

Vergaderjaar 2013–2014

33 958

Initiatiefnota van het lid Gesthuizen: «Naar een Nationale Fraude Autoriteit (NFA)»

Nr. 2

INITIATIEFNOTA

Fraude

Fraude is een hardnekkig verschijnsel dat bovendien voorkomt in alle sectoren en alle lagen van de samenleving. In de zorg, de bouw, het onderwijs, de sociale zekerheid, onder verzekerden en zelfs bij accountantskantoren. En ook de overheid zelf heeft niet altijd schone handen, zo bleek in het verleden bij bijvoorbeeld de Bouwfraude.

Om welke (schade)bedragen het gaat bij fraude is tot op heden niet vast te stellen. Maar dat het om vele miljarden gaat, is zeker.¹ Een groot en urgent maatschappelijk probleem dat dan ook alle aandacht verdient. Wanneer de overheid gedupeerd wordt, omdat er sprake is van misbruik van gemeenschapsgeld, dan spreken we van verticale fraude. Bij fraude tussen burgers en bedrijven onderling (zoals identiteitsfraude, acquisitiefraude, faillissementsfraude) spreken we van horizontale fraude. Fraude kan op diverse manieren worden aangepakt. Het belang van preventieve maatregelen is natuurlijk groot: zo wordt er door het Steunpunt Acquisitiefraude bijvoorbeeld gewaarschuwd voor spookfacturen² en worden burgers tegenwoordig gewezen op de noodzaak om op afgegeven kopieën van paspoorten altijd te schrijven waarvoor de kopie is afgegeven en het BSN-nummer door te strepen – ter voorkoming van identiteitsfraude. Wanneer burgers en bedrijven de dupe zijn van fraude, dan staat vaak de civielrechtelijke weg open om de schade te verhalen. Daarnaast zijn bestuursrechtelijke maatregelen van belang, zoals de BIBOB-toets en de (na)vorderingen van de belastingdienst. Het strafrecht kan ook in alle gevallen van fraude een rol spelen. Hoewel echter de capaciteit om financieel-economische criminaliteit aan te pakken bij de politie en het Openbaar Ministerie de laatste jaren is toegenomen, blijft het in de praktijk lastig om de aanpak van fraude prioriteit te geven in de opsporing en vervolging, waardoor de pakkans laag blijft.³

¹ NRC Handelsblad, 25 juni 2013. «Fraude heeft onverantwoorde omvang» «Acht miljard fraude, dat is echt te veel»

² <http://www.fraudemeldpunt.nl/overzicht-spoeknota-s-gemeld-bij-saf>

³ De kans dat fraudeurs worden gepakt wordt geschat op 1 à 2 procent, NRC Handelsblad, 25 juni 2013.

De stelling dat de aanpak van fraude, in de brede zin van het woord, achterblijft bij hetgeen we mogen verwachten en wenselijk achten staat dan ook als een huis. Dat komt niet in de laatste plaats door de versnippering van kennis en informatie, onvoldoende zicht op de (omvang van de) verschijningsvormen en het ontbreken van een gecoördineerde integrale aanpak. Deze nota bevat enkele voorstellen om daar iets aan te doen.

Achtergrond

Op 5 december 2007 gaf de vaste Kamercommissie voor Justitie opdracht aan een werkgroep (bestaande uit Kamerleden) om onderzoek te doen naar georganiseerde criminaliteit. Deze werkgroep *Verwevenheid onderen bovenwereld* stuurde op 9 oktober 2008 haar onderzoek naar de Tweede Kamer.⁴ In het rapport constateert de werkgroep onder meer dat er sprake is van «schotten» in de informatie-uitwisseling, die er voor zorgen dat criminele constructies onzichtbaar blijven. Het oprichten van regionale expertisecentra, zoals de regering op dat moment voorstelde, zou volgens de werkgroep niet de oplossing zijn:

