Ministerie van Veiligheid en Justitie

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding
DRC

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Ons kenmerk
432544

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Datum 28 maart 2014
Onderwerp Rijksbrede aanpak van fraude

Inleiding

In mijn brief van 3 juli jl.[1] heb ik aangekondigd dat het kabinet in het najaar een actieplan zou presenteren met aanvullende maatregelen ter versterking van de aanpak van fraude met publieke middelen. Mede namens 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, de minister voor Wonen en Rijksdienst, de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de staatssecretaris van Financiën, doe ik die toezegging met deze brief gestand. Deze brief is tevens een reactie op het verzoek van uw Kamer in de regeling van werkzaamheden van 19 december 2013 om te reageren op de uitzending over fraude van *Nieuwsuur* van 18 december jongstleden[2].

Naar een nieuwe balans tussen vertrouwen, dienstverlening en fraudebestrijding
Het afgelopen jaar is in de diverse debatten over fraude met overheidsvoorzieningen aan de orde gekomen dat bij het toekennen van toeslagen en andere inkomensvoorzieningen aan burgers, het opereren op basis van vertrouwen en goede dienstverlening belangrijke uitgangspunten zijn. Tegelijkertijd is gebleken dat een handhavingsstrategie die daar te veel op gebaseerd is, niet altijd voldoende is ingericht om fraudeurs te kunnen weren. Dit levert een zekere spanning op tussen enerzijds de ambitie om als een dienstverlenende overheid op te treden en daarbij uit te gaan van vertrouwen, en anderzijds de noodzaak om scherper in te zetten op maatregelen tegen fraude. Het kabinet presenteert vandaag een pakket maatregelen, waarbij het oog heeft voor een goede balans tussen gerechtvaardigd vertrouwen, goede dienstverlening

[1] Kamerstukken II 2012/13, 29 911, nr. 82

[2] Het kabinet heeft kennis genomen van de door PWC in de uitzending gepresenteerde inschatting van de omvang van fraude. Naar eigen zeggen heeft *PWC* geen verder onderzoek gedaan ter onderbouwing van deze informatie en is dit bedoeld als een indicatie. Wat de zorgfraude betreft wordt verwezen naar de voortgangsrapportage die de Minister van VWS 19 december 2013 aan uw Kamer heeft gestuurd.

en fraudebestrijding. Daarbij is het de inzet van het kabinet niet alleen om fraudeurs aan te pakken, maar ook om zo veel mogelijk te voorkomen dat goedwillenden lijden onder de kwaadwillenden. Het beginsel van proportionaliteit in de reactie van de overheid op fraude of misbruik is hierbij cruciaal.

Fraude is niet acceptabel
De effecten van fraude met publieke middelen reiken verder dan alleen de directe financiële schade voor de overheid. Fraude ondermijnt de integriteit van het economisch stelsel, het vertrouwen in de financiële instellingen, tast de betaalbaarheid van voorzieningen aan en kan leiden tot een vermindering van het maatschappelijke draagvlak voor sociale voorzieningen en tot aantasting van het rechtsgevoel. Zowel de overheid als burgers en ondernemingen zijn hierbij slachtoffer. Fraudeurs zoeken continu naar zwakke plekken in regelingen of systemen om daarmee financieel of economisch voordeel te behalen. Dit kabinet wil fraude zoveel mogelijk voorkomen en waar fraude ondanks alle maatregelen toch nog heeft plaatsgevonden, zo effectief mogelijk bestrijden. Dat vraagt om een brede en integrale benadering waarbij de rijksoverheid ook zal samenwerken met gemeenten en private partijen, zoals banken en curatoren. Hierbij wordt uiteraard gebruik gemaakt van goede ideeën uit de praktijk en ervaringen op lokaal niveau, waaronder die van het Amsterdamse burgerinitiatief tegen fraude, 'Een Overheid'. Bij de nadere uitwerking van de versterkte aanpak van fraude oriënteert het kabinet zich daarnaast op goede ervaringen in ons omringende landen, zoals België en het Verenigd Koninkrijk.

Definitie en afbakening
Met fraude wordt bedoeld het opzettelijk opgeven van een onjuiste voorstelling van zaken, om hieruit wederrechtelijk voordeel te verkrijgen. In de context van deze brief omvat de rijksbrede fraudeaanpak ook het bredere begrip *misbruik* en het *oneigenlijk gebruik* van regelingen. Van dit laatste is sprake als er niet tegen de letter, maar wel tegen de geest van bepaalde wet- of regelgeving wordt gehandeld. Daarnaast kan er sprake zijn van *vergissingen*, die ook door goedwillende burgers en bedrijven kunnen worden begaan. Het is zaak deze gevallen te detecteren en er op gepaste wijze op te reageren.

De focus van de in deze brief gepresenteerde Rijksbrede aanpak ligt op fraude met publieke middelen. Tegelijkertijd versterkt een groot aantal van de maatregelen tegen deze categorie van fraude ook de aanpak van fraude tegen burgers en bedrijfsleven. De aanpak richt zich immers voor een belangrijk deel op het wegnemen van het instrumentarium van fraudeurs en het weren van beroepsfraudeurs. Deze categorie criminelen maakt geen onderscheid tussen publieke of private gelden.

Rijksbrede anti-fraudestrategie
De recente ervaringen met fraude met diverse regelingen op het gebied van individuele inkomensoverdrachten en subsidies, gecombineerd met het inzicht dat een sluitende aanpak ervan alleen in gezamenlijkheid kan worden gerealiseerd, heeft geleid tot de ontwikkeling van een rijksbrede anti-fraudestrategie. Door middel van risico-analyses is in de afgelopen periode op de belangrijkste beleidsdomeinen van de Rijksoverheid in beeld gebracht welke aanvullende maatregelen nodig zijn. De bijlage bij deze brief bevat een overzicht van de belangrijkste maatregelen die recent *binnen* de specifieke beleidsdomeinen zijn getroffen of binnenkort in gang worden gezet. Het overzicht beperkt zich tot de hoofdlijnen, omdat het een groot aantal maatregelen betreft, waarover uw Kamer veelal al is geïnformeerd.

In aanvulling hierop treft het kabinet een pakket met *domeinoverstijgende* maatregelen. Het gaat hierbij om maatregelen die verschillende overheidsdiensten gezamenlijk moeten nemen, omdat er sprake is van wederzijdse afhankelijkheid. De praktijk laat zien dat deze onmisbaar zijn om te komen tot een sluitende anti-fraudestrategie. De vier hoofdlijnen van deze aanpak licht ik hieronder toe:

1. Fraudebestendige regelgeving
2. Goed functionerende basisregistraties en een verbeterde informatiepositie
3. De bestrijding van faciliterende fraudefenomenen
4. Een gerichte aanpak van fraudeurs

1. Fraudebestendige regelgeving staat voorop

Het vertrekpunt bij de bestrijding van fraude is het wegnemen van gelegenheden om fraude te kunnen plegen. Dat vergt allereerst dat bij het opstellen en aanpassen van wet- en regelgeving een goede inschatting wordt gemaakt van potentiële zwakke plekken of frauderisico's, zodat deze zoveel mogelijk kunnen worden beperkt. De dynamiek van fraudefenomenen en de vindingrijkheid van beroepsfraudeurs vraagt daarnaast om het voortdurend leren en bijsturen, op basis van actuele kennis van betrokken overheidsdiensten over fraudepatronen, fraudeurs en hun werkwijzen. Binnen de verschillende beleidsdomeinen zijn er al belangrijke stappen gezet en aangekondigd om gebleken frauderisico's weg te nemen, maar het kabinet treft aanvullende maatregelen om wet- en regelgeving structureel en bestendig te blijven toetsen op frauderisico's.

Fraudebestendigheidstoets nieuwe wet- en regelgeving
Sinds 2011 is het kabinetsbeleid dat bij de voorbereiding en toetsing van beleid en regelgeving het zogenaamde Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) structureel wordt toegepast. Hierbij wordt getoetst op alle relevante kwaliteitsaspecten die bij een bepaald voorstel een rol kunnen spelen. Vooralsnog maakt fraudebestendigheid hier niet als zodanig deel van uit. Het IAK zal uiterlijk medio 2014 worden aangescherpt, zodat het meer gericht aandacht besteedt aan de fraudebestendigheid van wet- en regelgeving. Daarbij wordt er gebruik gemaakt van inzichten uit de ontwikkeling van een nieuwe fraudetoets, die momenteel wordt ontwikkeld specifiek voor wet- en regelgeving op het zorgdomein. Deze is door de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport toegezegd.[3] Het streven is dat de toets eind 2013 gereed is. Doel is dat de beoogde uitvoerders en handhavers tijdig en meer dan voorheen worden betrokken bij het in kaart brengen van de mogelijke frauderisico's.

Producten:
- Ontwikkeling fraudetoets specifiek voor wet- en regelgeving op het zorgdomein (gereed eind 2013).
- Aanscherping Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) op frauderisico's (gereed eind 2014).

