

Vergaderjaar 2012–2013

29 911

Bestrijding georganiseerde criminaliteit

Nr. 82

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juli 2013

Fraude is zeer schadelijk voor de samenleving als geheel, voor de integriteit en betrouwbaarheid van het financieel-economisch stelsel en voor de overheidsfinanciën. In de (semi-)publieke sector ondermijnt fraude de gewenste ordening in de samenleving, ondergraaft een evenwichtige verdeling van lusten en lasten en het drijft de kosten van voorzieningen op. De recente gevallen van grootschalige fraude met diverse regelingen en in de gezondheidszorg hebben dit nog eens onderstreept. Voorkómen en bestrijden van fraude heeft daarom topprioriteit voor dit kabinet, evenals het terughalen en afpakken van onrechtmatig of anderszins ten onrechte ontvangen overheidsgelden en langs criminele weg verkregen vermogen. Dit is niet alleen noodzakelijk vanuit de gedachte dat fraude en misbruik niet mogen lonen, maar ook om de integriteit van de desbetreffende regelingen en het draagvlak daarvoor te blijven garanderen.

Mede namens de Staatssecretaris van Financiën, de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Minister van Economische Zaken, de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap informeer ik uw Kamer, conform het verzoek van het lid Gesthuizen (SP), over de fraudeaanpak in Nederland en meer in het bijzonder over de wijze waarop het kabinet deze aanpak de komende periode verder zal versterken. Daarbij wordt ook rekening gehouden met de ervaringen die op lokaal niveau (zoals in de gemeente Amsterdam) worden opgedaan met slimme methodieken om eerder en beter zicht te krijgen op frauduleuze praktijken en misbruik van overheidsregelingen. Dit past uitstekend en sluit prima aan op al lopende trajecten.

Verder vindt u in deze brief ook de resultaten die in het jaar 2012 Rijksbreed zijn behaald met het «terughalen en afpakken» in de ruimste zin.

Fraudebestrijding: Rijksbreed offensief, programmatische aanpak

Verticale fraude

Recente voorbeelden laten zien dat grootschalige fraude met overheids-gelden (meestal aangeduid als «verticale fraude») kan plaatsvinden als regelingen daarvoor teveel gelegenheid bieden en wanneer (beroeps)fraudeurs niet of te laat als zodanig worden herkend. Omdat de bestrijding hiervan een departementale aanpak overstijgt, zet het kabinet in op een Rijksbrede en programmatische aanpak. Eén zwakke plek binnen de keten kan immers effect hebben voor de hele keten als verschillende overheids-diensten doelwit zijn van dezelfde fraudeurs. Dit speelt in het bijzonder bij individuele inkomensoverdrachten aan burgers, maar is daartoe zeker niet beperkt. Als de overheid meer met één gezicht naar buiten treedt en samenwerkt, kan dit tot meer effect en resultaat leiden. Op de verschillende beleidsterreinen en op het gebied van registratie en digitale toegang zijn en worden er al diverse maatregelen genomen, maar het kabinet wil met een overheidsbrede aanpak extra stappen zetten en richt zich daarbij op de volgende twee invalshoeken.

In de eerste plaats dienen regelingen fraudebestendig te zijn. Het gaat hierbij primair om aan de voorkant, dus bij het ontwikkelen van wet- en regelgeving, de fraudegevoeligheid van de regeling te minimaliseren, maar ook als nadien blijkt van onvoorziene fraude de gaten in de regeling te repareren. Ook informatie-uitwisseling kan daarbij preventief werken, maar helpt ook bij het verhogen van de pakkans van fraudeurs door het achteraf te gebruiken bij de controle of iemand nog steeds recht heeft op een voorziening. De informatie-uitwisseling kan in de vorm van koppeling van relevante bestanden, maar ook door het -binnen de juridische grenzen- actief informeren of «tippen» van andere diensten. Dit kan alleen wanneer overheidsdiensten vanuit hun eigen informatiepositie ook oog hebben voor de belangen van andere diensten en wanneer gebruik wordt gemaakt van betrouwbare en verifieerbare gegevensbronnen.