«De werkgroep ziet veel meer in een landelijk coördinator verwevenheid, onder te brengen bij het functioneel parket van het Openbaar Ministerie. Deze coördinator moeten over de grenzen van de bestuurlijke, strafrechtelijke, financieel-economische/ fiscale en tuchtrechtelijke kolommen heen kunnen werken. Deze coördinator fraude & integriteit kan alleen zorgen voor focus en regie, wanneer hij voldoende bevoegdheden bezit om door te kunnen en mogen pakken. De precieze vormgeving van deze coördinator zal afhankelijk zijn van de gesignaleerde knelpunten in het onderzoek naar de informatie-uitwisseling. Daarnaast kan geleerd worden van de ervaringen met de bestaande landelijk fraudecoördinator en de terrorismecoördinator. De terrorismecoördinator is bevoegd tot het regisseren van de samenwerking tussen verschillende partijen, informatie bijeen te brengen, te combineren en te veredelen, en draagt zorg voor een eenduidig en helder beleid. De landelijk fraudecoördinator is ondergebracht bij het functioneel parket van het Openbaar Ministerie.»⁵

Na een kabinetsreactie op dit rapport, en enkele debatten hierover, werd op 5 november 2009 door Kamerleden van de SP, VVD, het CDA, de PvdA, ChristenUnie, D66, de SGP, GroenLinks en het lid Verdonk een motie ingediend welke de regering verzocht «*ervoor te zorgen dat de landelijk coördinator georganiseerde en financieel-economische criminaliteit voldoende bevoegdheden krijgt om oplossingen te bewerkstelligen en door te pakken*».⁶ In de overwegingen drukten deze negen Kamerleden reeds uit het, in tegenstelling tot de regering, van belang te vinden dat de landelijk coördinator georganiseerde en financieel-economische criminaliteit die bij het Openbaar Ministerie zou worden aangesteld juist wel over doorzettingmacht zou moeten beschikken om «knelpunten niet alleen te bespreken, maar ook op te lossen en landelijk het overzicht te behouden hoe fraude wordt aangepakt en welke prioriteiten daarbij worden gesteld.»

De evaluatie van de coördinator verwevenheid

Bij de aanstelling van de landelijk coördinator verwevenheid boven- en onderwereld is toegezegd dat de werkzaamheden geëvalueerd zouden worden. De eindrapportage van deze landelijk coördinator is per brief van

⁴ Rapport: «Verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld». Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 29 911, nr. 14

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 29 911, nr. 14, pagina 29.

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 123 VI, nr. 31.

1 oktober 2013 door de Minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer gestuurd.⁷

Uit de evaluatie blijkt dat de landelijk coördinator niet is geworden wat de Tweede Kamer voor ogen had. De Tweede Kamer verzocht nadrukkelijk om «*een aparte functionaris met doorzettingsmacht en bevoegdheden*», aldus de Landelijk Coördinator: «*Van deze wens is de naamgeving, de landelijk coördinator, een resultante. Tegelijkertijd bezit de Landelijk Coördinator geen doorzettingsmacht, hetgeen, binnen het kader van de ministeriële verantwoordelijkheid, ook onmogelijk en onwenselijk blijkt. Feitelijk opereert de Landelijk Coördinator, anders dan de naamgeving suggereert, in de rol van een speciale rapporteur.*»⁸

De meerwaarde van de landelijk coördinator blijkt beperkt te zijn geweest, blijkt uit de evaluatie. Deze meerwaarde kan worden gevonden in het benoemen van technisch-juridische vraagstukken en het detecteren en bespreken van verschuivingen in misdaad en trends («*adaptieve problemen*»), vooral in het bieden van (wetenschappelijke) kennis en beleidsevaluaties. Hieruit concludeert de Landelijk Coördinator dat de coördinatorfunctie beëindigd zou kunnen worden en er een neutrale functionaris (rapporteur) aangesteld zou kunnen worden die over een vast onderzoeksbudget kan beschikken.

De Britse «National Fraud Authority»

In het Verenigd Koninkrijk kent men de «National Fraud Authority».⁹ Deze nationale fraudeautoriteit werkt samen met betrokken partijen en coördineert de fraudebestrijding. Het implementeren van de fraudestrategie van de Britse overheid is een verantwoordelijkheid van deze organisatie, evenals het registreren van fraude en cybercriminaliteit en het jaarlijks opstellen van de «Annual Fraud Indicator» waarin de omvang van de schade wordt geschat.