Periodieke fouten- en misbruiksignalering
De uitvoering van de regelingen betreffende heffingen, uitkeringen en subsidies is in meerdere of mindere mate gevoelig voor fouten (in de uitvoering of bij de aanvrager/ontvanger) en misbruik (oneigenlijk gebruik of fraude). Daarbij gaat

[3] Kamerstukken II 2012/13, 28 828, nr. 50

het om uitvoering van regelingen die complex zijn en daarom het risico lopen fout te worden gebruikt, of om regelgeving die niet misbruikbestendig is. Het is noodzakelijk dat bij bestaande regels, en na invoering van nieuwe wet- en regelgeving, bekeken wordt in hoeverre deze feitelijk gevoelig is voor fouten en misbruik.

Hiervoor worden de volgende aanvullende acties voorgesteld:

- Dat zowel bij bestaande wetgeving, als bij de invoering van nieuwe wetgeving die [a] substantiële geldstromen in het financiële verkeer tussen rijksoverheid en burger betreft en [b] waarbij wordt getaxeerd dat er risico's zijn voor fouten- en misbruik, het verantwoordelijke departement daarover periodiek gericht en systematisch signalen uitvraagt. Deze interne en externe signalen, vanuit de uitvoering, maar ook vanuit het domein van de opsporing en toezicht, worden bijeen gebracht en ter beschikking gesteld aan de verantwoordelijke minister.
- In het kader van handhavings- en opsporingsactiviteiten stuiten betrokken instanties op situaties die wijzen op een kennelijke kwetsbaarheid voor misbruik. Dat leidt bijvoorbeeld sinds een aantal jaren al tot zgn. *bestuurlijke dossiers* die verstrekt worden aan de politiek-bestuurlijke verantwoordelijke. Zowel de kwaliteit van deze dossiers als het proces van opstellen, verspreiden en opvolgen worden geprofessionaliseerd.

Uiterlijk eind 2014 is binnen alle betrokken ministeries een dergelijke systematiek ingericht. Bovendien wordt in de bedrijfsvoeringsparagraaf van de jaarverslagen van de ministeries over 2013 expliciet aandacht besteed aan de onderkende frauderisico's en de maatregelen die zijn of worden ingezet om deze risico's te beheersen.

2. Basisregistraties en informatiepositie op orde

Uitvoeringsdiensten dienen er op ingericht te zijn om fraude te kunnen signaleren en op te sporen. Het kabinet gaat daarom door met het verbeteren van de beschikbaarheid, juistheid en kennisverspreiding over de inzetbaarheid van de informatie in basisregistraties, zodat beoordelende instanties aanvragen zoveel mogelijk aan de hand van informatie uit een of meerdere basisregistraties kunnen verifiëren en controleren. Vanwege dit gebruik van de basisgegevens in de verschillende ketens en domeinen wordt het steeds essentiëler om bij het ontwerp van wetgeving rekening te houden met het hergebruik van gegevens op verschillende plaatsen in verschillende ketens. Er is daarom blijvende bestuurlijke aandacht voor het oplossen van aan het gebruik van basisgegevens verbonden vraagstukken. Ervaringen uit pilots bieden een goede basis voor de meer structurele oplossingen die de komende jaren gevonden moeten worden. Vanzelfsprekend worden in alle gevallen de wettelijke kaders ter bescherming van de persoonsgegevens in acht genomen.

Bij de uitoefening van het toezicht op regelingen zullen de inzet van risicoprofielen en efficiënte gegevensuitwisseling tussen diensten meer mogelijkheden opleveren om vroegtijdig in te kunnen grijpen bij gevallen van fraude, waarbij vanzelfsprekend de wettelijke kaders ter bescherming van persoonsgegevens gelden. De bronhouders van de verschillende basisregistraties hebben steeds meer aandacht voor analyse en signalering om fraude te voorkomen. Zo werken bijvoorbeeld gemeenten en Kadaster samen door bij de aanvraag van uitkeringen te controleren welk vastgoed de persoon op naam heeft, en levert het Kadaster

gegevens aan Bureau Financieel Toezicht dat integraal toezicht houdt op het notariaat. Ook participeert het Kadaster in een interdepartementale stuurgroep 'aanpak misbruik vastgoed', waarin het zichtbaar maken van 'stromannen' in vastgoedtransacties een speerpunt is. Daarnaast levert de basisregistratie adressen en gebouwen (BAG) waardevolle mogelijkheden bij het uitvoeren van logische controles. Zo gebruiken gemeenten steeds vaker informatie over een woning bij de inschrijving op een adres, waardoor men inzicht heeft in een eventueel disproportionele verhouding tussen het aantal bewoners en de omvang van een pand.

Verbetering kwaliteit Gemeentelijke Basisadministratie (GBA)
In de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Financiën van 12 december 2013 is ingegaan op de kwaliteit van de GBA. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de GBA is belegd bij gemeenten en zij nemen deze taak serieus. Zo is de betrouwbaarheid van de gegevens in de GBA door verbeteracties vanuit gemeenten en uitvoeringsinstanties steeds hoger geworden. De gegevens die niet frequent veranderen –de burgerlijke staat gegevens bijvoorbeeld– zijn nagenoeg 100% betrouwbaar. Voor de gegevens die meer aan verandering onderhevig zijn –de adresgegevens– blijkt uit de laatste meting van april 2013 dat 97,7% van de personen correct staat geregistreerd op een adres.

Het kabinet heeft onlangs 1 miljoen euro extra geld in opleidingen en examens van 1200 gemeentelijke burgerzaken-ambtenaren geïnvesteerd gericht op het bestrijden van fraude. In het kader van ruim 5.000 adresbezoeken zijn risicoprofielen ontwikkeld en actief gedeeld met alle gemeenten. Deze profielen worden thans gebruikt bij nieuwe adresonderzoeken bij gemeenten, ruim 90 gemeenten hebben reeds aangegeven hiermee aan de slag te gaan. Gemeenten hebben inmiddels inzage in adresgegevens van werknemers bij het UWV, de zogenaamde Suwi-inkijk, en inmiddels maakten 184 gemeenten daar 19.500 keer gebruik van. Het evaluatie-instrument waarmee gemeenten de inhoudelijke kwaliteit van de GBA en de processen toetsen wordt met de inwerkingtreding van de wet BRP verplicht voor gemeenten; gemeenten moeten daarmee hun wijze van bijhouding van de GBA controleren.

Naast de eigenstandige verbeteracties is er meer samenwerking in de keten van afnemers van de GBA door het inrichten van een centrale monitoringsfunctie. Om verdachte patronen van in- en uitschrijvingen te kunnen herkennen en zijn er risicoprofielen ontwikkeld. Deze laatste worden gebruikt bij 6000 extra huisbezoeken voor adrescontrole door gemeenten. Dat zal ook weer een nieuwe meting van de kwaliteit van de GBA opleveren. De intensivering van het beleid rondom de juistheid van het adres heeft geleid tot een sterke verhoging van het aantal adressen dat in onderzoek gezet is, zie hiervoor ook de eerdergenoemde brief van 12 december jl.. Daarnaast zijn gegevens uit de GBA gecombineerd met actief DigiD-gebruik en signalen van mogelijke fraude in de keten. Dat heeft in 6000 gevallen al geleid tot vermoedens van fraude en tot het uiteindelijk actief afsluiten van 500 DigiD's. Recent zijn ook aanhoudingen verricht in een DigiD-fraudezaak.

In de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI) werken Belastingdienst, Inspectie SZW, UWV, Gemeenten, SVB, Politie en Openbaar Ministerie samen met als doel belasting- en premiefraude, uitkeringsfraude en illegale tewerkstelling aan te pakken. Adresfraude is één van de thema's waar de LSI in 2014 op in gaat zetten. Het vaststellen van adresfraude kan leiden tot correcties van heffingen

van (gemeentelijke) belastingen en van verleende toeslagen, uitkeringen en studiefinanciering. De samenwerking krijgt projectmatig vorm in zogenaamde interventieteams. In interventie-teamverband wordt adresfraude gezamenlijk aangepakt door kennis en informatie met elkaar te delen en samen op te trekken bij daadwerkelijk in te stellen (fysieke) controles. Daarnaast werkt de Belastingdienst samen met een aantal grote gemeenten om zogenoemde verwonderadressen uit te wisselen. Het gaat hierbij om adressen met opvallende huishoudensamenstellingen of waar opvallende geldstromen naar toe gaan.