In de tweede plaats moeten het toezicht en de handhaving op orde zijn, omdat – alle naleving bevorderende en preventieve maatregelen ten spijt – er altijd een categorie stelselmatige of beroepsmatige fraudeurs overblijft die de regels overtreedt. In die gevallen moet de overheid duidelijk zijn: misbruik, oneigenlijk gebruik en fraude worden niet getolereerd en leiden tot bestuursrechtelijk, civielrechtelijk of strafrechtelijk optreden. Om per geval tot de meest effectieve interventie te komen is nauwe afstemming nodig tussen toezichthouders, handhavers en Openbaar Ministerie. Op dit vlak biedt een meer integrale aanpak veel kansen en wil het kabinet ervoor zorgen dat er betere uitwisseling en afstemming van informatie komt en er meer gezamenlijk wordt opgetrokken bij handhavingsacties. Deze samenwerking moet worden doorgetrokken naar het afpakken van geld dat is verdiend met fraude en andere criminele handelingen. Er worden op dit vlak al goede resultaten bereikt, bijvoorbeeld door het Integraal Afpakteam Brabant dat in 2012 door politie, Belastingdienst en FIOD is gestart. Deze aanpak leidt niet alleen tot aanzienlijke beslagleggingen op onder meer contant geld, panden en auto's, maar is tevens een goed zichtbare interventie die het juiste signaal afgeeft naar fraudeurs en naar de burger. Het kabinet beziet of een dergelijke aanpak (die meer oplevert dan kost) in alle regio's kan worden geïntroduceerd.

Nu al vindt een geïntensiverde aanpak plaats en is er een verhoogde alertheid op risico's van fraude, maar tegelijkertijd bestaat de noodzaak nu de risico's in kaart te brengen om deze alertheid ook in de toekomst te garanderen.

Omdat het over de volle breedte fraudebestendig maken van regelingen hoge prioriteit heeft binnen het kabinet, verrichten de betrokken departementen momenteel per beleidsdomein een risicoanalyse om scherper zicht te krijgen op de mogelijkheden die de huidige overheidsregelingen bieden om er misbruik of oneigenlijk gebruik van te maken. Daarbij wordt onder andere gebruik gemaakt van de kennis en ervaring die naar aanleiding van concrete zaken is opgedaan door toezichthouders, opsporingsdiensten, Openbaar Ministerie en de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's). Immers, ook nu bestaat al een hoge mate van alertheid op risico's van fraude en worden hierop instrumenten ingezet, zoals bestuurlijke rapportages. Dit leidt in het najaar tot een actieplan met aanvullende maatregelen als onderdeel van de programmatische aanpak.

Horizontale fraude

Bij horizontale fraude zijn burgers en bedrijven het doelwit van fraudeurs. Zoals ook blijkt uit het recente Nationaal Dreigingsbeeld gaat het daarbij om een veelheid aan fenomenen, zoals fraude op online handelsplaatsen en hypotheek-, verzekerings- en acquisitiefraude. Ook hier gaat het om fraudebestendigheid en om (civielrechtelijke) handhaafbaarheid van systemen van zakelijke relaties tussen private partijen. Er zal dan ook primair moeten worden gezorgd dat systemen en overeenkomsten minder gevoelig zijn voor bedrog. Dit gebeurt bijvoorbeeld door voorzieningen te treffen zodat men gewaarschuwd wordt voor malafide partijen op online handelsplaatsen, of door daar beschermende mechanismen te introduceren bij het doen van betalingen.

