privacy van een verdachte hier niet absoluut maar slechts als een afwegingsfactor, misschien ook omdat tips de voornaamste informatiebron voor de justitie zijn (de regering noemt dit zelf). De regering meent voorts dat sociale-verzekeringsorganen te weinig opsporingsrechten hebben. Ze zouden, zoals hogere FIOD-ambtenaren, mede algemene opsporingsrechten moeten krijgen (art. 141 Sv). Voorts vindt de regering het dubbele gezag over *bijzondere* politiediensten (b.v. FIOD), nl. ressorterend onder zowel het OM als onder de „eigen werkgever", b.v. het hoofd der FIOD, waarover het OM geen zeggenschap heeft, een bezwaar; niet staatsrechtelijk, maar wel via betere samenwerkingsstructuren op te lossen, o.a. bij opsporing van omvangrijke fraudes. Het bovenstaande was allemaal nog „rechtshandhaving". Hierna volgt dan de z.g. „wetsuitvoering". Men volgt weer grotendeels het ISMO-rapport: betere coördinatie informatievoorziening, betere incidentele informatie-uitwisseling, waarbij er algemene technische richtlijnen moeten komen, alsmede een „uitgebreide" (!) privacy-instructie. Ook moet informele (lees: in strijd met de wet) gegevensuitwisseling „formeel" (lees: legaal) worden gemaakt, op regionaal niveau. Ten slotte moet er ook volgens de regering een „branche-documentatiecentrum" komen.

Het tegengaan van misbruik door controle- en sanctietoepassing

Ook hier volgt de regering in hoofd-

zaak het ISMO-rapport, in één zin samen te vatten: goede controle, d.i. toezicht op naleving der wetgeving, is essentieel voor misbruikbestrijding. Zogenaamde algemene controles (in beginsel zonder een reeds aanwezig vermoeden van een strafbaar feit) hebben een sterk preventieve werking volgens Kombrink e.a. De fiscus gebruikt voorts op beperkte schaal al een fiscaal nummer voor elke beschreven belastingplichtige, vermeld o.a. op het aangiftebiljet. De regering wil dit fiscale persoonsnummer uitbreiden tot een beperkt extern gebruik door werkgevers-inhoudingsplichtigen i.v.m. de voltooiing van de automatisering der loonbelasting- en premieheffing (13 mln. loonbelastingkaarten). De regering stelt (nog) niet over te willen gaan tot een fiscaal persoonsnummer voor *alle* belastingwetten, mede gelet op de a.s. Wet centrale personenadministratie.

Het verbeteren van de verhouding tussen overheid en burger

Het ISMO-rapport legt het zwaartepunt op goede overheidsvoorlichting in de ruimste zin. De regering zegt slechts dat een en ander per departement moet geschieden.

De benadering van de omvang van het misbruik

De regering laat het bij de vermelding van bestaande deelstudies; een standpunt ontbreekt helaas geheel.

Het entameren van studies en experimenten

Hier is de regering concreter. Zij kondigt studies inzake het oneigenlijke gebruik, z.g. „*fraus legis*"-constructies, aan, alsmede over nieuwe strafbepalingen voor het totale terrein van fiscale en sociale wetgeving.

Slotopmerking

Ondanks de grote informatieve waarde van het ISMO-rapport blijft dit eenzijdig-gouvernementeel, alleen op het staatsbelang gericht. Dat was ook de doelstelling. De belangen van de burger (justiciabelen, contribuabelen) komen slechts marginaal aan de orde. Willen de laatstgenoemden (ook) aan hun trekken komen, dan is er maar één weg: het hunnerzijds beïnvloeden van de publieke opinie in woord en daad.

M. A. Wisselink

7) Zie kamerstuk 17050, nr. 2, Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 12 maart 1982.