Per 1 januari 2014 treedt een wijziging van de Wet SUWI in werking waarin wordt geregeld dat het UWV de uitkering opschort van personen met de status Vertrokken Onbekend Waarheen (VOW) in de GBA[4]. Dit gaat ook gelden voor het uitbetalen van toeslagenvoorschotten en zorgt ervoor dat personen zich niet onvindbaar kunnen maken voor de overheid terwijl ze wel een uitkering van UWV of een toeslag van de Belastingdienst ontvangen. Gemeenten waarvan signalen bestaan dat zij hun processen onvoldoende op orde hebben, zullen door het ministerie van Binnenlandse zaken actief begeleid worden totdat de processen op orde zijn. Het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) is toezichthouder op de gemeenten voor de uitvoering van de wet GBA en kan een last onder dwangsom opleggen. Daarnaast zal in 2014 het inzage- en correctierecht van de burger ondersteund worden via MijnOverheid. Getoond zal ook worden welke gegevens over burgers aan welke instanties verstrekt worden.

De campagne 'Voorkom gedoe kijk het na' wijst burgers op het belang van een goede GBA registratie en de gevolgen van niet correcte registratie. Als gevolg van deze campagne hebben 72.052 mensen de landingspagina (www.voorkomgedoe.nl) reeds bezocht. Dat betekent dat er bij deze burgers bewustwording op gang is gekomen m.b.t. het belang van het checken van de GBA gegevens. Gemiddeld 17% van de bezoekers van landingspagina van de campagne klikken door naar mijn.overheid.nl. Inmiddels gebruiken 112 gemeenten de middelen uit de toolkit die is gemaakt om ook vanuit gemeenten burgers te informeren over het belang van een juiste registratie in de GBA. Tot slot komt er met het invoeren van de Wet BRP de mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete als de burger in gebreke blijft of opzettelijk verkeerde gegevens registreert. Gemeenten worden via een handreiking geadviseerd hoe ze een boete kunnen opleggen. De handreiking beoogt gemeenten enige standaardisatie te bieden in de uitvoering van het sanctiebeleid.

Instelling van een centraal aandeelhoudersregister
Rechtspersonen zijn onmisbaar in het handelsverkeer, maar worden ook gebruikt en misbruikt om illegale activiteiten te verhullen of crimineel vermogen wit te wassen. Dit kan grote maatschappelijke schade veroorzaken. Om hier effectief tegen op te treden moeten toezichthoudende en handhavende instanties kunnen beschikken over zoveel mogelijk relevante informatie. Dit heeft geleid tot het kabinetsbesluit tot de instelling van een centraal aandeelhoudersregister. Dit heeft betrekking op de registratie van aandelen op naam in besloten of niet-beursgenoteerde naamloze vennootschappen. Het register biedt geautoriseerde publieke diensten de mogelijkheid eenvoudig vast te stellen wie de aandeelhouders van een BV zijn en welke aandelen (in welke rechtspersonen) bepaalde personen hebben.

Inrichting van een verwijzingsportaal bankrekeningen

[4] Kamerstukken II 2012/13, 33 579

Bij het opsporen van fraude en het afpakken van criminele winsten is het essentieel dat bankgegevens van fraudeurs tijdig, volledig en op een direct verwerkbare digitale wijze bij de politie en de Bijzondere Opsporingsdiensten beschikbaar zijn. Het gaat hier immers om sporen van verdachten in de systemen van banken. Er worden momenteel al stappen gezet in de digitale uitwisseling van financiële informatie tussen banken en opsporingsdiensten. Dat levert aan beide kanten een enorme besparing in tijd en geld op. Wat nog ontbreekt is een verwijzingsportaal waarmee in het kader van het toezicht en de opsporing kan worden nagegaan welke bankrekeningen een persoon op zijn naam heeft staan. Op dit moment moeten bij financiële onderzoeken en rechtshulpverzoeken alle banken aangeschreven worden om na te kunnen gaan bij welke instellingen een persoon bankrekeningen heeft. Een dergelijke faciliteit is ook van belang voor de verificatie door de Belastingdienst bij het koppelen van een BSN aan één bankrekeningnummer. In het voorjaar van 2014 zal op basis van een onderzoek naar de technische aspecten en het juridisch en financieel kader worden besloten over het al dan niet inrichten van het verwijzingsportaal bankrekeningen.

Gegevensuitwisseling
Een belangrijke manier om fraude te voorkomen, ontdekken en bestraffen is het delen van gegevens of indicatoren voor mogelijke fraude die de overheid of andere organisaties beschikbaar hebben. Het is cruciaal om (*realtime*) informatie te kunnen uitwisselen en in te kunnen grijpen. Het delen van gegevens heeft ook een preventieve functie. In veel gevallen kunnen verdachte gegevens worden gesignaleerd en kan een overtreding al 'aan de digitale poort' worden voorkomen. Dit geldt zowel voor individuele overheidspartijen als voor de gehele keten van instanties. Het is daarom zaak de mogelijkheden van gegevensuitwisseling en daarmee controle vooraf optimaal te benutten.

Er wordt ingezet op verdere verbetering van de mogelijkheden voor gegevensuitwisseling. Hierbij worden twee sporen gevolgd:

- Ten eerste wordt van een viertal casussen (gefingeerde dienstverbanden, faillissementsfraude, identiteitsfraude en notoire fraudeurs/subjectgerichte fraudebestrijding) geïnventariseerd aan welke gegevensuitwisseling behoefte is. Deze inventarisatie is in het voorjaar van 2014 gereed. Op basis daarvan worden waar mogelijk en opportuun belemmeringen weggenomen, zo nodig met wettelijke maatregelen. Daarbij worden ook de *best practices* betrokken die in de vorm van privacyprotocollen en daarmee vergelijkbare arrangementen voor al bestaande vormen van gegevensuitwisseling in bijvoorbeeld samenwerkingsverbanden zijn ontwikkeld.

- Ten tweede wordt voor generieke knelpunten waarvan wordt vastgesteld dat die alleen met wetgeving zijn op te lossen een verkenning uitgevoerd naar een kaderwet voor de gegevensuitwisseling op het bredere terrein van fraudebestrijding, in plaats van de noodzakelijke maar steeds afzonderlijke wijzigingen van specifieke wetten. Deze verkenning is najaar 2014 gereed. Het kan hierbij gaan om zowel toezicht, handhaving als opsporing, inclusief de mogelijkheden om op verkennende wijze fraudepatronen te onderkennen. Daarbij worden ook de opgedane ervaringen betrokken bij wetgeving die op dit punt al tot stand is gekomen, zoals de Wet tot wijziging van de Wet Suwi en andere wetten

aangaande gegevensuitwisseling en het effectief gebruik van binnen de overheid bekend zijnde gegevens[5].

Geheimhoudingsplicht en fraudebestrijding
Bij strafrechtelijk onderzoek naar fraude, witwassen en omkoping stuiten opsporingsdiensten geregeld op correspondentie tussen verdachten van strafbare feiten, en advocaten en notarissen. De vraag die zich dan voordoet is of, en zo ja onder welke voorwaarden, deze stukken in beslag kunnen worden genomen. In mijn brief van 8 april 2011[6] is de positie van bijzondere geheimhouders, in het bijzonder advocaten en notarissen, bij strafrechtelijk onderzoek naar financieel-economische delicten nader uiteengezet. In die brief zijn ook enkele maatregelen aangekondigd om onnodige belemmeringen weg te nemen. Zo is inmiddels de Wet informatieplicht derdengeldenrekening notariaat in werking getreden op grond waarvan de geheimhoudingsplicht van notarissen zich niet meer uitstrekt tot hun derdengeldenrekening. In overleg met de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) zal worden bezien of zich in de praktijk nog belemmeringen voordoen en hoe deze kunnen worden weggenomen.

Daarnaast bevat het wetsvoorstel verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit[7] – thans in behandeling bij de Tweede Kamer – de introductie van beslistermijnen voor rechtbank en Hoge Raad om de tijd die nu gemoeid is met toetsing van een beroep op het verschoningsrecht tot aanvaardbaar tijdsbestek terug te brengen. In de praktijk moet immers worden vastgesteld dat het soms meer dan een jaar duurt voordat duidelijkheid ontstaat over de vraag of bepaalde stukken in beslag kunnen worden genomen, hetgeen het opsporingsproces ernstig bemoeilijkt .

Een nauw met de geschetste problematiek samenhangend vraagstuk dat in dit verband moet worden genoemd, is het gegeven dat de dienstverlening van advocaten en notarissen zich over een steeds breder terrein uitstrekt, waardoor ook het domein dat wordt bestreken door het sectorale beroepsgeheim zich verder verbreedt. Hierdoor wordt het spanningsveld dat bestaat tussen de geheimhoudingsplicht en het daarmee samenhangende verschoningsrecht enerzijds en het belang van voortvarende opsporing en vervolging anderzijds, vergroot. De vraag naar de wenselijkheid van dit laatste behoeft aandacht, in de eerste plaats van de beroepsgroepen zelf.