In mijn reactie op het Nationaal Dreigingsbeeld heb ik aangegeven dat zware of georganiseerde fraude een aandachtsgebied is bij mijn offensief tegen ondermijnende en georganiseerde criminaliteit. Er is daarbij speciale aandacht voor horizontale fraude en misbruik van rechtspersonen. Met het programma FINEC van het vorige kabinet is voortvarend begonnen met een substantiële uitbreiding van de financiële recherchecapaciteit. Dit kabinet heeft ervoor gekozen deze aanpak voort te zetten en uit te breiden. Voor de opsporingscapaciteit betekent dit dat het aantal fte's voor het specialisme «financieel-economische expertise» bij de nationale politie per ingang van 1 januari 2015 naar 1.156 fte gaat. Dit betekent 585 fte meer dan nu het geval is. Het gaat hier voor een deel over HBO(+) opgeleid personeel, waardoor politie en Openbaar Ministerie nog beter in staat zijn om zaken op te pakken waarbij financiële expertise noodzakelijk is, waaronder fraude. Binnen elke regionale eenheid /dienst regionale recherche wordt er een team Financieel-Economische Criminaliteit (FinEc) gevormd voor een stevigere aanpak van financieel-economische criminaliteit in de regio.

Bij de bestrijding van horizontale fraude zijn het bestuurlijk toezicht, het opwerpen van barrières en een verhoogde alertheid van private en publieke partijen in het handelsverkeer van doorslaggevend belang. Daarom is op diverse terreinen een geïntensiverde aanpak in gang gezet met daarbij een belangrijke rol voor het bedrijfsleven, burgers en maatschappelijke organisaties. Ik informeer u over de voortgang van een aantal concrete maatregelen:

• *Faillissementsfraude en het civielrechtelijk bestuursverbod*

Over de aanpak van faillissementsfraude heb ik u in december 2012 bij brief geïnformeerd (Kamerstuk 29 911, nr. 74). De geïntensiverde aanpak levert zichtbare resultaten op. Zo zijn bij de politie-eenheid Haaglanden structureel twee teams ingericht die zich met de aanpak van relatief eenvoudige faillissementsfraude-zaken bezighouden. Daarnaast heeft de

Fiod de afgelopen periode een flink aantal complexe faillissementszaken afgerond, waarbij het vaak om tientallen faillissementen ging. Ik heb een herijking van het insolventierecht aangekondigd, dat leidt tot een omvangrijk, meerjarig wetgevingsprogramma, waarover u recent een voortgangsrapportage ontving.

In maart van dit jaar werd conform mijn toezegging een wetsvoorstel over de introductie van het civielrechtelijk bestuursverbod ter consultatie op het internet geplaatst. Deze regeling zorgt ervoor dat bestuurders maximaal vijf jaar een bestuursverbod kunnen krijgen als zij zich schuldig maken aan onbehoorlijk bestuur. De consultatie is onlangs afgerond. Het wetsvoorstel gaat dit najaar voor advies naar de Raad van State.

- *Acquisitiefraude*

Het Actieplan Criminaliteit tegen bedrijven wordt momenteel uitgevoerd. In samenwerking met private partijen worden afspraken gemaakt om acquisitiefraude te voorkomen en dienstverlening aan malafide partijen te weigeren, waardoor deze niet langer gelegenheid krijgen om slachtoffers te maken.

- *Identiteitsfraude*

Het Centraal Meld- en Informatiepunt Identiteitsfraude en -fouten steunt burgers die aantoonbaar slachtoffer zijn geworden van (digitale) identiteitsfraude bij het herstellen van hun identiteit in de keten. BZK heeft het meldpunt met twee jaar verlengd en de door BZK ingezette campagne heeft burgers mogelijkheden aangedragen zelf maatregelen te nemen om identiteitsfraude te beperken. Het kabinet zal dit najaar komen met een brede visie op de aanpak van identiteitsfraude.