National Fraud Authority heeft de volgende prioriteiten:

- Het verbeteren van informatie-uitwisseling in en tussen de publieke en private sector om fraude te voorkomen en te bestrijden
- Het laten toenemen en verbeteren van de registratie van fraude
- Het verbeteren van hulp en steun aan slachtoffers van fraude
- Het verbeteren van bewustwording van fraude en preventieve maatregelen
- Het verzamelen en opbouwen van informatie en kennis over fraude, waardoor fraudebestrijding meer prioriteit krijgt en de preventie en handhaving kan verbeteren
- Het aanwijzen van de belangrijkste faciliteerders van fraude en risicogebieden
- Het waarborgen van de balans tussen preventie en repressie en er voor zorgen dat de civielrechtelijke en strafrechtelijke maatregelen zo effectief mogelijk zijn
- Het coördineren en bijstaan van alle betrokken partijen die zich met fraudebestrijding bezig houden

Op 20 januari 2012 stelde de SP Kamervragen over de oprichting van één nationaal anti-fraudebureau. Concreet werd Minister Opstelten de vraag gesteld of hij bekend is met het feit dat de National Fraud Authority in Groot-Brittannië een groot succes is. De Minister zegt «de positieve berichtgeving» hierover te kennen. Ook stelt hij dat het beleid in hoofdlijnen reeds overeenkomt met de hoofdoelen van deze Britse fraudeauto-

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 29 911, nr. 84.

⁸ «Rapportage Landelijk Coördinator Verwevenheid boven- & onderwereld». Bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 29 911, nr. 84. Pagina 27.

⁹ <https://www.gov.uk/government/organisations/national-fraud-authority>

riteit. De Minister is niet bereid om ook in Nederland één nationaal anti-fraudebureau in te richten.¹⁰

Ook de VVD heeft in Kamervragen gewezen op het feit dat het grote aantal (fraude)meldpunten niet goed is voor een overzichtelijke informatiepositie, en dat deze informatie zich hierdoor moeilijk laat analyseren. Toenmalig VVD-Kamerlid Hennis-Plasschaert drong in juli 2012 aan op «een meer systematische aanpak» van fraude, en doet concreet het verzoek aan de Minister om zich op korte termijn nader te laten informeren over de mogelijkheden om tot een Nationale Fraude Autoriteit te komen, onder directe verantwoordelijkheid van de Minister van Veiligheid en Justitie, en de Tweede Kamer hierover in te lichten. Staatssecretaris Teeven antwoordde op 1 augustus 2012 op werkbezoek te zijn geweest in het Verenigd Koninkrijk om zich te laten informeren over de Britse fraudestrategie en de Nationale Fraude Autoriteit: «Dit is voor mij aanleiding geweest om nader te bezien of en in welke mate elementen van de Britse fraude-aanpak en -instituten ook voor Nederland interessant zijn om toe te passen en in te richten. De afweging onder wiens verantwoordelijkheid een dergelijke institutie zou moeten vallen is nog niet aan de orde.»¹¹ Tot op heden is de Tweede Kamer hierover niet nader geïnformeerd.

Ook Dr. Brigitte Bloem, onderzoeker bij de Dienst Landelijke Informatieorganisatie van de politie, vindt het belangrijk dat één instantie alle activiteiten rond de fraudestrategie coördineert. Zij wijst eveneens op de National Fraud Authority in Groot-Brittannië: «Toen de National Fraud Authority in het leven werd geroepen was de informatiepositie vergelijkbaar met die in Nederland. Uitspraken over aard en omvang konden net als hier nauwelijks worden gedaan. (...) Door de verschillende samenwerkende partijen werd een plan van aanpak opgesteld dat als sturingsinstrument dient voor de National Fraud Authority.»¹²

Fraudehulpdesk

Tien jaar geleden werd de Stichting Aanpak Financieel-Economische Criminaliteit in Nederland (SafeCin) opgericht. Deze stichting is de moederorganisatie van het Steunpunt Acquisitiefraude, het landelijk meld- en steunpunt voor ondernemers op het gebied van acquisitiefraude en spooknota's, en de Fraudehulpdesk. De Fraudehulpdesk probeert burgers en bedrijven te behoeden voor oplichtingspraktijken en gedupeerden van fraude te verwijzen naar instanties om hen verder te helpen.¹³