3. Versteviging bestrijding van onderliggende fraudefenomenen

De meeste fraudefenomenen bevinden zich binnen de beleidsterreinen van de afzonderlijke departementen, en hebben betrekking op bijvoorbeeld een bepaalde regeling, toeslag of voorziening. Een aantal fraudefenomenen is faciliterend van aard: deze maken het mogelijk dat misbruik of fraude wordt gepleegd met collectieve voorzieningen, of zijn soms zelfs onmisbaar voor het kunnen plegen van dergelijke vormen van fraude. Ook individuele burgers en bedrijven kunnen hiervan de dupe worden. Met het steviger aanpakken van deze onderliggende fraudetypen worden twee doelen gediend: het wordt moeilijker om fraude met collectieve voorzieningen te plegen en tegelijkertijd wordt fraude ten nadele van

[5] Kamerstukken II 2012/13, 33 579, nr. 2
[6] Kamerstukken II 2010/11, 32 250, nr. 12
[7] Kamerstukken II 2012/13, 33 685, nr. 2

burgers en bedrijven ermee bestreden. Het gaat in het bijzonder om 'gefingeerde dienstbetrekkingen', 'identiteitsfraude' en faillissementsfraude.

Gefingeerde dienstbetrekkingen
Rechtspersonen worden misbruikt om gefingeerde dienstbetrekkingen te creëren en daarmee op verschillende manieren frauduleus te handelen. Hoofddoel is het misbruik maken van voorzieningen waar iemand met een dienstbetrekking recht op heeft. Veelal zitten achter deze vorm van fraude *facilitators* die de fraude organiseren en mogelijk maken. Bij verschillende overheidsorganisaties liggen er kansen voor het opwerpen van barrières en verscherpte risicodetectie. Cruciaal is het zo spoedig mogelijk, liefst *realtime* uitwisselen van informatie en mogelijkheden om aan de hand daarvan in te grijpen. Een scala aan maatregelen tegen dit fenomeen is in voorbereiding of wordt onderzocht. Hieronder vallen:

- Aanpassing van verschillende werkprocessen bij Belastingdienst en UWV wordt onderzocht: aangescherpte risicodetectie bij bestuurders- en aandeelhouderswisselingen; mutatiemogelijkheid in polisadministratie bij geconstateerde fraude; analyseren gebeurtenisberichten van KvK op vermoedelijke fraude met gefingeerde dienstbetrekkingen;
- Introductie van weigeringsgronden voor inschrijving bij de KvK;
- De introductie van een civielrechtelijk bestuursverbod voor notoire fraudeurs, zoals hieronder toegelicht bij de aanpak van faillissementsfraude.

Identiteitsfraude
Identiteitsfraude maakt andere illegale en criminele activiteiten mogelijk zoals illegale grenspassage, illegale arbeid, mensensmokkel, drugshandel, terrorisme en het witwassen van geld. Daders zijn ongrijpbaar en dit kost behalve de overheid ook burgers en bedrijven veel geld. De stijgende waarde van identiteitsgegevens en het groeiende aantal mogelijkheden om identiteitsgegevens van anderen te bemachtigen maken identiteitsfraude aantrekkelijker voor criminelen. Vooral identiteitsfraude via internet groeit.

Veel organisaties en sectoren nemen afzonderlijk maatregelen tegen identiteitsfraude. Die maatregelen variëren van publieksvoorlichting tot training van personeel tot de introductie van nieuwe technieken en systemen. Ook wordt er binnen diverse sectoren en ketens ingezet op uitwisseling van kennis en informatie om snel te kunnen reageren en liefst anticiperen op het handelen van fraudeurs.

Met de maatregelen in de verschillende sectoren worden veel problemen aangepakt. Maar de optelsom van afzonderlijke maatregelen is niet voldoende tegenover de geraffineerde werkwijzen van fraudeurs en de veelheid aan kwetsbare plekken waar zij kunnen toeslaan. Een effectieve aanpak van identiteitsfraude vraagt om een gecoördineerde inspanning van overheid, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en burgers. De impact van initiatieven in diverse sectoren en ketens wordt groter door afstemming in een landelijk netwerk en aansluiting op internationale ontwikkelingen. In de eerste plaats gaat het om het beter en breder benutten van bestaande kennis, technieken en methoden. In de tweede plaats gaat het om het beter op elkaar afstemmen van nieuwe maatregelen die door diverse partijen in publieke en private sector getroffen worden. In de derde plaats gaat het om het afspreken van een gezamenlijke richting voor ontwikkelingen op de lange termijn.

Zoals reeds aangekondigd ontvangt u eind 2013 een aparte visie van het kabinet op de aanpak van identiteitsfraude, in aanvulling op deze brief.

Faillissementsfraude
De mogelijkheid om faillissement aan te vragen is een onmisbaar instrument binnen het economische stelsel. Fraude bij faillissementen is een vorm van criminaliteit die datzelfde stelsel ondermijnt. Van wezenlijk belang voor het bedrijfsleven, voor werknemers en voor de belastingbetaler, is dat bij faillissementen zoveel mogelijk middelen in de boedel blijven. Schuldeisers, waaronder leveranciers en de Belastingdienst maar ook voormalige werknemers van failliete ondernemingen, worden slachtoffer als fraudeurs er in slagen middelen aan de boedel van failliete rechtspersonen te onttrekken. Faillissementsfraude is daarmee een fraudefenomeen dat bij uitstek zowel de overheid als burgers en bedrijfsleven raakt. Daarbij komt dat faillissementsfraude vaak samengaat met andere vormen van fraude, zoals gefingeerde dienstbetrekkingen, uitkeringsfraude en subsidiefraude.

Recent zijn er al meerdere maatregelen getroffen om faillissementsfraude integraal aan te pakken, waaronder de uitbreiding en verbetering van de Garantstellingsregeling Faillissementscuratoren en de inrichting van een centraal meldpunt faillissementsfraude bij de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD). Hier wordt onder meer nog aan toegevoegd:

- Een wetgevingsprogramma met drie fraudeonderdelen:

  a) het wetsvoorstel civielrechtelijk bestuursverbod dat in november is aangeboden aan de Raad van State. Met dit nieuwe instrument kan worden voorkomen dat frauduleuze bestuurders hun activiteiten via allerlei omwegen kunnen blijven voortzetten.
  b) het wetsvoorstel herziening strafrechtelijk faillissementsrecht, waarvan de consultatie in oktober is afgerond. Hiermee worden de bepalingen inzake faillissementsfraude gemoderniseerd met het oog op verbetering van de effectiviteit en adequate toepassing van het strafrecht. Voor de opsporingspraktijk ontstaat hiermee een steviger handvat om op te treden tegen faillissementsfraude.
  c) het wetsvoorstel versterking positie curator dat dit najaar in consultatie zal worden gebracht. Fraudebestrijding wordt een wettelijke taak van de curator en de informatiepositie van de curator wordt versterkt doordat de failliet een algemene informatie- en medewerkingsplicht jegens de curator krijgt, met inbegrip van de verplichting om de curator medewerking te verlenen bij het verkrijgen van toegang tot eventuele buitenlandse banktegoeden en/of versleutelde digitale bestanden.

In verband met dit wetgevingsprogramma worden verschillende financieringsmodaliteiten nader onderzocht, zoals de mogelijkheid van een boedelafdracht[8].

- Landelijke uitrol van de succesvolle Haagse pilot faillissementsfraude die bestaat uit een fraudespreekuur voor curatoren bij een rechter-commissaris (R-C) en vrijgemaakte politie- en vervolgingscapaciteit. Dit tot onder meer tot de opsporing van een aanzienlijk aantal relatief eenvoudige

[8] Kamerstukken II 2012/13, 29 911, nr. 74

faillissementsfraudezaken die op themazittingen worden afgedaan. Het Functioneel Parket ondersteunt de regioparketten bij de regionale aanpak van faillissementsfraude door *best practices* regionaal onder de aandacht te brengen. Inmiddels is een start gemaakt met de opzet van een dergelijke aanpak in de regio's Midden Nederland en Amsterdam. Het streven is om in 2014 een landelijke uitrol te hebben bereikt.

- Versterken van het systeem van Toezicht op Rechtspersonen (TRACK bij Justis) door een vroegtijdige signaleringsfunctie en meer verfijnde risicoprofielen. Het gebruik van risicomeldingen en terugmelding door afnemers wordt afgestemd en curatoren worden snel en vraaggericht bediend.

4. Gerichte aanpak fraudeurs

Een effectieve en gerichte aanpak van fraudeurs vraagt om een verbinding tussen het strafrecht en andere vormen van handhaving, toezicht en nalevingsbevordering, zodat het strafrecht niet geïsoleerd wordt ingezet wanneer andere maatregelen niet helpen ('ultimum remedium'), maar als inzet die is afgestemd met de acties van anderen in de handhavingsketen ('optimum remedium'). Op die manier is er sprake van meer afgestemde en integrale handhaving waarin het strafrecht tijdig en situationeel wordt ingezet. Dit vertaalt zich onder andere in onderstaande maatregelen.