- *Fraudehelpdesk*

U bent geïnformeerd over het besluit dat de subsidieverstrekking door de Ministeries van Economische zaken en Veiligheid en Justitie voor het jaar 2013 en 2014 is toegekend. De helpdesk wordt door burgers en bedrijfsleven gewaardeerd. Voorzetting van de subsidie aan de helpdesk stelt het in staat om ook in het komende tijdvak het meldpunt, de voorlichtingsfunctie en expertisefunctie te borgen.

- *Toezicht op rechtspersonen*

Het toezicht op rechtspersonen maakt een doorlopende screening van rechtspersonen mogelijk. Hiermee worden ketenbreed de handhavende en opsporende instanties beter in staat gesteld misbruik van rechtspersonen op te sporen en te vervolgen. Instanties die een risicomelding kunnen ontvangen zijn: Het Openbaar Ministerie, de Belastingdienst; De Nederlandse Bank; Autoriteit Financiële Markten (AFM); Politie; Fiscale Inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD); Inspectie SZW (voorheen Arbeidsinspectie/SIOD).

- *Wetgevingstrajecten*

Op 1 juli 2013 is de Evaluatie- en Wijzigingswet Bibob in werking getreden. De Wet Bibob geeft overheidsorganen de mogelijkheid om de achtergrond van een persoon of bedrijf te onderzoeken in het kader van de vergunning- of subsidieverlening en het gunnen van een overheidsopdracht. Indien er een ernstig gevaar bestaat dat de aanvrager (of zijn zakelijke omgeving) crimineel geld aanwendt of (andere) strafbare feiten gaat plegen in het licht van zijn bedrijfsvoering, dan kan de betreffende

overheidsinstantie weigeren om met hem in zee te gaan of overgaan tot intrekking van een al gegeven beschikking. De uitgebreide wet bevat meer mogelijkheden voor bestuursorganen om eerst een gedegen eigen onderzoek te doen naar de betrokkene en breidt de reikwijdte uit naar vastgoedtransactie waarbij de overheid een partij is.

Het wetsvoorstel bestrijding financieel-economische criminaliteit verhoogt de strafmaat voor witwassen en verlengt de verjaringstermijn voor corruptie en financieel-economische delicten. Rechters kunnen bij de strafoplegging in het vervolg bovendien meer rekening houden met de ernst van het feit, het profijt van de criminele activiteiten en de draagkracht van een onderneming. Het wordt mogelijk bij kapitaalkrachtige ondernemingen geldboetes op te leggen tot maximaal 10% van de jaaromzet van een onderneming. Dit wetsvoorstel wordt deze zomer ingediend met een beoogde inwerkingtreding in 2014.

Bij uw Kamer is momenteel aanhangig het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en de Wegenverkeerswet in verband met de verbetering van de aanpak van fraude met identiteitsbewijzen. Als deze wet wordt aanvaard dan bevat het Wetboek van Strafrecht instrumenten om tegen iedere vorm van fraude met identiteitsbewijzen op te treden. Dit is van groot belang aangezien identiteitsfraude vaak de opmaat is tot het plegen van andere delicten.

Resultaat terughalen en afpakken 2012

In 2012 heb ik u voor het eerst bericht over de inspanningen die Rijksbreed zijn geleverd om illegale verrijking door criminaliteit of door onrechtmatige toe-eigening van overheidsmiddelen terug te dringen. In 2011 werd Rijksbreed in totaal ruim € 4,5 miljard teruggevorderd en afgepakt. Hieronder vallen ook de behaalde resultaten voor het strafrechtelijke afpakken in het kader van het landelijk ketenprogramma afpakken. Over 2012 bedraagt het totaal resultaat € 4,3 miljard euro.

Navordering, naheffing of correcties door de Belastingdienst

De Belastingdienst heeft in 2012 circa € 3,9 miljard teruggehaald als navordering of naheffing als gevolg van aangebrachte correcties op aangegeven inkomens, winsten, omzetten of ingehouden loonheffingen. Het in dit bedrag begrepen aandeel van de opgelegde boetes was € 585 miljoen. Zoals ik ook in mijn brief van 2012 heb aangegeven, is een (niet identificeerbaar) deel van dit bedrag overigens het gevolg van vergisningen en vrijwillige verbeteringen door burgers en niet van fraude.

