

Inventarislijst - Justitie en Veiligheid

Documenten Parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag

Bewindspersonenoverleg (BPO) 14 juni 2013:	
01	- Bespreeknotitie BPO 14 juni
02	- Nota - voorbereiding t.b.v. het BPO op 14 juni
Ministeriele Commissie Aanpak Fraude (MCAF):	
03	-130309-MCAF-S-1 Aanbiedingsformulier ambtswoninggesprek MC
04	-130309-MCAF-S-6 Advies - agendapunt 5
05	-130309-MCAF-S-8 MC 0309 Burgerinitiatief Amsterdam
06	-130309-MCAF-S-10 MC 0309 Rijksbrede aanpak fraude
04	-131112-MCAF-S-1 Advies agendapunt 2
08	-131112-MCAF-S-4 Bijlage 2a Concept TK-brief Rijksbrede aanpak fraude n.a.v. DGO schoon
09	-131217-MCAF-S-1 Adviesformulier agendapunt 2 - rijksbrede brief
10	-131217-MCAF-S-3 Eindconcept Brief rijksbrede aanpak MC-versie met laatste aanpassingen
11	-141118-MCAF-S-1 Aanbiedingsformulier + concept TK-brief 585006
12	-141118-MCAF-S-2 Advies agendapunt 2 - voortgang rijksbrede aanpak fraude
13	-141216-MCAF-S-1 Aanbiedingsformulier + concept TK-brief 595384 DG Overleg (DGO)
14	-130822-DGO-S-3 Bijlage Analyse departementen
15	-130822-DGO-S-3 Bijlage Rijksbrede aanpak fraude
16	-130918-DGO-S-1 Bijlage Hoofdlijnen actieplan brief rijksbrede aanpak fraude
17	-131029-DGO-S-1 Bijlage Conceptbrief rijksbrede aanpak fraude
18	-131127-DGO-S-1 Bijlage Conceptbrief rijksbrede aanpak fraude
19	-141204-DGO-S-1 Bijlage TK-voortgangsrapportage rijksbrede aanpak fraude
DGO	
20	-51202-DGO-S-1 Bijlage Concept TK-voortgangsrapportage 2015
21	-161201-DGO-S-1 Bijlage Concept TK-eindrapportage 2016

Rijksbrede aanpak fraude

Voorliggende notitie beschrijft en ordent de hoofdlijnen uit de tot op heden door de betrokken departementen en het Openbaar Ministerie aangeleverde (risico)analyses voor de MC-Aanpak Fraude. Deze ordening dient als basis voor de inrichting van een 'actieplan aanpak fraude' van de MC. Dit actieplan zal bestaan uit fiches die ieder een overkoepelend thema bestrijken en die de maatregelen bevatten waarop de MC zal sturen. Voor dit najaar wordt de volgende planning voorgesteld voor wat betreft het actieplan van de MC en de brief aan de Kamer zoals die is toegezegd voor het einde van 2013:

MC 3 september: Hoofdlijnen rijksbrede aanpak fraude op basis van departementale risicoanalyses

MC 1 oktober: Concept-actieplan met uitgewerkte fiches

MC 12 november: Definitief actieplan en contouren van Kamerbrief over rijksbrede aanpak fraude

MC 17 december: Definitieve Kamerbrief

Inleidende overwegingen

De primaire focus van de Ministeriële Commissie Aanpak Fraude ('de MC') ligt op het voorkomen en bestrijden van fraude met individuele inkomstenoverdrachten en subsidies. Het betreft hier met name het misbruik van collectieve voorzieningen zoals misbruik van sociale uitkeringen, studiefinancieringsfraude, fraude met toeslagen (huur-, zorg- en kinderopvangtoeslag), fraude met belastingteruggave of met subsidies. Andere vormen van fraude die hieraan instrumenteel zijn (zoals identiteitsfraude, misbruik van rechtspersonen of faillissementsfraude) behoren nadrukkelijk ook tot de reikwijdte van de commissie.