Subjectgerichte aanpak
Waar gelegenheidsfraude voor een groot deel kan worden voorkomen door in te zetten op preventie, is voor de aanpak van beroepsfraudeurs een andere strategie gewenst. Deze groep maakt zich schuldig aan verschillende vormen van fraude, beschikt over de vaardigheden en posities om fraude te plegen en is actief op zoek naar nieuwe mogelijkheden. Het combineren en analyseren van verschillende gegevensbronnen is nodig om bloot te leggen dat een bepaalde frauduleuze handeling onderdeel is van een breder handelingspatroon, en om zicht te krijgen op de groep personen die met verschillende regelingen fraude pleegt. Ook hier gaat het, in aansluiting op wat bij gegevensuitwisseling is opgemerkt, om verkenning van de mogelijkheden om dergelijke analyses en verkenningen te kunnen uitvoeren. Aan de hand hiervan kan gericht worden opgetreden, zowel in toezicht als op het terrein van opsporing en vervolging. Deze subjectgerichte aanpak wordt in samenwerking tussen onder meer Belastingdienst, politie, de bijzondere opsporingsdiensten en Openbaar Ministerie opgezet. Om de facilitators van systeemfraude integraal te kunnen aanpakken is recent een combiteam aanpak facilitators binnen de Belastingdienst ingericht.

In aanvulling hierop zal de mogelijkheid worden bezien om in ieder geval ten aanzien van het verstrekken van rijkssubsidies in bepaalde gevallen fraudeurs of recidivisten hier voor een bepaalde periode van uit te sluiten, in plaats van of naast het opleggen van boetes,.

Afpakken, terugvorderen en terughalen
Fraude en andere vormen van criminaliteit mogen niet lonen, en geld dat langs illegale of onregelmatige weg is verkregen moet worden teruggevorderd en teruggehaald. In mijn brief van 3 juli 2013 heb ik de resultaten die in 2012 rijksbreed met terughalen en afpakken in ruimste zin gepresenteerd. Het kabinet bouwt voort op het in die brief uiteengezette beleid, onder meer door integrale samenwerking van betrokken overheidsdiensten, een verbetering van het instrumentarium voor ontneming, en een versterkte inzet op terugvorderen en

terughalen in het buitenland. Hierbij wordt het uitgangspunt gehanteerd dat er als één overheid wordt opgetreden; per geval wordt bekeken welke (opsporing)dienst het beste is toegerust om op te treden en de opbrengsten komen ten goede aan de overheid.

a) Integrale samenwerking

Bij het terugvorderen en afpakken wordt opgetreden als één overheid. In Brabant is ruim anderhalf jaar geleden een pilot gestart om dit "integraal afpakken" te versterken, in de vorm van een integraal afpakteam, waarin politie, Belastingdienst, FIOD en Openbaar Ministerie samenwerken. Dit team heeft daar zijn meerwaarde laten zien en de Brabantse pilot zal dan ook de komende jaren worden voortgezet. Een andere belangrijke ontwikkeling waarmee het afpakken wordt versterkt is het lopende Ketenprogramma Afpakken van OM en politie. In dit programma wordt 20 miljoen Euro in de strafrechtketen geïnvesteerd met als doel om –in een oplopende reeks- vanaf 2018 jaarlijks ruim 100 miljoen Euro af te pakken. Het incassoresultaat is de afgelopen 6 jaar bijna verdrievoudigd van 31 mln. naar een verwachte opbrengst van 91,7 mln. in 2013.

Vanaf 2014 wordt met behulp van de reeds opgebouwde expertise en opgedane ervaringen het integraal afpakken verder versterkt en verbreed met als doel dit tot een structureel onderdeel van de aanpak te maken. Dit wordt vormgegeven via maatwerk per regio, in samenwerking met OM, politie, Belastingdienst, bijzondere opsporingsdiensten en het lokaal bestuur. Daarbij zal zoveel mogelijk worden aangesloten bij bestaande initiatieven en structuren in de regio, zoals het Ketenprogramma Afpakken van het OM en de politie, de RIEC-structuur en de Landelijke Stuurgroep Interventieteams.

b) Verbetering instrumentarium ontneming

Het is van belang dat het instrumentarium voor terugvorderen en terughalen van illegaal verkregen voordeel zo efficiënt en breed mogelijk kan worden ingezet. Een blijvende inspanning om te streven naar verbeteringen in dit instrumentarium is onontbeerlijk. Er wordt onderzocht welke mogelijkheden er zijn om ten behoeve van het terugvorderen en terughalen de bestuurlijke boete met een ontnemingscomponent ruimer in te zetten. In samenspraak met de Rechtspraak wordt bezien hoe in het kader van de mogelijkheden die de nieuwe gebiedsindeling van de rechtspraak biedt een snelle en specialistische behandeling van de complexere ontnemingszaken kan worden bereikt. De komende maanden vindt er een inventarisatie en nadere uitwerking plaats van mogelijke verbetermaatregelen. In het voorjaar van 2014 zullen trajecten worden gestart om de verbetermaatregelen te kunnen implementeren.

c) Terugvorderen en terughalen in het buitenland

Een belangrijk aspect bij de aanpak van fraude is het terugvorderen en terughalen van financiële middelen uit het buitenland. Met meer kracht en snelheid zal worden opgetreden tegen fraudeurs en wanbetalers die in het buitenland gevestigd zijn, naar het buitenland vertrekken of middelen naar het buitenland verplaatsen. Per type vordering (straf- of bestuursrechtelijke boetes of maatregelen, misbruik van overheidsgelden, langs criminele weg verkregen vermogen, belasting- en studieschulden) zal worden bezien welke maatregelen er zijn om effectief in het buitenland op te treden. Hiertoe worden de verschillende maatregelen van de verschillende departementen in kaart gebracht en vergeleken. Daarbij wordt bezien of de juridische basis voor invordering in het

buitenland moet worden versterkt. Vervolgens wordt bezien in hoeverre maatregelen breder of effectiever kunnen worden toegepast. Deze verkenning is eind eerste kwartaal 2014 gereed. De afzonderlijke overheden gaan beter samenwerken bij het opsporen van personen in het buitenland, onder meer door uitwisseling van (adres)gegevens. Is de persoon gevonden, dan worden de krachten waar zinvol gebundeld, bijvoorbeeld door de afzonderlijke vorderingen te bundelen en gezamenlijke (juridische) stappen te ondernemen. Voorts zal worden onderzocht hoe gezamenlijk kan worden aangejaagd dat het buitenland waar wenselijk wetswijzigingen of procesmatige wijzigingen overweegt.

Aanpak fraude tegen burgers en bedrijven (horizontale fraude)
In het Inrichtingsplan van de Nationale Politie is een totale capaciteit voor financieel-economische criminaliteit (FinEC) voorzien van 1.156 fte. De opsporing van financieel-economische criminaliteit is belegd zowel op regionaal als landelijk niveau. Een deel van deze capaciteit wordt gericht ingezet ten behoeve van de fraudebestrijding. Binnen de Dienst Regionale Recherche van de eenheden van het korps worden separate FinEC / fraudeteams ingericht. Kerntaak van deze teams is in ieder geval het zelfstandig uitvoeren van onderzoeken naar vormen van horizontale fraude. Met de inrichting van deze teams wordt de inzet op het thema fraude op regionaal niveau gewaarborgd. Het landelijk niveau kent ook een uitvoeringsteam dat is belast met zeer complexe fraudezaken. Voor de aanpak van (complexe) fraudezaken kan aan de specialistische fraude-expertise generieke en specialistische capaciteit toegevoegd worden (bijv. digitale expertise).

In de huidige landelijke prioriteiten is voor de aanpak van criminele samenwerkingsverbanden afgesproken dat standaard de mogelijkheid tot financieel rechercheren en de bestuurlijke aanpak moet worden onderzocht. Dit om het terugvorderen van crimineel verkregen vermogen te borgen binnen de aanpak van criminele samenwerkingsverbanden.

Er zijn voor 2014 op regionaal niveau afspraken gemaakt tussen het Openbaar Ministerie en de politie over de aanpak van horizontale fraude, waaronder faillissementsfraude. Het gaat hierbij om minimumafspraken over aantallen te behandelen fraudezaken tussen de parketten van het OM en de eenheden van de politie. In 2014 worden ook de landelijke prioriteiten en de bijbehorende resultaatafspraken van de politie vastgesteld voor de periode 2015 tot en met 2018. Dit zal gebeuren op basis van de afspraken over 2014, een recent door politie en OM uitgevoerde inventarisatie van de huidige inspanningen op gebied van horizontale fraudebestrijding en de inzichten uit het nationaal dreigingsbeeld Georganiseerde Criminaliteit[9].