Terugvordering door verschillende instanties op het gebied van sociale zekerheid

In 2012 is het benadelingsbedrag bij het UWV € 54,6 miljoen, bij de SVB € 19,8 miljoen en bij gemeenten € 64 miljoen. Deze bedragen worden teruggevorderd. Er volgt daarnaast ook een maatregel – bijvoorbeeld het verlagen of stoppen van de uitkering – of een boete. In 2012 heeft het UWV € 5 miljoen aan boetes opgelegd en heeft de SVB € 1,7 miljoen aan boetes en maatregelen opgelegd¹. De Inspectie SZW heeft in 2012 voor € 42,5 miljoen aan boetes opgelegd.

¹ Het betreft hier voorlopige cijfers.

Oneigenlijk gebruik en misbruik van onderwijsgeld en uitwonendenbeurs

OCW heeft op het terrein van terugvordering vanwege misbruik en oneigenlijk gebruik van bekostiging en rijksbijdragen door besturen van scholen en instellingen, in 2012 circa € 10 miljoen teruggevorderd. Op grond van de Wet studiefinanciering 2000 komen studerende in aanmerking voor een extra beurs in geval ze uitwonend zijn. Om misbruik met de uitwonendenbeurs te voorkomen en harder aan te kunnen pakken, zijn extra preventieve en repressieve maatregelen genomen. Hiertoe is de wet per 1 januari 2012 aangepast. In 2012 zijn circa 3.500 adrescontroles aan huis uitgevoerd bij studerende met een hoog risicoprofiel. Deze aanpak heeft meer dan € 12 miljoen opgeleverd.

Boeteresultaat VWS (NZa)

De Nederlandse Zorgautoriteit houdt toezicht op de uitvoering van het zorgstelsel en heeft in 2012 in totaal € 924.000 aan boetes opgelegd. Door zorgverzekeraars wordt ook fraude opgespoord en geld teruggevorderd via fraudeonderzoeken, materiële controles en formele controles. Over 2011 ging het om een bedrag van € 7,7 miljoen aan opgespoorde fraude, is er via de materiële controles € 167 miljoen teruggevorderd en via de formele controles zo'n € 800 miljoen bespaard. Op dit moment zijn de precieze cijfers over 2012 van zorgverzekeraars nog niet beschikbaar, die worden binnenkort verwacht. Volledigheidshalve zij opgemerkt dat VWS diverse activiteiten heeft ondernomen en gaat ondernemen om zorgfraude beter te bestrijden. Bereikte resultaten uit de afgelopen periode zijn onder andere de aanpak van fraude met persoonsgebonden budgetten, het instellen van een fraudeverzamelpunt bij de NZa en afspraken over wie welk soort fraudesignaal oppakt. Daarenboven wordt de implementatie van de aandachtsgebieden uit PlnCeT (Project Intensivering Controle en Toezicht) ter hand genomen. Samenwerking met de ketenpartijen is essentieel. Deze samenwerking is vanaf het voorjaar van dit jaar geïntensiveerd en vastgelegd in een convenant. De convenantpartners (VWS, NZa, IGZ, ZN, Inspectie SZW, FIOD, Belastingdienst, OM en ClZ) hebben zich verenigd in de Taskforce Integriteit Zorgsector. Doel van deze taskforce is het verbeteren van de preventie, detectie en repressie van zorgfraude. In een beleidsagenda heeft de taskforce de concrete actiepunten neergelegd waar de komende periode aan gewerkt wordt. De bewindslieden van VWS zullen uw Kamer in september informeren over een plan van aanpak met lopende activiteiten en voornemens om de zorgfraude bestrijding te intensiveren.