Uit de aangeleverde analyses van de departementen komt allereerst een aantal algemene noties naar voren:

- Op veel deelgebieden worden of zijn reeds maatregelen genomen om fraude te voorkomen, eerder te identificeren en/of te sanctioneren. De eerder dit jaar gehouden Tweede Kamerdebatten over toeslagen- en zorgfraude hebben hieraan een extra impuls gegeven, maar hebben ook duidelijk gemaakt dat er nog veel ruimte is voor verbetering. De nu uitgevoerde inventarisatie van risico's en maatregelen dient om een compleet beeld te krijgen van wat er rijksbreed is ingezet, waar verschillende beleidsterreinen van elkaar kunnen leren, waar resterende risicogebieden liggen en welke kolomoverstijgende fenomenen gezamenlijk moeten worden aangepakt.
- Uit de inventarisatie blijkt dat er een aantal terugkerende afwegingen gemaakt moet worden bij de aanpak van fraude. Steeds spelen diverse reële maatschappelijke belangen een rol, die soms schuren of zelfs praktisch tegengesteld zijn. Zo bestaat er een spanningsveld tussen snelheid en servicegerichtheid van de overheid aan de ene kant, en fraudebestendigheid door maatwerk bij de beoordeling van aanvragen aan de andere kant. De digitalisering van

de dienstverlening van de overheid kan de dienstverlening vergemakkelijken en verbeteren, maar kan tegelijkertijd ook deuren openen voor grootschalige en moeilijk te detecteren fraude. Vast staat dat juist in tijden van crisis, kosten en baten bij de bestrijding van fraude zorgvuldig tegen elkaar afgewogen dienen te worden. Deze overwegingen spelen een rol bij de aanpak van verschillende fraudevormen in de praktijk.

- Fraude komt de facto neer op een onjuiste voorstelling van zaken. Het kan voorkomen dat het (opzettelijk dan wel onopzettelijk) verkeerd doorgeven van één gegeven (bijvoorbeeld de hoogte van het inkomen) de mogelijkheid biedt voor fraude op meerdere terreinen (bijvoorbeeld studiefinanciering en toeslagen). De gezamenlijke uitdaging voor de rijksoverheid is erin gelegen de mogelijkheden tot de onjuiste opgave van deze gegevens zo veel mogelijk te beperken. Op deze manier is met name in de preventie van fraude een wereld te winnen, hetgeen de druk op signalering, opsporing en vervolging danig kan verminderen.

Uitgangspunten

Gegeven de hiervoor geschetste afwegingen kent de rijksbrede fraudeaanpak enkele gemeenschappelijke uitgangspunten:

- burgers en bedrijven hebben een eigen verantwoordelijkheid voor het op een juiste manier gebruiken van regelingen;
- de overheid gaat uit van vertrouwen in burgers en bedrijven;
- bij schending van dit vertrouwen wordt hard opgetreden ('high trust, high penalty');
- administratieve lasten voor burgers en bedrijven blijven zo beperkt mogelijk;
- maatregelen zijn voorzien van een kosten- en batenanalyse;
- en een effectieve aanpak van fraude kan alleen slagen in de samenwerking tussen partijen binnen en buiten de overheid;

Hierbij dient te worden aangetekend dat, zoals in de algemene noties hierboven reeds weergegeven, er frictie kan ontstaan tussen deze uitgangspunten. In zulke gevallen dienen politieke keuzes te worden gemaakt in de balans tussen de verschillende maatschappelijke belangen.

Fiches

Om van voorliggende analyse te komen tot concrete plannen en maatregelen, wordt gewerkt met fiches. Deze fiches worden ingedeeld per thema en bevatten de maatregelen waarop de MC zich zal richten. Dit betreffen in de hieronder volgende ordening in ieder geval de thema's genoemd onder C (kolomoverstijgende fenomenen), ofwel de fraudemogelijkheden en *modi operandi* die de overheid op verschillende plekken raken. Onder B (gemeenschappelijke strategie) gaat het om thema's waarbij meerdere ministeries een rol spelen en die acties vergen.

De rijksbrede aanpak van fraude kan worden geordend langs de volgende drie sporen:

- A. De aanpak van specifieke fraude per beleidsterrein
- B. Een gemeenschappelijke strategie
- C. Onderliggende en kolomoverstijgende fraudefenomenen

A. Aanpak specifieke fraude per beleidsterrein

Elk departement heeft op het eigen terrein de verantwoordelijkheid om mogelijkheden tot fraude zoveel mogelijk te beperken en fraudeurs te bestrijden. De aanpak van deze specifieke fraudes wordt in beginsel door de departementen zelf voorbereid en aan de Tweede Kamer gecommuniceerd. Deze maatregelen op het eigen beleidsterrein komen wel aan de orde in de MC en er wordt in de communicatie rond de rijksbrede fraudeaanpak naar deze pakketten van maatregelen verwezen. De aanpak van fraude op de eigen beleidsterreinen vormt de basis van de rijksbrede aanpak.

B. Een gemeenschappelijke strategie

Uit de hierboven genoemde departementale aanpak van fraude komt een aantal gemeenschappelijke thema's naar voren. Deze thema's - die terug te zien zijn in (de aanpak van) nagenoeg alle fraudefenomenen vormen de basis voor de rijksbrede strategie. Het betreft hier aspecten die waardevol zijn voor de aanpak van zowel sectorale fraude (zoals bedoeld onder A, als de aanpak van fenomenen (zie verder onder C)). Daarnaast worden er concrete randvoorwaarden genoemd (zoals verbetering van de uitwisseling van gegevens met EU-landen), die een op zichzelf staand onderdeel van de rijksbrede aanpak kunnen vormen. *Voor enkele meer concrete onderdelen van onderstaande strategie kunnen opzichzelfstaande fiches worden opgesteld. Dit is in de tekst aangegeven.*

i. Terugbrengen van complexiteit en actieve voorlichting en communicatie:

1. De veelheid aan en ingewikkeldheid van bepaalde regelingen werkt fraudemogelijkheden in de hand. Hierbij is niet altijd sprake van opzet, maar veeleer van onwetendheid. In veel gevallen wordt burgers of bedrijven gevraagd zelf schattingen te maken van bijvoorbeeld hun inkomen, of is het aan henzelf om te bepalen of gebruik gemaakt mag worden van een bepaalde regeling, en om deze weer stop te zetten. Maatregelen (veelal al ingezet) liggen in het eenvoudiger maken van regelingen, of burgers beter te helpen hiervan gebruik te maken. Het streven naar een kleinere overheid en de reductie van administratieve lasten kan hiermee samenvallen. Tegelijkertijd wordt het lastiger om aan elke specifieke groep in de samenleving tegemoet te komen.
2. Voorlichting en communicatie over de werking van toeslagen en subsidies
Wanneer duidelijk gecommuniceerd wordt over hoe een regeling werkt en wat er verwacht wordt van burgers en bedrijven die gebruik maken van die regeling verkleint dit de kans van onbewust/onopzettelijk oneigenlijk gebruik.
3. Voorlichting en communicatie over de risico's en gevolgen van het verstrekken van onjuiste informatie en/of oneigenlijk gebruik.
Dikwijls is men zich niet volledig bewust van wat het betekent om onjuiste of onvolledige informatie te verstrekken bij het aanvragen van een (voorschot op) een toeslag of subsidie. Gevolgen en risico's hiervan moeten actief worden gecommuniceerd. Zo wordt het mogelijk een bestuurlijke boete toe te kennen bij het nalaten van uitschrijving uit het GBA bij emigratie.

ii. Fraudebestendige regelgeving:

1. Wet- en regelgeving wordt meer *fraudeproof*: Bijvoorbeeld op terrein van zorgfraude, kinderopvangtoeslagfraude en kindgebondenbudgetfraude maken

aanpassingen in de AWIR de wet fraudebestendiger. Met fraudebestendiger wordt bedoeld dat bij het opstellen en aanpassen van regelgeving zorgvuldig wordt nagegaan hoe dit het risico van misbruik van publieke voorzieningen beïnvloedt en hoe dit risico zo klein mogelijk gehouden kan worden.