AFM, BFT en fraudebestrijding

Tijdens de behandeling van de begroting van Veiligheid en Justitie heb ik naar aanleiding van een vraag van het lid Oskam toegezegd om in te gaan op de rol van het Bureau Financieel Toezicht (BFT) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) bij de aanpak van fraude. Het BFT valt primair onder mijn verantwoordelijkheid en is belast met het toezicht op onder andere advocaten, notarissen en belastingadviseurs. De AFM is gedragstoezichthouder op de financiële markten, zoals bedrijven of personen die werkzaam zijn bij financiële

[9] Dit mede ter uitvoering van de motie van het lid Gesthuizen (SP) over streefpercentages ten aanzien van de vervolging in fraudezaken (33750-VI-45)

dienstverleners (zoals accountants), banken en beleggingsinstellingen. Beide organisaties spelen een belangrijke rol bij het voorkomen, signaleren en bestrijden van fraude, in die zin dat zij toezicht houden op beroepsgroepen, zoals notarissen en accountants, die in het kader van hun taakuitoefening een cruciale rol kunnen spelen. Voor BFT zowel als AFM geldt dat regelgeving tot stand is gekomen om hen daartoe (nog) beter in staat te stellen. Zo is met ingang van 1 januari jl. is de wettelijke toezichtstaak van het Bureau Financieel Toezicht (BFT) op het notariaat uitgebreid, met een uitbreiding van de inzagebevoegdheden ten aanzien van de dossiers van de notaris, waardoor eventuele onregelmatigheden, zoals het plegen van fraude, eerder aan het licht kunnen komen. Daarnaast besteedt het BFT in 2014 het grootste deel van zijn onderzoekscapaciteit aan risicogerichte onderzoeken, met als belangrijkste doelen het bevorderen van de integriteit van het financiële stelsel en van de informatiepositie van de opsporingsinstanties.

Voor de AFM geldt dat de nadruk van de belangrijkste toezichtthema's voor 2014 onder meer ligt op de kwaliteit van de governance en de accountantscontrole, het verminderen van het schadelijk gedrag op de financiële markt en het bestrijden van financiële criminaliteit. Met ingang van 1 januari a.s. is bovendien de Wet financieel toezicht gewijzigd waardoor de informatie uitwisseling tussen AFM en een groot aantal toezichts- en opsporingsdiensten in het kader van de borging van een integere financiële sector wordt geoptimaliseerd. Deze samenwerking en informatie-uitwisseling vindt vooral plaats binnen het (permanente) samenwerkingsverband Financieel Expertise Centrum (FEC), dat speciaal is opgezet voor de versterking van de integriteit van de financiële sector. Op basis van het bovenstaande ben ik van oordeel dat beide organisaties fraude op de juiste wijze prioriteren en goed zijn toegerust om preventief toezicht te houden, repressief op te treden en zo nodig signalen van onregelmatigheden te melden voor eventuele strafrechtelijke vervolging.

Budgettaire consequenties

De maatregelen die in dit actieplan worden aangekondigd, zijn door de betreffende departementen van dekking voorzien. Voor zover maatregelen nog onderwerp zijn van nader onderzoek, zullen bij dit onderzoek ook de financiële effecten in beeld gebracht worden, waar nodig via business cases.

Tot slot

Fraude zal nooit volledig uitgebannen kunnen worden, maar het kabinet wil de mogelijkheden tot fraude zo veel mogelijk beperken, de fraudebestendigheid van beleid en regelgeving vergroten en het gezamenlijke optreden van overheidsdiensten bij fraudegevallen flink verstevigen. Ik ben ervan overtuigd dat deze doelstellingen met het hierboven beschreven pakket aan maatregelen een forse nieuwe impuls kunnen krijgen.

De voortgang en resultaten van de maatregelen zullen goed worden gemonitord. De diverse bewindslieden zullen de Kamer op de gebruikelijke manier –via de departementale jaarverslagen en andere reguliere rapportages- informeren over de stand van zaken op de onderscheiden beleidsdomeinen. Daarnaast zal de Kamer eenmaal per jaar worden geïnformeerd over de voortgang en de stand van zaken van de rijksbrede anti-fraudestrategie.

De Minister van Veiligheid en Justitie,

I.W. Opstelten

Bijlage

1. Sociale voorzieningen

Het draagvlak voor onze sociale zekerheid brokkelt af als fraude en misbruik onbestraft blijven. Solidariteit impliceert dat alleen een beroep wordt gedaan op publieke middelen en de sociale zekerheid als dat strikt noodzakelijk is. Per 1 januari 2013 is de *Fraudewet*[10] van kracht. Daarmee is in gang gezet dat onrechtmatig verkregen voordeel en boetes altijd moeten worden (terug)betaald. Bovendien zijn de boetes verhoogd. Hier gaat niet alleen een preventieve werking vanuit, maar dit bevestigt ook de lijn dat fraude niet loont.

Op 4 oktober jl. is uw Kamer reeds geïnformeerd over de nieuwe maatregelen die de minister en staatssecretaris van SZW nemen op het terrein van fraude, handhaving en naleving.[11] Het bestrijden van fraude en het niet naleven van regels berust op opsporing, strikte handhaving, preventie en fraudebewustzijn. De maatregelen op het terrein van opsporing en strikte handhaving zijn gericht op het intensiveren van de handhaving door de inzet van meer mensen bij UWV, de SVB en Inspectie SZW, het koppelen van gegevens, het beter samenwerken in de keten en het verhogen van de (gepercipieerde) pakkans. Dit leidt tot een snellere en efficiënte aanpak van fraude. De maatregelen op het terrein van preventie van fraude en misbruik zijn gericht op het vereenvoudigen en begrijpelijk maken van de regels, het voorlichten over de plicht van uitkeringsgerechtigden om zich in te spannen om werk te vinden en te houden en een cultuuromslag bij professionals, waardoor fraude en misbruik sneller worden herkend en voorkomen.

Intensivering handhaving

- Inzet van meer mensen bij UWV, de SVB en Inspectie SZW. De capaciteit bij UWV, de SVB en Inspectie SZW wordt de komende vier jaar uitgebreid met 260 fte., waarvoor cumulatief 100 miljoen euro beschikbaar wordt gesteld. De verwachte opbrengst van deze uitbreiding is naast een eerlijker systeem (misbruik wordt bestraft), een financiële netto opbrengst van naar verwachting 189 miljoen euro.
- De Wet *Fraudeaanpak door bestandskoppelingen*[12] *die op 1 januari 2014 in werking treedt*, legt de wettelijke basis voor het instrument Systeem Risico Inventarisatie (SyRI). Hiermee kunnen, in het kader van integraal overheidsoptreden in een samenwerkingsverband, bestanden van gemeenten, UWV, SVB, Inspectie SZW en Belastingdienst worden gekoppeld. Zo kan op basis van risicoanalyses worden bepaald bij welke personen of bedrijven het grootste risico op regelovertreding aanwezig is. Daarnaast zijn een aantal nieuwe bestandskoppelingen mogelijk. Zo wordt onder meer geregeld dat het ministerie van Buitenlandse Zaken gegevens over gedetineerden in het buitenland mag verstrekken aan uitvoerders in de sociale zekerheid. Daarnaast wordt geregeld dat informatie over gastouders gekoppeld kan worden aan bijstandsgegevens.

[10] Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving.

[11] Kamerstukken II 2013/14, 17 050, nr. 439

[12] Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet SUWI en enige andere wetten in verband met fraudeaanpak door gegevensuitwisselingen en het effectief gebruik van binnen de overheid bekend zijnde gegevens (33 579).

Betere ketensamenwerking en verhogen pakkans

- Inzet interventieteams op landelijke thema´s met hoog frauderisico. Hierin werken Belastingdienst, Inspectie SZW, UWV, VNG, Divosa, SVB, politie en Openbaar Ministerie samen met als doel belasting- en premiefraude, uitkeringsfraude en illegale tewerkstelling aan te pakken.
- Begin 2012 is het *Programma Aanpak Malafide Uitzendbureaus* aan uw Kamer aangeboden. Daarover is in de Voortgangsbrief 'Aanpak malafide uitzendbureaus' d.d. 15 oktober 2013 aan uw Kamer gerapporteerd.[13] De aanpak van malafide uitzendbureaus wordt via twee sporen georganiseerd. Ten eerste wordt de handhaving en opsporing versterkt. Ten tweede wordt ingezet op het vergroten van transparantie van de uitzendbranche. Een gezamenlijke aanpak met de sector is hierbij van groot belang. Ook is in het wetsvoorstel aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit een depotplicht voor inleners van niet-gecertificeerde uitzendbureaus ingevoerd. De boetes voor het niet voldoen zijn fors verhoogd. Voor de niet-gecertificeerde uitlener bedraagt de boete € 19.500 en voor de inlener € 7.800.
- Uw Kamer is op 11 april 2013 het actieplan *Bestrijden van schijnconstructies* aangeboden [14] . Op dit moment werken wij door samenwerking in de keten met betrokken partijen, waaronder sociale partners, Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU), Kamer van Koophandel, Openbaar Ministerie, IND en Regionale Centra Fraudebestrijding, UWV, Inspectie SZW, Belastingdienst en andere ministeries aan de aanpak van schijnconstructies. Op 26 november jl. heeft uw Kamer informatie over de voortgang ontvangen[15].