Zowel het Steunpunt Acquisitiefraude als de Fraudehulpdesk zijn uitgegroeid tot bekende organisaties, die niet meer weg te denken zijn uit de keten van fraudebestrijding. Behalve het functioneren als belangrijke steunpilaar voor slachtoffers van fraude, dragen het Steunpunt Acquisitiefraude en de Fraudehulpdesk ook in belangrijke mate bij aan het voorkomen van fraude door voorlichting over risico's en trends. De Fraudehulpdesk heeft zich ontwikkeld tot knooppunt van kennis en informatie. Daarnaast functioneert de Fraudehulpdesk als aanjager in de discussie over fraudebestrijding, het samenbrengen van ketenpartners en het wijzen van faciliteerders op hun verantwoordelijkheden. Deze belangrijke functies van het Steunpunt Acquisitiefraude en de Fraudehulpdesk werden ook genoemd door Staatssecretaris Teeven van Veiligheid en Justitie in zijn toespraak ter gelegenheid van het tienjarig jubileum van SafeCin:

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, Aanhangsel van de Handelingen nummer 1931.

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, Aanhangsel van de Handelingen nummer 3159.

¹² Het Tijdschrift voor de Politie. Jaargang 75, nummer 7/13, pagina 30 e.v.

¹³ <http://www.fraudehulpdesk.nl/home>

«Ook de Fraudehelpdesk heeft zich in korte tijd al onmisbaar weten te maken. Via goede voorlichting over trends en nieuwe verschijningsvormen van fraude, weet ze te voorkomen dat burgers en bedrijven ten prooi vallen aan fraudeurs. En wie onverhoopt toch slachtoffer wordt van enige vorm van fraude, wordt door de Helpdesk snel en professioneel doorverwezen naar de instantie die hen het beste kan helpen. Door al die vragen en meldingen die binnenkomen te bundelen en te analyseren, waar mogelijk verbanden te leggen en de informatie te verrijken, is de Fraudehelpdesk tevens uitgegroeid tot een kennisbank van onschatbare waarde. Kennis die ons in staat stelt om heel gericht beleid te ontwikkelen, zowel waar het gaat om het voorkomen van fraudevormen, als om de bestrijding ervan.»¹⁴

Van oorsprong is de Fraudehelpdesk een punt waar slachtoffers van fraude terecht konden. Met een bescheiden overheidsbijdrage van 1,2 miljoen euro per jaar is de Fraudehelpdesk, samen met het Steunpunt Acquisitiefraude, in staat gebleken om ook een aantal belangrijke andere functies te vervullen, zoals «een kennisbank van onschatbare waarde» in de woorden van Staatssecretaris Teeven. Dat doet zij zonder de beschikking te hebben over bijzondere bevoegdheden.

Voorstel

Om de fraudebestrijding naar een hoger plan te tillen wordt er een volwaardige Nationale Fraude Autoriteit opgericht, naar Brits voorbeeld. In lijn met de wens van de Tweede Kamer, naar aanleiding van het onderzoek naar de verwevenheid van de onderwereld met de bovenwereld, krijgt deze Autoriteit doorzettingsmacht en bepaalde bevoegdheden die nodig zijn om de haar opgedragen taken te vervullen. De Fraudehelpdesk, die zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld tot een belangrijke kennisbank en aanjager van fraudebestrijding, zou op termijn kunnen opgaan in de Nationale Fraude Autoriteit. Een apart loket voor slachtoffers zal immers nodig blijven.

De doelen en taken van deze op te richten Nationale Fraude Autoriteit zouden in ieder geval, maar mogelijk niet uitsluitend, kunnen zijn:

- Verzamelen van informatie over financieel-economische criminaliteit
- In kaart brengen van aard en omvang van fraude
- Signaleren van tendensen en verschuivingen in criminaliteit
- Constateren van knelpunten in de fraudebestrijding, zoals knelpunten in wetten en regels, maar ook gebrekkige samenwerking tussen betrokken partijen
- Periodiek rapporteren over aard en omvang van fraude, verschuivingen, belangrijkste risicogebieden en faciliteerders van fraude
- Adviseren over het stellen van prioriteiten in de fraudebestrijding
- Zo nodig adviseren over aanpassen van wetten en regels om deze fraudebestendiger te maken en fraudebestrijding te verbeteren
- Bevorderen van samenwerking tussen alle betrokken partijen, waaronder ook de diverse betrokken ministeries, en samenhang in het beleid
- Verbeteren van hulp en steun aan slachtoffers van fraude