iii. **Gegevensuitwisseling en bestandskoppeling**

1. **Juiste registratie:** de juistheid van gegevensbestanden is een eerste vereiste om fraude te kunnen signaleren en op te kunnen sporen. Het gaat hierbij om de basisregistraties, waarvan de GBA de voornaamste is, maar ook bijvoorbeeld om de RBVZ (ReferentieBestand Verzekerden Zorgverzekeringswet). De verbetering van de juistheid van gegevensbestanden wordt herhaaldelijk als verbetermogelijkheid aangegeven. Hierbij dient ook te worden gedacht aan de juiste prikkels en motivatie voor partijen om (basis-) administraties goed bij te houden en signalen door te geven. In veel gevallen betreft dit niet de Rijksoverheid, maar gemeenten. Ook de gegevensuitwisseling met private partijen wordt verbeterd (FICHE voor basisregistraties, waaronder de GBA en rekening houdend met SGO3).
2. **Mogelijkheden tot koppeling:** een belangrijke mogelijkheid om fraude te kunnen herkennen ligt in het (automatisch) vergelijken van verschillende gegevensbestanden. Bestaande wettelijke en/of technologische beperkingen hiervoor moeten zoveel mogelijk worden weggenomen.
3. **Gegevensuitwisseling met andere (EU-)landen:** meerdere vormen van fraude maken gebruik van de moeilijkheid van het controleren van gegevens van burgers van andere landen. Ook verdwijnen debiteuren naar het buitenland, of blijven uitkeringen aan mensen die reeds zijn vertrokken doorlopen. (FICHE)
4. **Focus op uitwisselen bepaalde type gegevens (veelal ook met oog op bepaalde doelgroepen):** Opvallend is dat in de fraudebestrijding en het uitwisselen en op orde brengen van gegevens het nagenoeg altijd draait om gegevens over: werk, woonsituatie, inkomen, leeftijd, partner en/of gezinssamenstelling, nationaliteit/verblijfsvergunning. Samenwerking van beheerders van basisadministraties hierop gericht moeten zijn. Bovendien resoneert bij veel fraudevormen de wens om notoire (veel)plegers aan te pakken.

iv. **Versterken intelligencepositie en risicoprofielen**

1. **Gebruik maken van risicoprofielen:** Wanneer administraties en gegevens in systemen op orde zijn en waar mogelijk en zinvol aan elkaar gekoppeld zijn, ontstaan meer mogelijkheden tot screening, alertering, selectie aan de poort enzovoorts. Veel van de reeds ingezette maatregelen en van de opgestelde wensen en ambities hebben te maken met het inschatten van risico's op misbruik, met name van regelingen die gebruik maken van controle achteraf (in plaats van op voorhand). Het gebruik hiervan kan verder worden uitgebreid. Doel zou moeten zijn om tot dynamische risicoprofielen te komen die doorlopend geactualiseerd en verbeterd kunnen worden aan de hand van prioriteiten en de praktijk.

2. Intelligence uitwisselen: Over diverse fenomenen is bij verschillende overheidsdiensten – maar ook bij private partijen – kennis en kunde aanwezig. Het gezamenlijk inzetten hiervan is een belangrijke uitdaging.

v. Versterking samenhang toezicht, handhaving en opsporing

1. Prioriteiten van toezicht, handhaving en opsporing goed op elkaar afstemmen. Uit de aangeleverde stukken komt naar voren dat reeds tal van antifraude-initiatieven lopen, maar dat een overzicht daarvan en regie daarop ontbreekt.
2. De – gepercipieerde - (af)pakkans moet omhoog. Hiermee hangt nauw samen het terugvorderen van onrechtmatig verkregen voordeel en het bijhouden, inzichtelijk maken en communiceren van resultaten tegen fraudeurs. Dit draagt zowel maatschappelijk als bij de uitvoeringsdiensten bij aan een cultuur-tegen-fraude. In dit kader worden bevoegdheden en capaciteit van handhavings- en opsporingsdiensten tegen het licht gehouden.
3. Strenger optreden tegen fraudeurs is een uitgesproken maatregel/wens. Zwaardere sancties op fraude (hogere (bestuurlijke) boetes, rechten op toeslagen vervallen).
4. Inzicht in aard en omvang en monitoren resultaten: Van doorslaggevend belang bij het inzichtelijk maken van successen, het uitdragen dat fraude niet loont en het voeden van de aanpak met lessen uit de praktijk is het monitoren wat er tegen fraude wordt gedaan en wat dat oplevert.
5. Multidisciplinaire interventieteams: In de praktijk lijken dit soort teams goed te werken. Denk ook aan dienstoverstijgende initiatieven zoals bijvoorbeeld het mogelijk maken om ANPR in te zetten om toeslagenschulden te innen.
6. Gerichte inzet op aansprekende zaken en op veelplegers/notoire overtreders

C. Gerichte aanpak op onderliggende en kolomoverstijgende fraudefenomenen

Bovenstaande strategie wordt, naast bij het bestrijden van de specifieke fraudetypen per departement, ingezet in de aanpak van belangrijke fraudefenomenen die als onderliggende fraudevormen weer andere vormen van fraude mogelijk maken, zoals ID-fraude en op de aanpak van fraudevormen die bij uitstek een interdepartementale aanpak vergen, zoals faillissementsfraude. Aangezien het hier veelal modus operandi betreft die ten grondslag liggen aan verschillende soorten fraude, is het hier dat de rijksbrede aanpak de grootste meerwaarde kent. Deze thema's zullen door de interdepartementale commissie worden opgepakt.

Voorlopige thema's

Er wordt momenteel hard gewerkt aan het vaststellen van de thema's waarop de MC zich zou moeten richten en de maatregelen die daarvoor moeten worden ingezet. Hieronder volgt een eerst inventarisatie, waarbij zij opgemerkt dat thema's nog zullen afvallen, toegevoegd of gewijzigd:

Gefingeerde dienstbetrekking: Fraudeurs gebruiken gefingeerde dienstbetrekkingen om te profiteren van verschillende collectieve voorzieningen.

Identiteitsdiefstal: Fraudeurs verkrijgen toegang tot voorzieningen aan de hand van BSN-nummers, geboortedata en adressen van anderen.

Faillissementsfraude: De bestrijding van faillissementsfraude vraagt de inzet van vele partijen, zowel binnen het Rijk (Kamer van Koophandel, Dienst Justis) als private partijen (notariaat en curatoren).

Fraudeurs en het buitenland: De toenemende mobiliteit van EU-burgers levert fraudemogelijkheden op doordat instellingen vaker afhankelijk zijn van gegevens uit andere lidstaten en in het buitenland verblijvende burgers gebruik maken van voorzieningen. Daarnaast is het in veel gevallen problematisch om onterecht uitgekeerde bedragen terug te vorderen van in het buitenland verkerende burgers.

Decentrale overheden en fraudebestrijding: De decentralisatie van een regeling als de AWBZ roept de vraag op of het anti-fraudebeleid en het toezicht bij gemeenten voldoende is toegerust voor een regeling van dergelijke omvang.

Subjectgerichte aanpak: Recente voorbeelden bevestigen dat een groep beroepsfraudeurs doorlopend op zoek is naar mogelijkheden om misbruik te kunnen maken van overheidsregelingen. Het in beeld brengen en rijksbreed registreren van deze personen stelt diensten in staat om meer risico-gestuurd te werken.

Stroomlijning toezicht en handhaving: Er zijn terreinen waar ruimte is voor een betere afstemming tussen toezicht en handhaving. Dit betekent dat toezichthouders, handhavende instanties en het openbaar ministerie sluitende afspraken maken over de handhavingsstrategie.

Betrouwbaarheid basisregistraties: De juistheid van gegevensbestanden is een vereiste om fraude te voorkomen en te kunnen signaleren. Het gaat daarbij niet alleen om de technische inrichting van het systeem, maar ook om het juiste gebruik en een heldere toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Fraudetoetsing: Doel van de MC is niet alleen om nu een inhaalslag te maken met betrekking tot de fraudegevoeligheid van beleid en regelingen, maar ook om te borgen dat daar in de toekomst blijvend aandacht voor is. Te denken valt aan een verplichte ex ante-fraudetoets van voorgestelde wet- en regelgeving en aan een toets enige tijd na inwerkingtreding van een regeling.

Wet vermindering afdracht: ROC's, adviseurs en bedrijven spannen samen om fraude te plegen met de Wet Vermindering Afdracht loonheffingen (WVA). Bestrijding van deze fraude vraagt samenwerking tussen verschillende departementen.

Zwartwerken met een uitkering: Inspecteurs van de Inspectie SZW signaleren dat zij het afgelopen jaar opvallend veel meer zwartwerkers (met of zonder uitkering) tegenkomen tijdens inspecties. Het doet zich in ieder geval voor in alle SZW-sectoren waar wordt geïnspecteerd en betreft alle typen uitkeringen.