Preventie

- Samen met UWV, SVB en gemeenten wordt de bestaande voorlichting tegen het licht gehouden en wordt gekeken waar deze begrijpelijker, inzichtelijker en eenvoudiger kan.
- De campagne '*Voorkom problemen. Weet hoe het zit'* wijst burgers en werkgevers op hun rechten en plichten. Deze campagne wordt verbreed. Er zal ook worden voorgelicht over het naleven van de arbeids- en re-integratieverplichtingen (de zogenaamde inspanningsplicht: de plicht om je in te spannen om werk te vinden, te aanvaarden en te behouden).
- Ter bevordering van het zelfreinigend vermogen en toezicht van branches is een registratieplicht ingevoerd bij de Kamer van Koophandel voor ondernemingen die arbeidskrachten ter beschikking stellen. De Inspectie SZW heeft daarnaast in samenwerking met brancheorganisaties 'zelfinspectie tools' ontwikkeld.
- Handhaving staat of valt met vakbekwaamheid van de uitvoerders. Met het in 2012 ingezette project *Impuls vakmanschap* wordt op het verder professionaliseren van de klantmanagers bij gemeenten ingezet door het ontwikkelen van competenties en het vergroten van kennis en vaardigheden.

[13] Kamerstukken II 2013/2014, 17 050, nr. 442
[14] Kamerstukken II 2012/2013, 17 050, nr. 428
[15] Kamerstukken II 2013/2014, 17 050, nr. 447

2. Toeslagen en fiscaliteit

Bij brief van 10 mei 2013 heeft de staatssecretaris van Financiën, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de minister van Veiligheid en Justitie, de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de minister voor Wonen en Rijksdienst diverse aanvullende maatregelen aangekondigd om systeemfraude met toeslagen tegen te gaan. De aard van deze maatregelen is zoveel mogelijk preventief. Zij grijpen in een zo vroeg mogelijk stadium aan vanuit de overweging dat fraude en criminaliteit niet mogen lonen. Als er geen sprake is van gerechtvaardigd vertrouwen zal fraudebestrijding adequaat worden opgepakt. Het betreft hier zowel zorg-, huur- als kinderopvangtoeslagfraude.

Overzicht maatregelen:

- -De beslistermijn voor het toekennen van toeslagen om aanvragen met een verhoogd fraude-risico te kunnen behandelen wordt verlengd.
- -De weigeringsgronden voor het uitbetalen van voorschotten worden uitgebreid, bijvoorbeeld voor gevallen waarbij er onvoldoende gegevens bekend zijn of waarbij er twijfel is over iemands adres.
- - Twee categorieën van aanvragers worden uitgezonderd van de mogelijkheid een voorschot te krijgen: a) aanvragers aan wie in een periode van 5 jaar voorafgaand aan de aanvraag door de Belastingdienst een vergrijpboete is opgelegd of een strafrechtelijke sanctie onherroepelijk is geworden; b) aanvragers die pas na afloop van het toeslagjaar een aanvraag indienen.
- - Binnenkort kan bij medeplichtigen, doen plegers en ook een bestuurlijke boete worden opgelegd bij fraude met toeslagen.
- -Uitbreiding van aansprakelijkheidsstelling bij uitbetaling van toeslagen aan derden.
- - Uitbreiding mogelijkheden inzet ANPR naar toeslagschulden.
- -Om onder meer carrouselfraude te bestrijden, wordt het opzettelijk niet betalen op aangifte strafbaar gesteld.
- - Ook komt er een vergrijpboete voor het opzettelijk indienen van een onjuiste voorlopige teruggave Inkomstenbelasting.
- - Geen voorlopige aanslag of tot een lager bedrag opleggen indien een vergrijpboete op grond van de AWR of Awir is opgelegd of sprake is van een strafrechtelijke veroordeling voor een daaraan soortgelijk misdrijf.
- - Geen voorlopige aanslag of tot een lager bedrag opleggen indien niet of niet binnen de gestelde termijn is voldaan aan de aangifteplicht voor de inkomstenbelasting.
- - Depotplicht voor niet-gecertificeerde uitzendbureaus+ stortingsplicht inlener i.c.m. forse boetes bij niet naleving en aansprakelijkheid.
- - Aansprakelijkheid van derde op wiens bankrekening teruggaaf IB/OB is uitbetaald.
- - Om de facilitators van systeemfraude integraal te kunnen aanpakken is recent een combiteam aanpak facilitators binnen de Belastingdienst ingericht.
- - Versterking inzet risicoprofielen door gemeenten (BZK).
- - Onderzoek en afspraken gemeente, Belastingdienst en BZK naar risico's in de keten.

- Bij de Douane zijn twee fraudeteams geformeerd op het gebied van Douane en Accijns.

3. Studiefinanciering

Fraude in de studiefinanciering wordt zoveel mogelijk voorkomen en waar nodig actief bestreden. Bij het bestrijden wordt door DUO een mix van maatregelen ingezet, waarbij door een gelaagde inzet een maximaal resultaat wordt bereikt. De eerste aanzet is het via voorlichting en communicatie beïnvloeden van de doelgroep om *compliance* te stimuleren. De volgende stap is het treffen van feitelijke maatregelen om misbruik en fraude te onderkennen, te corrigeren en te sanctioneren.

Om de mogelijkheden tot fraude en misbruik zoveel mogelijk te beperken, bestaat er een uitgebreid controlesysteem. Per onderdeel van de studiefinanciering voert de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) controles voorafgaand aan de toekenning uit, controles tijdens de toekenningsperiode en controles achteraf. Voor het bepalen van het recht op studiefinanciering wordt zoveel mogelijk uitgegaan van gegevens verstrekt door overheidsinstanties en onderwijsinstellingen (basisregistraties). Wanneer deze gegevens niet voor de volledige 100% betrouwbaar zijn, wordt fraude en misbruik 'geïmporteerd'. Wanneer gegevens niet beschikbaar zijn bij overheidsbronnen, worden de gegevens bij de burger zelf opgevraagd.

De werking van het controlesysteem wordt bewaakt. Indien daar aanleiding toe is, worden de specifieke controles aangepast. Daarnaast is er ook aandacht voor het voorlichtingsbeleid (preventieve werking) en sanctiebeleid (repressie). In het jaarverslag van OCW wordt gerapporteerd over de risico's met een financieel beslag van meer dan € 2,5 miljoen.

Overzicht belangrijkste maatregelen:

De afgelopen periode is of wordt de aanpak op een aantal onderdelen versterkt, waarvan de belangrijkste hieronder worden genoemd.

- Aanpak misbruik uitwonendenbeurs. DUO voert sinds 2010 huisbezoeken uit om te controleren of een student inderdaad op het door hem opgegeven GBA-adres woont. Studenten worden geselecteerd op basis van een risicoprofiel. In 2012 en 2013 blijkt circa 50 procent van de gecontroleerde studenten niet op het aangegeven adres te wonen.
- Eenoudertoeslag. Er wordt intensiever gecontroleerd of er sprake is van een eenoudergezin (eenoudertoeslag) of dat er toch een partner is.
- Meeneembare studiefinanciering. Met Nederlandse studiefinanciering kan er in het buitenland worden gestudeerd. Naar aanleiding van enkele recente fraudegevallen met gefingeerde inschrijvingen bij instellingen in het buitenland worden de controles uitgebreid.
- Debiteuren in het buitenland. Oud-studenten die hun studieschuld niet terugbetalen en zich (in het buitenland) onzichtbaar houden voor de

Nederlandse overheid worden opgespoord en tot betaling aangezet. Maatregelen zijn getroffen[16].
- Fraude door EU-studenten. EU-studenten kunnen Nederlandse studiefinanciering ontvangen wanneer ze migrerend werknemer zijn. Soms wordt er niet daadwerkelijk gewerkt en is men in dienst bij fake-bedrijfjes (gefingeerd werknemerschap). De controle hierop wordt in samenwerking met andere overheidsorganisaties aangescherpt.

4. Zorg

Algemeen
Fraude en oneigenlijk gebruik in de zorg tasten de betaalbaarheid van ons zorgstelsel aan en bedreigen de solidariteit. Bestrijding van fraude en de aanpak van oneigenlijk gebruik van zorg zijn daarom een prioriteit in het beleid. Zowel op het gebied van de curatieve zorg, als de langdurige zorg en de maatschappelijke ondersteuning zijn en worden veel acties in gang gezet om fraude en oneigenlijk gebruik terug te dringen of te voorkomen. De maatregelen zijn gericht op het voorkomen en het opsporen en bestrijden van fraude en oneigenlijk gebruik, zodat de financiële middelen die voor de zorg bestemd zijn ook komen waar ze horen, namelijk bij de zorg voor de patiënt of cliënt die deze zorg nodig heeft. Dit vergt een sluitende keten waarbij de samenhang tussen preventie, toezicht, opsporing en strafrechtelijke vervolging geborgd is door een intensieve samenwerking tussen alle betrokken partijen. Een intensivering van de opsporing alleen zal onvoldoende bijdragen aan een effectieve bestrijding van oneigenlijk gebruik en fraude in de zorg. De minister en staatssecretaris van VWS hebben op 16 september 2013 aan uw Kamer hun plan van aanpak voor fraudebestrijding in de zorg gestuurd[17]. Daarin zijn de volgende maatregelen aangekondigd:
- Het uitbreiden van de opsporingsfunctie van de ISZW naar de curatieve zorg.
- Het versterken toezichts- en opsporingsfunctie in de zorg door extra fte vanaf 2014.
- De start van een Expertisecentrum Zorgfraude Bestrijding (samenwerking tussen Belastingdienst, CIZ, ZN, FIOD, OM, IGZ, VWS, I-SZW, NZa) per 1 oktober 2013, dat zich in ieder geval richt op medisch specialistische zorg en geestelijke gezondheidszorg.
- Het aanscherpen wettelijke bevoegdheden en sanctiemogelijkheden van toezichthouders in wet- en regelgeving. Hierbij wordt waar nodig ook gekeken naar mogelijkheden van het doorbreken van het medisch beroepsgeheim bij (ernstige) vermoedens van fraude.
- Het toetsen van nieuwe wet- en regelgeving en bekostigingssystemen op fraudegevoeligheid voordat deze worden ingevoerd. Voor de invoering van het nieuwe bekostigingsysteem voor de basis-ggz is recent een toets uitgevoerd.
- Het vergroten van transparantie bij aanbieders, onder andere door vergroten bewustwording en verbeteren administratieve organisatie en interne controle (AO/IC).
- Onderzoek naar omvang van fraude en witte vlekken in het systeem door de NZa.

In december 2013 wordt een tweede voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer toegezonden. Daarin worden onder meer de volgende resultaten gemeld:

[16] Kamerstukken II 2012/13, 24 724, nr. 119
[17] Kamerstukken II 2012/13, 28 828, nr. 50

Curatieve zorg

- Aanbieders van ziekenhuiszorg (NVZ en NFU) hebben diverse acties afgesproken om elke twijfel over de rechtmatige inzet van bureaus die ondersteunen bij de administratieve en declaratieprocessen bij ziekenhuizen weg te nemen, waaronder het vooraf toetsen of de software die wordt gebruikt resultaat levert dat conform wet-en regelgeving is.
- Zorgverzekeraars zijn gestart met het programma 'zinnige zorg, zuivere rekening'. Een van de onderdelen van dit programma is het onderzoeken van prikkels die een positief effect kunnen hebben op zorgaanbieders om alleen gepaste zorg te leveren en deze vervolgens correct te declareren.
- Ook voor zorgverleners wordt de verantwoordelijkheid van de beroepsgroep voor het kostenbewustzijn en het bestrijden van fraude meer benadrukt. De opleidingen verdienen hierbij extra aandacht[18]. Daarom zijn, binnen het brede kader van de agendering van het thema 'betaalbaarheid van de zorg,' gesprekken gevoerd met de zorgopleidingen over de rol van de zorgopleidingen bij kostenbewustzijn in de zorg. Deze gespreken zijn gevoerd met zowel het HBO (sectoraal adviescollege hoger gezondheidszorgonderwijs) als het WO (opleidingsdirecteuren geneeskunde).

Langdurige zorg

- Naar aanleiding van het onderzoek naar de omvang van upcoding bij gemandateerde instellingen wordt per uiterlijk per 1 januari 2014 een aantal maatregelen geïmplementeerd, waaronder het uitvoeren van een hoger aantal toetsen op door zorgaanbieders uitgevoerde indicaties.
- Vanaf 2015 zal het niet meer mogelijk zal zijn om een (her)indicatie aan te vragen zonder expliciete toestemming van de cliënt (of zijn/haar vertegenwoordiger). Vanaf dat moment zullen alle indicatiestellingen via het CIZ dienen te lopen. Gemandateerd indiceren komt dan te vervallen.
- Er is een pilot gestart voor het invoeren van trekkingsrechten voor pgb. De budgethouder krijgt wel zeggenschap over het eigen pgb, maar betalingen worden gedaan door de Sociale Verzekeringsbank (met ingang van 2015). Dit maakt het pgb minder aantrekkelijk voor fraudeurs.

5. Subsidies en inkomensoverdrachten Economische Zaken

Agentschap NL

Binnen Agentschap NL wordt thans risicogericht handhaven uitgerold. Het systeem van eerste- en tweedelijns handhaving is reeds vergaand operationeel. In de tweede lijn, waar onderzoek naar misbruik en fraude plaatsvindt, en bij de fraudecoördinator is de schakel met het OM belegd. Een ICT-tool zal in dit kader zorgen voor steekproefselectie, registratie van onderzoeksresultaten en inzicht bij bedrijfsbezoeken. Medewerkers hebben een training gehad voor effectiever uitvoeren van controlebezoeken. Periodiek worden de risico's en resultaten van de handhavingsmaatregelen geëvalueerd en, indien nodig, bijgesteld. Door risicoanalyse en handhaving komen de belangrijkste risico's in beeld. Door permanente evaluatie wordt de handhaving steeds gerichter.

Nederlandse voedsel- en warenautoriteit

Wederzijdse afspraken over de opsporing, prioriteiten en de afhandeling van opsporingsonderzoeken tussen het FP van het OM, EZ en VWS en de NVWA-Inlichtingen en Opsporingsdienst (IOD) zijn opgenomen in een

[18] Kamerstukken II 2013/14, 28 828, nr. 28

handhavingsarrangement. Op basis van risicoanalyses die worden uitgevoerd op de verschillende beleidsdomeinen van de NVWA, worden thema's afgeleid die in het handhavingsarrangement worden benoemd. Fraude met (EU-) subsidies is in 2012 aangemerkt als een meerjarige prioriteit van de NVWA-IOD. In vervolg hierop wordt onderzoek naar geldstromen en financiële fraude, waaronder subsidiefraude, in 2013 en 2014 meegenomen in de verdere ontwikkeling van het Domein Gericht Inwinnen. Dit is een thematische, geïntegreerde en cyclische aanpak met een doorlopende inspanning op de verschillende domeinen met als doel een permanent en actueel beeld van (fraude)risico's op de beleidsterreinen van de NVWA, waaronder ook (EU)subsidies.

Om een effectievere en meer geïntegreerde aanpak van fraude op de verschillende vakgebieden te realiseren is al in 2012 de samenwerking op het gebied van afpakken tussen de IOD en andere BOD-en geïntensiveerd. Hiermee wordt ook uitvoering gegeven aan het principe dat misdaad niet mag lonen. BOD-breed wordt ingezet op intensivering van afpakken. Dit levert een jaarlijks groeiend resultaat op. In 2012 is gestart met samenwerking vanuit een expertpool, waarin specialisten op het gebied van afpakken vanuit alle BOD-en en het FP zijn verenigd. Deze samenwerking is in 2013 verder geïntensiveerd. Door versterking van de samenwerking van met het toezicht in de vorm van assistentie, begeleiding en coaching, wordt ook zoveel mogelijk crimineel voordeel afgepakt in inspectieonderzoeken en bij de bestuurlijke handhaving. Tot slot spant de IOD zich in om waar mogelijk vermogensbestanddelen in een zo vroeg mogelijk stadium te detecteren en veilig te stellen ten behoeve van afpakken en vooral ten behoeve van de belangen van slachtoffers.

Dienst Regelingen
Voor de Europese subsidies is in EU-regelgeving nauwkeurig vastgelegd welke werkzaamheden in dit kader door DR moeten worden verricht en op welke wijze dit dient te gebeuren. Voor de uitvoering van andere taken wordt ingezet op programmatisch handhaven. NVWA voert administratieve nacontroles uit bij ondernemingen die verrekeningen hebben ontvangen uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF). Gesignaleerde risico's worden afgedekt door 100% administratieve controles op alle ontvangen steunaanvragen. Deze controles dienen ter vaststelling dat aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden is voldaan. Daarnaast worden aan de hand van een steekproef (deels aselect en deels risicoanalyse) op een percentage van de aanvragen of totaalbedrag voor steun controles ter plaatse uitgevoerd. Dit percentage wordt verhoogd als belangrijke onregelmatigheden worden geconstateerd. Onregelmatigheden ((on)opzettelijke handelingen die leiden tot negatieve gevolgen voor Europese fondsen) moeten worden vastgelegd in een onregelmatigheidsregister. Onregelmatigheden vanaf € 10.000 moeten worden gemeld bij de Europese Commissie (EC). Omdat de EU-verordeningen voldoende mogelijkheden bieden om misbruik aan te pakken is slechts in een beperkt aantal gevallen aanleiding voor een strafrechtelijk vervolg.