De Nationale Fraude Autoriteit moet nadrukkelijk aandacht hebben voor eventuele problemen en knelpunten in de repressie, het strafrecht en bestuurlijke aanpak. Daarnaast moet even zo goed veel aandacht uitgaan naar preventie. Kunnen bestaande fraudegevoelige situaties worden opgeheven door wetten en regels aan te passen, en welke maatregelen zouden burgers, bedrijven en overheden zelf moeten nemen om te voorkomen dat zij slachtoffer worden van fraude. Nadrukkelijk wordt opgemerkt dat de Nationale Fraude Autoriteit sectoroverstijgend te werk

¹⁴ http://www.fraudehelpdesk.nl/nieuwsbericht/teeven_gezamenlijk_fraude_aanpak_versterken

moet gaan, vanwege het grote aantal ministeries en organisaties dat betrokken is. Ook kan de Fraude Autoriteit worden gezien als een aanvulling op de reeds bestaande Regionale Informatie- en Expertise-centra, omdat deze vooral gericht zijn op de regio, en het ook van belang is om het landelijke overzicht te bewaren, informatie samen te brengen en expertise te bundelen.

In bepaalde situaties is er een patstelling in de aanpak van fraude. Bepaalde partijen wijzen naar elkaar en blijven daardoor op de handen zitten, of de ene organisatie doorkruist juist de aanpak van een andere instantie. Voor deze situaties is de doorzettingsmacht bedoeld. De Nationale Fraude Autoriteit dient in voorkomende gevallen de knoop door te hakken en te voorkomen dat bepaalde fraude niet, of onvoldoende, wordt bestreden. Alhoewel het in de rede ligt dat de meeste knelpunten en eventuele conflicten in goed overleg kunnen worden opgelost is het belangrijk dat de «Nationale Fraudebestrijder» in de positie is om leiding te geven aan de aanpak van alle vormen van fraude, op alle ministeries.

Aanbevelingen

1. Er wordt een Nationale Fraude Autoriteit opgericht, waarbij de Britse «National Fraud Authority» als voorbeeld kan dienen en alle opgebouwde kennis en ervaring van de Fraudehelpdesk gewaarborgd moet blijven.
2. De Nationale Fraude Autoriteit moet onder verantwoordelijkheid komen te vallen van de Minister van Veiligheid en Justitie, omdat nauwe samenwerking met het Openbaar Ministerie moet zijn verzekerd.
3. De Nationale Fraude Autoriteit richt zich niet enkel op repressie maar nadrukkelijk ook op preventie.
4. De Nationale Fraude Autoriteit gaat sector-overstijgend te werk en zorgt voor samenhang in het beleid tussen alle ministeries.
5. De Nationale Fraude Autoriteit krijgt doorzettingsmacht en voldoende bevoegdheden om de taken goed te kunnen vervullen.
6. De Nationale Fraude Autoriteit krijgt een vast (onderzoeks)budget. Zelfstandig of op aanvraag wordt onderzoek verricht naar fraude in brede zin. Op systematische wijze wordt de versnipperde kennis verzameld.
7. De Nationale Fraude Autoriteit rapporteert periodiek en onafhankelijk aan de Tweede Kamer.

Financiële consequenties

Ondergetekende heeft voorgesteld om de Fraudehelpdesk en Steunpunt Acquisitiefraude onder te brengen bij de Nationale Fraude Autoriteit. Dit betekent dat de anti-fraudeautoriteit ook de beschikking krijgt over de ongeveer 1 miljoen euro die de Fraudehelpdesk jaarlijks ontvangt van de overheid.

Het voorkomen en aanpakken van fraude is bovendien niet alleen een verantwoordelijkheid van het Ministerie van Veiligheid & Justitie. Ook andere departementen zullen baat hebben bij de Nationale Fraude Autoriteit, zoals bijvoorbeeld Economische Zaken, Financiën en Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Alle betrokken ministeries zullen daarom gezamenlijk direct danwel indirect een bijdrage kunnen leveren. Ondergetekende is tot slot van mening dat genoemde aanbevelingen op de lange termijn een positief effect zullen hebben op de overheidsfinanciën, aangezien een betere samenwerking tussen verschillende betrokken partijen zal zorgen voor een effectievere bestrijding van fraude.

Dankzij een Nationale Fraude Autoriteit zal zowel horizontale als verticale fraude beter voorkomen en aangepakt worden. De maatschappelijk schade zal hierdoor uiteindelijk ook verminderen.

Sharon Gesthuizen