Boeteresultaat EZ

Op het beleidsterrein van Economische Zaken is door het boetebureau van de Voedsel- en Warenautoriteit voor € 7,6 miljoen aan boetes opgelegd. Strafrechtelijk is door het OM € 6,6 miljoen teruggevorderd. Op het gebied van subsidieregelingen is door de Dienst Regelingen voor € 1,1 miljoen aan kortingen en boetes opgelegd. Het Agentschap NL heeft met betrekking tot de regeling WBSO voor € 232.000 (588 boetes) aan boetes opgelegd.

Terugvordering die door samenwerking met het Openbaar Ministerie en andere partijen is behaald

Het behaalde resultaat is niet in alle gevallen eenduidig toe te schrijven aan de inspanning van één partij. Dat geldt ook voor opbrengsten die door inzet van strafrechtelijk vooronderzoek aanleiding hebben gegeven

tot bestuursrechtelijke acties en vorderingen. Het kan zijn dat door de strafrechtelijke behandeling alsnog inzichtelijk werd dat er voor fiscale winsten een belastingnaheffing kan worden opgelegd. Dit is dan opbrengst die mede door inspanning van het Openbaar Ministerie gerealiseerd wordt. Het is ook mogelijk dat een zaak eerst wel strafrechtelijk wordt voorbereid maar dat strafrechtelijke vervolging uiteindelijk niet wordt doorgezet. Het Openbaar Ministerie kan in die gevallen de zaak doorverwijzen naar een andere overheidsdienst, zodat die de vordering te gelde kan maken.

In 2012 is in totaal ca. € 185,7 miljoen door de inzet van het strafrecht afgepakt. Hiervan is € 49,7 miljoen door het Openbaar Ministerie zelf geïncasseerd, zoals hierna toegelicht. Door samenwerking tussen de Belastingdienst en het Openbaar Ministerie kon in 2012 € 72,5 miljoen als gevolg van strafrechtelijke vervolging aan extra belastingopbrengsten worden geïncasseerd en kon de Belastingdienst, na terugverwijzing van zaken door het Openbaar Ministerie die eerder in het strafrechtelijk traject waren opgepakt, nog eens € 63,7 miljoen incasseren.

Het resultaat van het strafrechtelijk afpakken

Het Openbaar Ministerie pakt ook criminele winsten af die in het kader van de reguliere strafrechtelijke vervolging en veroordeling worden teruggevorderd. Het strafrechtelijk afpakken vindt op verschillende manieren plaats. Bijvoorbeeld door verbeurdverklaring, ontnemingsvorderingen van wederrechtelijk verkregen voordeel, schikkingen en ontneming als onderdeel van een transactie. Dit instrumentarium wordt door het Openbaar Ministerie ingezet in het kader van de strafrechtelijke vervolging. De opbrengsten kunnen mede ten goede komen aan de compensatie van slachtoffers. Doel is het strafrechtelijk afnemen de komende periode verder te intensiveren, zoals eerder gerapporteerd is het doel hiervan om het totale bedrag te verhogen tot een bedrag van ruim € 100 miljoen in 2018.

In 2012 is er in totaal € 49,7 miljoen in de strafrechtketen geïncasseerd. Daarmee is de gestelde doelstelling voor 2012 van € 49 miljoen gehaald. In 2011 werd € 44,6 miljoen aan crimineel geld middels ontneming en verbeurdverklaring geïncasseerd.

Tot slot

Met deze brief heb ik u een overzicht gegeven van de Rijksbrede inzet en de programmatische aanpak die in 2013 en verder zal bijdragen aan een verbeterde fraudeaanpak én tot verdere versterking van het terugvorderen van overheidsgeld op de diverse beleidsterreinen. Dit najaar zal een actieprogramma gereed zijn waarin de concrete doelen en activiteiten van de betrokken departementen en organisaties opgenomen worden. Ik ben ervan overtuigd dat deze aanpak leidt tot een intensieve samenwerking en goede resultaten.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten