

Vergaderjaar 2016–2017

17 050

Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies

Nr. 533

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 december 2016

Inleiding

Met deze brief doe ik de toezegging van mijn ambtsvoorganger gestand om uw Kamer jaarlijks te rapporteren over de voortgang en behaalde resultaten ten aanzien van de uitvoering van de maatregelen uit de rijksbrede aanpak van fraude. Deze aanpak is eind 2013 neergelegd in een actieplan¹ en bevat aanvullende maatregelen ter versterking en intensivering van de aanpak van fraude met publieke middelen. Het betreft de derde² en tevens laatste voortgangsrapportage van dit actieplan die ik, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), de Minister van Economische Zaken (EZ), de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), de Minister voor Wonen en Rijksdienst, de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en de Staatssecretaris van Financiën, naar uw Kamer stuur.

Hieronder worden allereerst de belangrijkste resultaten van drie jaar rijksbrede aanpak van fraude en een aantal ontwikkelingen op specifieke beleidsterreinen van afzonderlijke departementen (financiën, zorg en onderwijs) alsook enkele overige zaken zijnde een tweetal toezeggingen behandeld. Vervolgens worden de resultaten weergegeven van de verschillende nog lopende projecten van de rijksbrede anti-fraudeaanpak. Net als in de vorige voortgangsrapportages informeer ik uw Kamer daarna eveneens over de laatste stand van zaken omtrent het overheidsbreed afpakken en terugvorderen van crimineel en anderszins onterecht verkregen vermogen alsmede bestuurlijke boetes. Daarbij bericht ik uw Kamer ook over de opvolging die is gegeven aan de aanbevelingen van de onderzoekscommissie ontnemingsschikking. Aansluitend wordt

¹ Kamerstuk 17 050, nr. 450.

² Voor de eerste en tweede voortgangsrapportages, zie Kamerstukken 17 050, nr. 496 respectievelijk nr. 525.

ingegaan op de aanpak van fraude, die is gericht op burgers en bedrijven, de zogenoemde horizontale fraude. Opnieuw zij hierbij opgemerkt dat de preventieve, detectieve en repressieve maatregelen van de rijksbrede aanpak van fraude veelal ook horizontale fraude helpen voorkomen en bestrijden

1. Drie jaar rijksbrede aanpak van fraude

Belangrijkste resultaten

De afgelopen drie jaar is met vereende krachten gewerkt aan het oppakken en implementeren van de maatregelen zoals neergelegd in de rijksbrede aanpak van fraude. Mede door het actieplan is een sterke impuls gegeven aan het rijksbreed verminderen van de gelegenheden om te frauderen, aan verbeterde detectie van fraude en aan een gerichter en slagkrachtiger optreden tegen fraudeurs. De uitvoering van het actieplan is ver gevorderd, het grootste gedeelte van de maatregelen is reeds uitgevoerd of bevindt zich in een fase van verduurzaming c.q. optimalisering dan wel in (doorlopende) uitvoering. Zo is het bewustzijn ten aanzien van het toetsen op frauderisico's bij nieuwe wet- en regelgeving toegenomen, wat van groot belang is met het oog op fraudebestendigere wet- en regelgeving. In beter functionerende basisregistraties, met name de Basisregistratie Personen (BRP), is fors geïnvesteerd. Het project landelijke aanpak van adreskwaliteit is tot stand gekomen en wordt thans structureler ingebed. Tevens zijn en worden maatregelen getroffen ter verbetering van de informatiepositie van en informatie-uitwisseling tussen overheidsdiensten, waaronder het voorbereiden van een Kaderwet gegevensuitwisseling binnen samenwerkingsverbanden. De werkprocessen tussen verschillende overheidsdiensten zijn beter op elkaar afgestemd en de samenwerking tussen overheidsdiensten en private partijen, zoals banken en curatoren, is verbeterd. Een intensivering heeft plaatsgevonden ten aanzien van het voorkomen en bestrijden van een drietal «faciliterende»³ fraudefenomenen, te weten: faillissementsfraude, gefingeerde dienstbetrekkingen en identiteitsfraude. Eveneens wordt met meer slagkracht en integraler opgetreden tegen fraudeurs. Maatregelen op het gebied van het integraal afpakken, de subjectgerichte aanpak van beroepsfraudeurs en het terughalen en terugvorderen uit het buitenland dragen hier in belangrijke mate aan bij. Ook zijn mogelijke frauderisico's met rijkssubsidies geïdentificeerd en zijn de vijf aanbevelingen met concrete maatregelen daaromtrent opgepakt door de departementen.

Dit kabinet heeft in juni 2013 besloten tot de oprichting van een ministeriële commissie fraude, met als doel een stevige coördinatiestructuur onder voorzitterschap van de Minister-President op te zetten ter verdere versterking en intensivering van de rijksbrede aanpak van fraude met publieke middelen. Ook op (hoog) ambtelijk niveau komen de betrokken ministeries en relevante uitvoerende diensten periodiek samen om de samenhang en voortgang van het pakket van maatregelen uit het rijksbrede actieplan te bespreken. Zoals gezegd is het gros van de maatregelen uit het rijksbrede actieplan inmiddels uitgevoerd. De fraudeproblematiek vraagt van vele partijen blijvende aandacht en alertheid. Alle inspanningen ter voorkoming en bestrijding van fraude zullen dan ook met kracht gezamenlijk worden voortgezet.

³ Met faciliterend wordt bedoeld dat er onderliggende fraudefenomenen zijn, die het mogelijk maken dat misbruik of fraude wordt gepleegd met collectieve voorzieningen of soms zelfs onmisbaar zijn voor het kunnen plegen van fraude.

Alvorens stil te staan bij de uitvoering van het rijksbrede actieplan wordt volledigheidshalve eerst kort ingegaan op enkele belangrijke resultaten op het gebied van fraudebestrijding, die op een aantal specifieke beleidsterreinen van afzonderlijke departementen zijn geboekt. Hierover rapporteren de verantwoordelijke bewindslieden uitvoeriger zelf in hun eigen brieven en rapportages aan uw Kamer.

Bij de Belastingdienst is het Combiteam Aanpak Facilitators (CAF) in 2013 opgericht met als doel fraude gepleegd door facilitators gestructureerd en zichtbaar aan te pakken en te voorkomen. Het CAF is in 2016 verder gegaan met de aanpak van systeemfraude met inkomensheffing en van misbruik van toeslagen. Op het terrein van de aanpak van systeemfraude met inkomensheffing is een aantal verbeterlagen gemaakt in de analyse en detectie van patronen van georganiseerd misbruik. Hierdoor zijn nieuwe facilitators in beeld gekomen en worden reeds aangepakte facilitators en hun klanten continue gemonitord. De resultaten hiervan lijken te wijzen op een aanmerkelijke gedragsverandering; de meeste facilitators zijn met hun activiteiten gestopt dan wel de klantgroep is aanmerkelijk kleiner geworden. De aanpak van facilitators is ook gericht op bijvoorbeeld aanbieders van fiscale of vennootschapsrechtelijke constructies. De aanpak van dergelijke constructies vindt bij de Belastingdienst plaats binnen de coördinatiegroep constructiebestrijding. Daarnaast is binnen de Belastingdienst blijvende aandacht voor thema's als faillissementsfraude en btw-carrouselfraude. De aanpak van deze fraudevormen wordt steeds meer vanuit informatiegestuurd toezicht gedaan.

Ook op het terrein van het tegengaan van onrechtmatigheden in de zorg heeft een verdere intensivering plaatsgevonden. In het voorjaar van 2015 hebben de bewindslieden van VWS uw Kamer het programmaplan *Rechtmatige Zorg toegestuurd*⁴, dat tot doel heeft fouten en fraude bij betalingen in de zorg te voorkomen en aan te pakken. Jaarlijks wordt uw Kamer geïnformeerd over de voortgang. De voortgangsrapportage *rechtmatige zorg die dit najaar aan uw Kamer is aangeboden*⁵ geeft hierover de meest recente informatie.

Om ervoor te zorgen dat de inzet van partijen op het terrein van toezicht en handhaving op elkaar aansluit, worden afspraken gemaakt over de aanpak van fouten en fraude in de zorg. Partijen werken hiervoor samen in de Taskforce Integriteit Zorgsector. Het centraal meldpunt zorgfraude is ondergebracht bij het bestaande meldpunt van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa). Burgers en professionals kunnen hier dus ook terecht met hun signalen over fraude.⁶ Als er bij het meldpunt van de NZa signalen over fraude binnenkomen, gaan die voor de verdere afhandeling naar een apart team, het Informatie Knooppunt Zorgfraude. In dit team werken toezichthouders en opsporingsdiensten samen om signalen over fraude in de zorg effectiever af te handelen. Het samenwerkingsverband is op 1 november jl. met zijn werkzaamheden gestart. Om gemeenten te ondersteunen bij hun nieuwe verantwoordelijkheden ten aanzien van de rechtmatigheid in het gemeentelijk domein van de zorg is met steun van VWS een informatiepunt en expertteam bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) ingericht. Daarnaast is de VNG in februari 2016 gestart met een ondersteuningsteam fraudesignalen. Dit ondersteuning-

⁴ Kamerstuk 28 828, nr. 89.

⁵ Kamerstuk 28 828, nr. 98.

⁶ Het meldpunt van de NZa ziet toe op meldingen die betrekking hebben op de betaalbaarheid en toegankelijkheid van de zorg. Voor klachten over de kwaliteit van de zorg kan men terecht bij het Landelijk Meldpunt Zorg.

steam maakt deel uit van het bestaande expertteam en heeft als taak om gemeenten ter plaatse advies te geven over de afhandeling van concrete fraudesignalen. Ook zorgverzekeraars zetten in op het bevorderen van rechtmatigheid in de zorg. Zorgverzekeraars doen dit volgens de NZa steeds beter. In het laatste rapport meldt de NZa dat alle zorgverzekeraars inmiddels voor deze taak een voldoende scoren. Dit neemt niet weg dat zorgverzekeraars blijven investeren in het verbeteren van hun fraudebeheersing bijvoorbeeld door de ingebruikname van het portaal Raadpleging Integriteit Zorgaanbieders. Verdere stappen zijn ook gezet op het terrein van administratieve processen bij zorgaanbieders. Zo is bijvoorbeeld met alle betrokken partijen in de geestelijke gezondheidszorg een gezamenlijk plan opgesteld, waarbij een aantal veel voorkomende knelpunten in de regelgeving, declaratiesystemen en werkprocessen wordt aangepakt.

Door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) zijn goede resultaten geboekt met de uitvoering van het actieplan intensivering handhaving studiefinanciering.⁷ In 2016 is een extra investering gedaan op het onderdeel onvindbare debiteuren waarbij de doelgroep is uitgebreid naar alle debiteuren buiten Nederland. Tevens is een pilot gedragsbeïnvloeding ingezet voor het innen van de gelden. Op de andere onderdelen zoals eenoudertoeslag, migrerende werknemers en meeneembare studiefinanciering zijn de controles verder aangescherpt. Voor deze onderwerpen zijn tevens voorlichtingscampagnes uitgevoerd en zijn diverse communicatiemiddelen verbeterd. Zo zijn studenten benaderd voor uitleg van de regeling en het controleren van hun eigen gegevens. Daarnaast zijn meerdere stappen gezet in het ontsluiten van gegevens en het ontwikkelen van een analyseomgeving. Daarmee kunnen risico's beter in kaart worden gebracht en gerichtere controles worden uitgevoerd.

Overige zaken

Tijdens het algemeen overleg fraude van 17 maart 2016 heb ik uw Kamer toegezegd aan te geven hoe vaak het Openbaar Ministerie (OM) gebruik maakt van de mogelijkheid om personen te laten signaleren ter vervallen verklaring of weigering van hun Nederlandse paspoort. Ik kan uw Kamer daarover het volgende berichten. In 2014 heeft het OM 126 personen aangemeld ter signalering. Van 60 personen is de signalering nu nog actief. In 2015 waren dit 113 personen, waarvan 72 nog een actieve signalering hebben. In 2016⁸ zijn 123 personen gesignaleerd, waarvan van 104 de signalering nog actief is. De redenen waarom de signalering niet meer actief is, kunnen verschillen. In de meeste gevallen zal het betekenen dat de betreffende persoon inmiddels is aangehouden, al dan niet met behulp van de signalering. Het kan ook zijn dat het OM om andere redenen de signalering heeft beëindigd, bijvoorbeeld omdat betrokkene niet langer verdachte is.

Tevens heb ik in het algemeen overleg van 17 maart 2016 toegezegd uw Kamer te informeren over de mogelijkheden tot en eventuele lacunes bij het laten opleggen van zogenaamde afroomboetes als laagdrempelige mogelijkheid om uitvoering te geven aan het uitgangspunt dat misdaad niet mag lonen. Wettelijk gezien is de afroomboete mogelijk, zowel op grond van het Wetboek van Strafvordering als de Wet op de economische delicten. Er is dus geen lacune in de wetgeving. Het instrument maakt ook reeds onderdeel uit van het interventiepalet van het OM. Ook op dat punt is er geen lacune. De afroomboete wordt regelmatig gevorderd en opgelegd. Veel boetes voor kleine milieuvergrijpen zijn mede gebaseerd

⁷ Kamerstuk 24 724, nr. 122.

⁸ Hierbij geldt als peildatum 26 september 2016.

op het eventueel behaalde voordeel. Ook in andere zaken komt het voor zoals drugs- of fraudezaken. De afroomboete is zoals gezegd een laagdrempelige mogelijkheid om crimineel verkregen voordeel af te pakken. Er kunnen redenen zijn om toch niet te kiezen voor de (laagdrempelige) afroomboete, maar voor de ontnemingsprocedure. Bij een afroomboete dient de rechter bij de oplegging rekening te houden met de draagkracht van de verdachte, terwijl dat punt in de ontneming is verschoven naar de executiefase. Een ander nadeel van de afroomboete is dat het slachtoffer van het misdrijf zich niet op de afroomboete kan verhalen. Dit kan wel via artikel 577b van het Wetboek van Strafvordering op de opbrengst van een ontnemingsmaatregel. Bovendien kan een ontnemingsmaatregel voor het slachtoffer het voordeel hebben dat het OM in de executiefase opsporingsbevoegdheden heeft om alsnog vermogen te traceren indien niet voldoende beslag zou zijn gelegd.

2. Eindrapportage rijksbrede aanpak van fraude

Hieronder wordt ingegaan op de voortgang en de in 2016 behaalde resultaten op de verschillende nog lopende projecten binnen de rijksbrede aanpak van fraude. Deze hebben betrekking op de thema's beter functionerende basisregistraties en verbeterde informatiepositie, de intensivering en bestrijding van een aantal faciliterende fraudefenomenen of een meer gerichte en integrale aanpak van fraude. Tot slot wordt ingegaan op de maatregelen die de departementen hebben genomen om mogelijke frauderisico's met rijkssubsidies tegen te gaan. Over de projecten fraudebestendige wet- en regelgeving, de aanpak van het fenomeen gefingeerde dienstbetrekkingen en het terugvorderen vanuit het buitenland wordt in deze eindrapportage niet meer specifiek gerapporteerd omdat deze reeds vorig jaar zijn afgerond.

Landelijke aanpak adreskwaliteit en anti-fraude project BRP

De doelstelling van de landelijke aanpak adreskwaliteit is tweeledig: het bevorderen van de adreskwaliteit in de BRP enerzijds en het voorkomen en bestrijden van adresgerelateerde fraude alsook het verhogen van de rechtmatigheid van adresgerelateerde regelingen anderzijds. Deze risicogerichte aanpak om de adreskwaliteit te verhogen en adresfraude op te sporen heeft BZK in 2015 met ruim 160 gemeenten en de Ministeries van SZW, VenJ, Financiën, OCW en hun uitvoeringsorganisaties ontwikkeld. De samenwerking tussen gebruikers van de BRP en gemeenten is een succes en leidt tot het verhogen van de adreskwaliteit en het opsporen van adres- en adresgerelateerde fraude. Daarnaast leidt de aanpak ook tot maatschappelijke baten zoals preventieve werking, minder problemen als gevolg van overbewoning en onderverhuur, het aanpakken van criminele activiteiten en ondermijning van de samenleving of juist het onderkennen van behoefte aan zorg- en hulpverlening. Zoals eerder aan uw Kamer⁹ bericht heeft het kabinet daarom besloten de landelijke aanpak structureel te continueren voor de periode 2016 tot en met 2023. Daarbij is aangegeven dat nogmaals de balans wordt opgemaakt aan de hand van de beschikbare informatie over de maatschappelijke en financiële baten. De benodigde financiële gegevens over het jaar 2016 zullen daartoe worden geleverd op basis van een peildatum van 1 april 2017. De analyse van de maatschappelijke en financiële baten wordt uw Kamer vervolgens medio 2017 toegestuurd.

Het anti-fraudeproject BRP heeft voor een deel vergelijkbare doelstellingen als de landelijke aanpak adreskwaliteit zoals het voorkomen en verhinderen van fraude met overheidsvoorzieningen als gevolg van

⁹ Kamerstuk 17 050, nr. 527.

onjuiste adresgegevens in de BRP en het verhogen van terugmeldingen op de BRP. Vanwege die samenloop in doelstellingen die met de landelijke aanpak adreskwaliteit ook worden gerealiseerd, is dit onderdeel van het anti-fraude project BRP afgerond.

Een andere doelstelling van het anti-fraude project BRP was een pilot tussen een publieke en private partij om onvindbare debiteuren op te sporen. Deze pilot is niet gerealiseerd omdat privacy-eisen de uitwisseling van gegevens tussen een private en publieke partij niet toestaan. Voor de uitwisseling van gegevens tussen private en publieke partijen en tussen publieke partijen onderling kan op termijn de Kaderwet gegevensuitwisseling binnen samenwerkingsverbanden naar verwachting voor deze pilot een uitkomst bieden. Onderdeel van het anti-fraudeproject BRP is ook het aanpakken van frauduleuze adresaanbieders. Op internet worden tegen betaling woonadressen aangeboden waar mensen kunnen gaan wonen zonder zich in te schrijven in de BRP of andersom. Deze adressen worden met behulp van een *webcrawler* opgespoord. Daarmee worden gemiddeld 60 malafide advertenties per maand gevonden op de tien meest gangbare sites. Het verwijderen van de advertenties heeft duidelijk geleid tot een drastische vermindering van het aanbod bij Marktplaats.nl. Als een gevonden advertentie adresgegevens bevat worden deze gedeeld met gemeenten voor nader adresonderzoek en daarmee een correctie in de BRP.

Kaderwet gegevensuitwisseling binnen samenwerkingsverbanden

In de voortgangsrapportage aanpak fraude over 2015 heb ik uw Kamer bericht dat ik ernaar zou streven om aan het eind van de eerste helft van 2016 een voorstel voor een Kaderwet gegevensuitwisseling in samenwerkingsverbanden in consultatie te brengen. Inmiddels is gebleken dat de voorbereiding van het wetsvoorstel vanwege de complexiteit van de materie meer tijd vergt. Ik streef er nu naar het wetsvoorstel in de eerste helft van 2017 in consultatie te kunnen brengen. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel wordt, naast het adresseren van geconstateerde knelpunten bij de uitwisseling van gegevens, ook onder meer onderzocht of de kaderwet kan voorzien in een heldere basis voor het gebruik van de uitkomsten van data-analyses door samenwerkingsverbanden ten behoeve van de uitvoering van de wettelijke taken van de deelnemers daaraan. Daarbij zal dan wel als voorwaarde gelden dat de deelnemers aan een samenwerkingsverband moeten kunnen rechtvaardigen dat het belang dat van die uitkomsten voor dat doel gebruik wordt gemaakt, zwaarder weegt dan het belang van bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Centraal aandeelhoudersregister

Uw Kamer heb ik aangegeven¹⁰ dat de voorbereidingen met betrekking tot het centraal aandeelhoudersregister worden aangehouden, omdat door het kabinet voorrang wordt gegeven aan de totstandkoming van het UBO-register om te bewerkstelligen dat het Europees verplichte UBO-register tijdig kan worden geïmplementeerd. Dit biedt tevens gelegenheid tot nadere gedachtevorming over het centraal aandeelhoudersregister, waarbij de ervaringen met betrekking tot het UBO-register kunnen worden meegenomen.

¹⁰ Handelingen II 2015/16, nr. 70, item 27.

Samenwerking met banken

Ten behoeve van het versterken van het voorkomen van fraude, financieel rechercheren en het afpakken van crimineel vermogen is het essentieel dat het proces van opvragen of vorderen van bancaire gegevens door onder meer de politie, de bijzondere opsporingsdiensten, de Belastingdienst en het OM, en tegelijkertijd ook de verstrekking van deze informatie door banken wordt verbeterd. Zoals ik in de eerdere voortgangsrapportages heb aangegeven werk ik samen met de Minister van Financiën, de Nederlandse Vereniging van Banken, de grote banken en de gebruikers aan de inrichting van een centraal bankrekeningenregister. Het streven is dit bankrekeningenregister in de eerste helft van 2018 met enkele partijen operationeel te hebben. Daarna zal het gefaseerd worden uitgebreid. Inmiddels is er een nieuw voorstel van de Europese Commissie tot wijziging van de vierde Europese anti-witwasrichtlijn waarin onder meer de verplichting is opgenomen een centraal bankrekeningenregister dan wel een vergelijkbaar systeem met dezelfde functie als een bankrekeningenregister in te stellen. De mogelijk aanvullende eisen die uit de richtlijn voortvloeien, zullen worden meegenomen bij de gefaseerde ontwikkeling en implementatie hiervan.

Geheimhoudingsplicht, verschoningsrecht en fraudebestrijding

In eerdere brieven¹¹ heb ik aandacht besteed aan de geheimhoudingsplicht en het daarmee samenhangende professionele verschoningsrecht van advocaten en notarissen. In vervolg hierop en gelet op de gedane toezegging tijdens het algemeen overleg strafrechtelijke onderwerpen van 22 juni jl. kan ik uw Kamer als volgt nader berichten. De vraag of de Cohen-advocaat ofwel de advocaat in dienstbetrekking een verschoningsrecht heeft, kan ik bevestigend beantwoorden. Daarvoor verwijs ik naar het arrest van de Hoge Raad van 15 maart 2013.¹² In dit arrest heeft de Hoge Raad bepaald dat er gezien de Nederlandse praktijk en de waarborgen die in Nederland omtrent de wijze van praktijkuitoefening van advocaten in dienstbetrekking bestaan, geen grond is om aan een advocaat het verschoningsrecht te ontfemen op grond van het enkele feit dat hij in dienstbetrekking werkzaam is. De werkgever van de advocaat in loondienst is verplicht een professioneel statuut¹³ te ondertekenen en zich daarmee te verbinden om een onafhankelijke praktijkuitoefening te eerbiedigen en de ongestoorde naleving van de beroeps- en gedragsregels van de advocaat te bevorderen, inclusief die met betrekking tot zijn geheimhoudingsplicht en verschoningsrecht.

Verder buigt de Commissie Loorbach zich in opdracht van de Nederlandse Orde van Advocaten over de herijking van de gedragsregels en zal in dat kader aandacht besteden aan de geheimhoudingsplicht van de advocaat. Naar verwachting zal deze Commissie zijn werkzaamheden eind 2017 afronden. Daarnaast staat het OM in contact met de beroepsgroepen van het notariaat en de advocatuur alsook met het Bureau Financieel Toezicht (BFT), onder meer over de vraag hoe informatie-uitwisseling en afstemming tussen deze beroepsgroepen, het BFT en het OM kan worden verbeterd. De gesprekken daarover zullen in 2017 worden voortgezet. Voorts heb ik uw Kamer in de eerder genoemde brieven gemeld dat in het

¹¹ Zie onder meer Kamerstuk 29 279, nr. 289 en de eerdere voortgangsrapportages zoals vermeld in voetnoot 2.

¹² ECLI:NL:HR:2013:BY6101.

¹³ Sinds 1996 is het professioneel statuut vastgelegd in de Verordening op de praktijkuitoefening in dienstbetrekking en sinds 1 januari 2015 in artikel 5.12 van de Verordening op de advocatuur. In bijlage 4 van de Regeling op de advocatuur is een model van het professioneel statuut opgenomen.

kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering de procedure rondom het professionele verschoningsrecht samen met de ketenpartners en beroepsgroepen wordt bekeken. Voorstellen dienaangaande zullen als onderdeel van de wetsvoorstellen Boek 1 en Boek 2 begin 2017 in consultatie worden gebracht.

In juli 2016 heeft de Minister van VWS uw Kamer geïnformeerd over de werkwijze met betrekking tot de inzet van een onafhankelijk deskundige arts in het kader van een strafrechtelijk onderzoek. De werkwijze is daarna juridisch getoetst en vastgelegd in een convenant dat de Minister van VWS heeft gesloten met de Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst, de Inspectie SZW, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) en het OM. Deze werkwijze houdt in dat een onafhankelijk deskundige arts in geval van signalen of verdenkingen van fraude in de zorg in het kader van een strafrechtelijk onderzoek de medische dossiers van patiënten kan inzien. Doel daarvan is om vast te stellen of en hoe vaak bepaalde behandelingen hebben plaatsgevonden. Vervolgens zal de onafhankelijk deskundige arts gegevens geanonimiseerd aanleveren bij het OM, met daarbij een verslag van de bevindingen. Zo blijven zowel de privacy van patiënten als het medisch beroepsgeheim maximaal gewaarborgd.

Faillissementsfraude

Bij de aanpak van faillissementsfraude ligt het accent op het voorkomen, verstoren en tijdig detecteren van fraude en het samenwerken van private en publieke partijen. Het Centraal Bureau voor de Statistiek heeft in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum een steekproefonderzoek verricht naar oorzaken en schulden in faillissementen in 2015. Dit rapport en mijn beleidsreactie zond ik uw Kamer onlangs separaat toe.

Ook is met de inbreng van publieke en private partijen inzichtelijk gemaakt welke verschillende mogelijkheden er zijn om barrières op te werpen om faillissementsfraude in een vroegtijdig stadium te voorkomen. Tevens is door deze partijen, waaronder banken, notarissen en (forensisch) accountants kennis gedeeld welke indicaties (*red flags*) kunnen duiden op de voorbereiding van faillissementsfraude. Deze inventarisatie is verwerkt in het barrièremodel faillissementsfraudebestrijding, dat via de website van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid toegankelijk is. Ik heb diverse partijen uitgenodigd om aan te geven hoe zij interventies het beste kunnen implementeren. Dat overleg zet ik in 2017 voort. Faillissementsfraudebestrijding bespreek ik tevens in het Financieel Expertise Centrum (FEC) en het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing (NPC) waaraan ook het bedrijfsleven deelneemt.

Voorts zijn dit najaar de ervaringen met de fraudesprekuren¹⁴ door betrokken partijen besproken, de fraudesprekuren zijn daarbij positief gewaardeerd. Ook het initiatief tot de ontwikkeling van een leidraad met praktische aanwijzingen en best practices voor curatoren onder leiding van de bijzonder hoogleraar faillissementsfraude ondersteun ik, omdat het curatoren kan helpen om fraude te bestrijden en om de boedelopbrengsten te maximaliseren. Daarnaast heeft het OM in 2016 zowel eenvoudige als complexe faillissementsfraude aangepakt. Opnieuw is een aantal themazittingen faillissementsfraude gehouden naast de diverse afzonderlijke, meer omvangrijke zaken. In die zaken was onder meer

¹⁴ Het fraudesprekuren wordt onder leiding van een rechter-commissaris in insolventiezaken in alle regio's gehouden en ondersteunt een curator bij zijn fraudesignalerende taak die in het verlengde ligt van zijn kerntaak om de boedel ten behoeve van crediteuren te maximaliseren.

aandacht voor de rol van beroepsfraudeurs en facilitators en zijn door de rechter gevangenisstraffen opgelegd.

Tot slot ligt het wetgevingsprogramma herijking faillissementsfraude op schema. De wet civielrechtelijk bestuursverbod en de wet verbeteren strafbaarstelling faillissementsfraude zijn op 1 juni 2016 in werking getreden. Het wetsvoorstel modernisering faillissementsfraude is inmiddels ingediend. Het wetsvoorstel versterking positie curator is onlangs met uw Kamer besproken.

Identiteitsfraude

Het voorkomen en herstellen van identiteitsfraude is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van burgers, overheid en bedrijfsleven. In de uitvoeringsagenda van identiteitsfraude¹⁵ en recent in zijn brief van 10 oktober jl.¹⁶ heeft de Minister van BZK maatregelen aangekondigd om de positie van de burger in de aanpak van identiteitsfraude te versterken. Inmiddels zijn de paspoortuitvoeringsregelingen zodanig aangepast dat burgers de vermissing van hun reisdocument digitaal kunnen melden bij hun gemeente. Tot voor kort moest een burger het verlies van een reisdocument in persoon melden bij de gemeente, waardoor het enige tijd kon duren voordat het document werd geblokkeerd. Met het digitaal melden van de vermissing bij de gemeente kunnen burgers zelf direct hun reisdocument laten blokkeren bij verlies of diefstal. Het nummer van het document wordt dan geregistreerd in nationale en internationale gegevensbestanden. Het wordt daardoor veel lastiger om te reizen met het document of het te gebruiken voor identificatiedoeleinden.

Als burgers toch slachtoffer zijn van identiteitsfraude kunnen zij dat melden bij het Centraal Meldpunt Identiteitsfraude en – fouten (CMI). Tijdens het algemeen overleg van 20 april jl. over de beleidsdoorlichting overheid BZK¹⁷ heeft de Minister van BZK toegezegd uw Kamer te informeren over het aantal oplossingen dat het CMI heeft gerealiseerd en hoe de burger daarbij wordt geholpen. Daaraan wordt met onderstaande informatie tegemoet gekomen. Het CMI kent niet één standaardoplossing, het biedt verschillende oplossingen aan die niet in aantallen zijn te duiden. De oplossing die wordt geboden is afhankelijk van de aard van de melding en de behoefte van de melder. Het CMI neemt met iedere melder contact op om de mogelijke oplossingen te bespreken en adviezen te geven. Ook neemt het CMI contact op met overheidsorganisaties en private partijen om de situatie op te lossen als het slachtoffer daarom verzoekt. In 2015 waren er 805 meldingen bij het CMI, 769 meldingen van identiteitsfraude en 36 fouten. De doorlooptijd is afhankelijk van de aard en complexiteit van de melding. Het afhandelduur van meldingen is doorgaans drie weken. Bij een langere doorlooptijd is er tussentijds altijd contact met de melder.

Subjectgerichte aanpak

Het doel van deze aanpak is om de activiteiten van beroepsfraudeurs beter te detecteren en hen met de juiste interventiemix effectiever te bestrijden. In de voortgangsrapportage van vorig jaar heb ik uw Kamer de ervaringen met de zogenaamde casustafels geschetst, waarbij verschillende partners aan de hand van een specifieke casus de mogelijkheden hebben verkend om een integrale aanpak te ontwikkelen en in dat kader gegevens uit te wisselen. In totaal zijn in het kader van de subjectgerichte aanpak acht casustafels georganiseerd. De ervaringen met deze aanpak

¹⁵ Kamerstuk 17 050, nr. 485.

¹⁶ Kamerstuk 25 764, nr. 102.

¹⁷ Kamerstuk 30 985, nr. 20.

hebben geleid tot de inrichting van enkele casustafels binnen bestaande werkstructuren zoals de Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC's) en de ondermijningsaanpak binnen het OM en het detecteren en duiden van de meest notoire veelplegers in Nederland, die zich schuldig maken aan verscheidene vormen van fraude. Een landelijke afstemmingstafel waarin diensten informatie kunnen uitwisselen met de RIEC's zou de optimale omgeving zijn om notoire veelplegers of beroepsfraudeurs te detecteren. Met de betrokken partners wordt een dergelijke structurele voorziening bezien. De werkwijze van de casustafels ten aanzien van de aanpak van veelplegers wordt thans voortgezet op basis van door individuele organisaties aangeleverde veelplegers.

Om fraudeurs vroegtijdig te kunnen signaleren en te voorspellen welke subjecten een verhoogd risico op het plegen van fraude hebben, worden indicatoren ontwikkeld aan de hand waarvan risicoprofielen van beroepsfraudeurs kunnen worden opgesteld. Het streven is om inzichtelijk te maken of er sprake is van een algemeen profiel van beroepsfraudeurs, dan wel een meer specifiek profiel afhankelijk van de overheidssector waarin wordt geopereerd. Naast de Infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen participeren in dit onderzoek de Inspectie SZW, de FIOD en het Expertisecentrum Handhaving en Intelligence van de Belastingdienst. Gegevensbronnen van de overheid worden met elkaar gecombineerd en geanalyseerd. De eerste resultaten hiervan zullen op korte termijn worden opgeleverd.

Integraal afpakken

Het afpakken van crimineel vermogen is een beleidsspeerpunt binnen de aanpak van criminaliteit. Het integraal afpakken van crimineel vermogen is onder andere vast onderdeel van de aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit in RIEC-verband. De meeste RIEC's hebben ook speciale afpak-coördinatoren in dienst. Over het aantal interventies en de daarmee gemoeide bedragen heb ik uw Kamer met het jaarverslag van het RIEC-LIEC 2015 geïnformeerd.¹⁸

Gezien het succes van het afpakken zal ook de komende jaren daarin geïnvesteerd worden. Zo wordt de aanpak van (internationale) corruptie en witwassen door de FIOD en het OM versterkt met een bedrag oplopend tot € 22 mln. structureel in 2021 waaraan een incassoraming van € 80 mln. is gekoppeld. Voorts ontvangt het OM sinds dit jaar jaarlijks € 3 mln. om het afpakken van crimineel vermogen in Zuid-Nederland en Rotterdam te intensiveren. Ook hieraan is een incassoraming verbonden oplopend tot € 10 mln. per jaar.

In de vorige voortgangsrapportage informeerde ik uw Kamer dat er een businesscase integraal afpakken zou worden opgesteld naar aanleiding van een eerder rapport van de Regioburgemeesters over versterking van het integraal afpakken en de mogelijkheid om de investeringen daarin zichzelf terug te laten verdienen. Een werkgroep met experts van de Ministeries van Financiën en VenJ, het OM en de Belastingdienst heeft deze mogelijkheid onderzocht. Het rapport van de werkgroep heeft uw Kamer recent van mij ontvangen.¹⁹ Daaruit blijkt dat de huidige geregistreerde gegevens over de kosten en baten van het integraal afpakken onvoldoende basis bieden voor het opstellen van een sluitende businesscase. Mede op basis van de adviezen uit dat rapport hebben de Minister van Financiën en ik besloten om een vervolgonderzoek uit te laten voeren, dat tot doel heeft op termijn wel de benodigde gegevens te genereren om

¹⁸ Kamerstuk 29 911, nr. 129.

¹⁹ Kamerstuk 29 911, nr. 133.

een voldragen businesscase op te kunnen stellen en om meer inzicht in de werkzame principes en maatschappelijke effecten van het afpakken te verkrijgen.

Mogelijke frauderisico's met rijkssubsidies

In de voortgangsrapportage van eind 2015 zijn de bevindingen en aanbevelingen van het nader interdepartementaal onderzoek naar mogelijke frauderisico's met rijkssubsidies toegelicht. Het onderzoek is als bijlage meegestuurd. Hieruit blijkt dat er afdoende wet- en regelgeving is met betrekking tot het voorkomen en bestrijden van mogelijk misbruik en fraude met subsidieverstrekingen door het Rijk. Daarnaast zijn bijbehorende (werk)processen en beoordelings- en controlemechanismen door de departementen ingericht om frauderisico's zoveel mogelijk af te dichten. Dit neemt evenwel niet weg dat er vijf aanbevelingen²⁰ met concrete maatregelen zijn gedaan ter verbetering van het subsidieverleningsproces bij departementen. Het voornaamste doel hiervan is om de preventie van fraude met rijkssubsidies te versterken door het fraudebewustzijn bij departementen te vergroten.

In 2016 is het Uniform Subsidiekader (USK) in opdracht van het Ministerie van Financiën geëvalueerd door de onafhankelijke partijen Auditdienst Rijk (ADR) en het Adviescollege toetsing regeldruk (Actal). Het onderzoek door de ADR laat zien dat de bepalingen van het USK op verschillende, toelaatbare wijzen zijn doorvertaald in departementale wet- en regelgeving en dat de verstrekingen voldoen aan het USK. De belangrijkste conclusie van het Actal is dat het USK een matigende invloed lijkt te hebben op de regeldruk van subsidieregelingen zonder dat dit heeft geleid tot toenames van misbruik en oneigenlijk gebruik. De ADR verwijst in dit kader naar de ex post risicoanalyses die ministeries ieder jaar maken door middel van een steekproef. Op basis van deze risicoanalyses stellen ministeries vast dat nauwelijks sprake is van misbruik van subsidieregelingen.

De uitvoering van de hierboven genoemde maatregelen uit het nader interdepartementaal onderzoek naar frauderisico's met rijkssubsidies is bij alle betrokken departementen opgepakt. Dit heeft er toe geleid dat departementen bijvoorbeeld werkinstructies of checklists over het proces van subsidieverlening, de model beschikkingen en/of de werkdoSSIERS voor de bewindslieden daar waar nodig hebben aangepast. Bij het Ministerie van BZ is de beleids- en uitvoeringscyclus geprofessionaliseerd. Ook zijn er specifieke subsidiebijeenkomsten georganiseerd door de Ministeries van SZW, VenJ en VWS voor beleidsmedewerkers, financieel controllers en juristen, waarbij extra aandacht is besteed aan het voorkomen en bestrijden van fraude. Het Ministerie van EZ heeft een interdisciplinair overleg ingesteld, waarin beleid, uitvoering en handhaving alsook financiën en juridische zaken onderwerpen hieromtrent gezamenlijk aan de orde stellen. De departementale registers waarin misbruik en fraude dienen te worden vermeld zijn nadrukkelijk aan de orde gekomen, ook in de interdepartementale werkgroep USK.

²⁰ De aanbevelingen hebben betrekking op de volgende zaken.

- 1 Beter uitleg geven over twee bestaande bestuurlijke handhavingsinstrumenten, te weten bestuurlijke boetes en preventief weigeren.
- 2 Meer uitsluiten van politieke en ambtelijke toezeggingen zonder financieel, beleidsinhoudelijk en procesmatig voorbehoud.
- 3 Blijvend aandacht vragen voor (het belang en de praktische toepassing van alsook het inroepen van hulp bij) het opstellen van risicoanalyses.
- 4 Verbeteren informatie-uitwisseling tussen (beleids)directies en tussen departementen en met derden.
- 5 Beter benutten bestaande mogelijkheden van check op subsidieaanvragers.

Tevens hebben departementen meer nadruk gelegd op het kunnen weigeren van een subsidie na eerder geconstateerd misbruik c.q. een fraudeur tijdelijk uit te kunnen sluiten van subsidieverlening en van de mogelijkheid om in bepaalde gevallen een bestuurlijke boete op te kunnen leggen. Dat laatste is ook expliciet meegenomen als aandachtspunt bij de hierboven genoemde evaluatie van het USK. Hieruit blijkt dat sommige departementen ervoor kiezen om de boetewet expliciet op te nemen in hun kaderregelingen op grond waarvan zij subsidies toekennen, waarbij zij opgemerkt dat het opleggen van een bestuurlijke boete ook mogelijk is zonder expliciete doorvertaling in departementale regelgeving. De mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete wordt volledigheidshalve ook toegevoegd aan de rijksbrede leidraad voor het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik bij rijkssubsidies.

In het licht van de verbetering van de informatie-uitwisseling tussen departementen en met derden onderzoekt het Ministerie van Financiën samen met andere departementen op welke wijze, met inachtneming van relevante privacywetgeving, de informatie op de departementale registers waarin misbruik en fraude worden vermeld op zorgvuldige wijze tussen departementen kan worden uitgewisseld. Daarnaast beziet de Dienst Uitvoering Subsidies Instellingen, een operationeel samenwerkingsverband tussen vooralsnog de Ministeries van VWS, SZW en OCW hoe een meldpunt kan worden opgericht, zodat derden vermoedens van misbruik en fraude met een rijkssubsidie ook aldaar, naast de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, makkelijk kunnen doorgeven. Met betrekking tot het beter benutten van controlemogelijkheden heeft het Landelijk Bureau Bibob, onderdeel van de screeningsautoriteit Justis van het Ministerie van VenJ, een handreiking uitgebracht over de toepassing van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur bij subsidieverstrekingen. Voorts is bij de Ministeries van BZK, SZW, VenJ en VWS geregeld dat bepaalde medewerkers inzage hebben in het uittreksel van de inschrijving in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel en de aldaar gedeponeerde jaarrekeningen.

Het kabinet is van mening dat door al het voorgaande een belangrijke bijdrage is geleverd aan de verhoogde alertheid op de departementen en een verkleining van mogelijke frauderisico's op dit terrein.

3. Resultaten afpakken, terugvorderen en bestuurlijke boetes alsook opvolging aanbevelingen inzake ontnemingsschikkingen

De overheid wordt steeds succesvoller om criminelen hun vermogen af te pakken, het totale incasso neemt jaarlijks toe. Zo is in 2015 € 143,5 mln. afgepakt en daadwerkelijk geïncasseerd. Dit bedrag is sinds 2011 meer dan verdrievoudigd, toen bedroeg het incasso € 44 mln.

Naast de resultaten van het strafrechtelijk afpakken, zijn de volgende resultaten behaald bij het «afpakken en terughalen» in de ruimste zin. Bij de hierna gepresenteerde cijfers hoort nadrukkelijk de kanttekening dat zij betrekking hebben op een zeer breed palet aan overheidsmaatregelen, te weten het geheel van strafrechtelijke ontneming, bestuurlijke terugvorderingen en bestuurlijke boetes. Voorts is in een aantal gevallen het genoemde bedrag reeds geïncasseerd en in een aantal gevallen is dat nog niet het geval en betreft het een opgelegde vordering of een berekening. Het gaat hier dus om zeer uiteenlopende maatregelen met een verschillende strekking en achtergrond, die zich in verschillende stadia van het inningsproces bevinden. Gelet op de onvergelykbaarheid kunnen deze niet bij elkaar worden opgeteld. De overeenkomst van de verschillende maatregelen is wel dat zij er allemaal op gericht zijn ervoor te zorgen dat geld wordt teruggehaald waar burgers of bedrijven geen recht op hebben.

Tot slot ga ik in op de opvolging die is gegeven aan de aanbevelingen van de onderzoekscommissie ontnemingsschikking.

Bestuurlijke boetes door de Belastingdienst

Door de Belastingdienst is in 2015 € 722 mln. aan boetes opgelegd. Dit zijn niet alleen boetes in het kader van de fraudebestrijding, maar ook boetes die zijn opgelegd voor het niet nakomen van andere verplichtingen. Een (niet identificeerbaar) deel van dit bedrag is ook het gevolg van vergissingen en vrijwillige verbeteringen door burgers.

Terugvordering en boetes door verschillende instanties op het gebied van sociale zekerheid en werkgelegenheid

In 2015 is het totale benadelingsbedrag bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) € 61,5 mln., bij de Sociale Verzekeringsbank (SVB) € 9,3 mln. en bij gemeenten € 66 mln. De bedragen worden teruggevorderd. Daarnaast zijn boetes opgelegd. In 2015 heeft het UWV € 15,6 miljoen aan boetes opgelegd, de SVB € 1,7 mln. en gemeenten € 14,3 mln. De Inspectie SZW heeft voor € 29 mln. aan boetes opgelegd en € 21 mln. geïnd.

Studiefinanciering en misbruik van de uitwonendenbeurs

Op grond van de Wet studiefinanciering 2000 komen studerende in aanmerking voor een extra beurs in geval ze uitwonend zijn. Met de invoering van het studievoorschot geldt dit vanaf 1 september 2015 niet meer voor de nieuwe ingeschrevenen in het hoger onderwijs. Om misbruik met de uitwonendenbeurs te voorkomen en straffer aan te pakken zijn sinds 2012 extra preventieve en repressieve maatregelen genomen. In 2015 zijn 3.089 uitwonende studenten met een hoog misbruikrisico op het BRP-adres gecontroleerd. Het blijkt dat van deze studenten 49,7% heeft gefraudeerd. Bij hen is de uitwonendenbeurs teruggezet naar thuiswonend. Het resterende misbruikrisico uitwonendenbeurs middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs wordt geschat op een jaarlijks bedrag tussen de € 12 en € 22 mln. In 2010 was dit nog een bedrag tussen de € 40 en € 55 mln. per jaar. De verwachting is dat het risico de komende jaren verder zal afnemen als gevolg van de voortzetting van de controles en het vervallen van het onderscheid tussen uit- en thuiswonenden onder het studievoorschot.

Onvindbare debiteuren studieleningen

DUO slaagt er steeds beter in zoekgeraakte debiteuren in het buitenland op te sporen en vervolgens tot betaling aan te zetten. In 2016 is naar schatting van circa 18.000 oud-studenten het adres gevonden. Sinds 2013 zijn in totaal 43.000 oud-studenten opgespoord. Door een actievere strategie is er sinds 2013 al ruim € 20 mln. extra geïnd en daar komt in 2016 naar verwachting nog € 14 mln. bij.

Eenoudertoeslag

In 2015 is de integrale controle afgerond op de studerende die in 2014 een toekenning eenoudertoeslag hebben gehad. De onterechte toekenningen zijn inmiddels stopgezet en zoveel als mogelijk met terugwerkende kracht gecorrigeerd. In 2016 totaal wordt naar schatting voor € 1,3 mln. aan toekenningen teruggevorderd.

Sanctie, boetes en ontneming door EZ

Door de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) is vanaf januari tot en met september 2016 in strafrechtelijke onderzoeken een bedrag van € 7,6 mln. berekend aan wederrechtelijk verkregen voordeel. Verder zijn in 2016 door de NVWA zo'n 6.354 bestuurlijke boetes opgelegd voor een bedrag van € 8,8 mln.

Terugvorderen en boetes VWS (NZa en zorgverzekeraars)

De NZa houdt toezicht op de uitvoering van het zorgstelsel en heeft in 2015 € 815.000 aan bestuurlijke boetes opgelegd. Zorgverzekeraars controleren onder meer de rechtmatigheid van zorgnota's door formele en materiële controle en/of fraudeonderzoeken. Via formele en materiële controles die zijn uitgevoerd na betaling is in 2015 € 485 mln. teruggevorderd. Daarnaast is in 2015 door fraudeonderzoek door zorgverzekeraars bijna € 20 mln. aan onjuistheden aan het licht gebracht. Van deze € 20 mln. is € 11,1 mln. daadwerkelijk gebleken fraude. De cijfers van zorgverzekeraars over 2016 zijn nog niet beschikbaar, deze worden in juni 2017 verwacht.

Opvolging aanbevelingen onderzoekscommissie ontnemingsschikking

In navolging van de brief van 26 april van dit jaar²¹ bericht ik uw Kamer hierbij over de opvolging van de aanbevelingen van de onderzoekscommissie ontnemingsschikking (onderzoekscommissie). De onderzoekscommissie kwam in haar rapport tot het oordeel dat het proces van afstemming en besluitvorming bij ontneming slechts summier is vastgelegd in beleidsregels en deed een zestal aanbevelingen om dit te verbeteren. In mijn brief van 9 december 2015²² aan uw Kamer in reactie op het rapport van de onderzoekscommissie heb ik aangegeven die aanbevelingen over te nemen. Aan de aanbevelingen is als volgt opvolging gegeven.

De eerste twee aanbevelingen zien toe op het normeren van het aangaan van ontnemingsschikkingen in beleidsregels en procedurevoorschriften en het beschrijven van de procedure van besluitvorming in een interne handleiding van het OM. Het College van procureurs-generaal heeft de Aanwijzing en Instructie Afpakken in lijn gebracht met deze aanbevelingen. Ik heb daaraan mijn instemming verleend. De Aanwijzing wordt zoals gebruikelijk in de Staatscourant gepubliceerd en deze is als bijlage²³ bij deze brief gevoegd. De Instructie betreft een interne handleiding van het OM. Deze zal niet worden gepubliceerd in de Staatscourant en daaraan kunnen geen rechten worden ontleend. In dit bijzondere geval voeg ik de Instructie Afpakken eveneens als bijlage²⁴ bij deze brief.

Op de volgende punten zijn de Aanwijzing en Instructie aangepast. De Instructie legt vast welke regels gevolgd moeten worden bij het aangaan van een ontnemingsschikking en waar welke bevoegdheden liggen. Deze procedurele regels zijn ook van toepassing op voorgenomen transacties met een ontnemingscomponent, met dien verstande dat de in de Aanwijzing hoge transacties en bijzondere transacties gestelde regels onverkort gelding houden.

De Instructie schrijft voor op basis van welke stukken een beslissing omtrent de ontnemingsschikking wordt genomen. De ontnemings-

²¹ Kamerstuk 34 362, nr. 15.

²² Kamerstuk 34 362, nr. 2.

²³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

²⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

schikking of transactie met ontnemingscomponent wordt overeengekomen volgens een vast model en wordt opgenomen in het strafdossier. Van het dossier maakt eveneens deel uit de motivering van het schikkings- of transactiebedrag. De motivering omvat de berekening alsmede een toelichting op het eventuele verschil met het berekende wederrechtelijk verkregen voordeel, de relatie tot de belangen van het slachtoffer en de geschatte executieopbrengst van het eventueel gelegde conservatoir beslag. In dit verband is de aanvullende zorgvuldigheidseis gesteld dat bij een berekend wederrechtelijk verkregen voordeel van € 50.000 of meer de officier van justitie het Functioneel Parket vraagt om ondersteuning gericht op het optimaliseren van het te ontnemen bedrag.

De Instructie bepaalt dat de officier van justitie zelf bevoegd is om een ontnemingsschikking of transactie aan te gaan bij een berekend wederrechtelijk verkregen voordeel tot € 250.000 en dat de officier verplicht is deze ter instemming voor te leggen aan de hoofdofficier van justitie bij een berekend wederrechtelijk verkregen voordeel tot € 500.000 dan wel, met tussenkomst van de hoofdofficier, aan het College van procureurs-generaal bij een berekend wederrechtelijk verkregen voordeel van € 500.000 of meer. Het College toetst in die gevallen integraal en beslist dan over de voorgenomen transactie of ontnemingsschikking. De toetsing door het College van de voorgenomen transactie of ontnemingsschikking betreft een toets in volle omvang van de rechtmatigheid en de proportionaliteit, dus of de voorgenomen afspraken in overeenstemming zijn met de wet en of het bedrag dat door de transactie of ontnemingsschikking wordt ontnomen in redelijke verhouding staat tot het berekende wederrechtelijk verkregen voordeel.

Bij een voorgenomen ontnemingsschikking toetst het College tevens in het licht van de voorgenomen afdoening van de strafzaak en/of het geheel van de daarmee samenhangende strafzaken, voor zover dat aan de orde is. Bij de bepaling van de grenzen waarboven de schikkingen moeten worden voorgelegd aan de hoofdofficier dan wel het College, is niet het voorgenomen bedrag van de schikking als uitgangspunt genomen, maar het op basis van een berekening tot stand gekomen wederrechtelijk verkregen voordeel. Zo is geborgd dat zaken met potentieel omvangrijke criminele winst op niveau worden beoordeeld. Samenwerking en afstemming vindt zowel op landelijk als op regionaal niveau voortdurend plaats tussen de Belastingdienst en het OM.

De onderzoekscmissie signaleerde dat het Protocol aanmelding en afdoening van fiscale delicten en delicten op het gebied van douane en toeslagen²⁵ (Protocol AAFD) weliswaar bepaalde dat afstemming plaatsvond wanneer het geschatte wederrechtelijk verkregen voordeel ten minste € 5.000 bedraagt, maar dat het toepassingsbereik van het Protocol AAFD onduidelijk is. Deze onduidelijkheid is beëindigd door in de Aanwijzing en de Instructie voor te schrijven dat het voornemen van het OM tot het aangaan van een schikking of het aanbieden van een transactie moet worden gemeld aan de Belastingdienst bij schikkingen en transacties van € 5.000 tot € 100.000, dan wel dat daarover moet worden afgestemd tussen OM en Belastingdienst bij schikkingen en transacties van € 100.000 of meer. Ook moet in het dossier worden vastgelegd dat deze melding of afstemming heeft plaatsgevonden. Hiermee wordt het melden aan dan wel afstemmen met de Belastingdienst generiek verplicht gesteld.

²⁵ Staatscourant 2015, 17271.

De derde aanbeveling betreft het extern verantwoording afleggen over interne besluitvorming. De onderzoekscommissie wijst er in haar rapport op dat wanneer een ontnemingsvordering door de rechter wordt beoordeeld, de procedure in het openbaar plaatsvindt en dat de uitspraak van de rechter in het openbaar wordt uitgesproken en nadien veelal ook raadpleegbaar is via internet of in ieder geval opvraagbaar. De onderzoekscommissie stelt vast dat het element van openbaarheid ontbreekt ten aanzien van de totstandkoming van een ontnemingsschikking en beveelt aan om extern verantwoording af te leggen van de interne besluitvorming over ontnemingsschikkingen. In het kader van deze aanbeveling doet de onderzoekscommissie de suggestie alle ontnemingsschikkingen openbaar te maken «(in de zin van raadpleegbaar, maar wel in geanonimiseerde vorm)». De aanbeveling om extern verantwoording af te leggen is opgevolgd door een combinatie van maatregelen. In de Aanwijzing afpakken is bepaald dat de totstandkoming van een ontnemingsschikking of een transactie met een ontnemingscomponent van meer dan € 500.000 openbaar wordt gemaakt via een persbericht. Het persbericht noemt bij een transactie in ieder geval de naam van de verdachte met wie en de strafbare feiten ter zake waarvan wordt geschikt, zoals ook de Aanwijzing hoge transacties en bijzondere transacties voorschrijft. Bij een ontnemingsschikking verwijst het persbericht naar het vonnis in de strafzaak. In aanvulling hierop geldt dat het OM een (pro)actief en alert persbeleid voert. Een van de uitgangspunten hierbij is dat het OM in zaken die grote maatschappelijke of politieke belangstelling ondervinden de afdoening actief of op verzoek bekend maakt. Dit uitgangspunt gaat ook op wanneer in een ontnemingsprocedure wordt geschikt. Een persbericht is dus niet voorbehouden aan zaken waarin een hoge ontnemingsschikking of een transactie is getroffen. Daarnaast zal het OM met ingang van 2017 een meer beleidsmatige verantwoording geven door in het jaarbericht inzage te geven in aantallen en bedragen (categoriaal). Dat is in 2017 mogelijk omdat gerichte managementinformatie op dit moment nog ontbreekt.

De suggestie om ontnemingsschikkingen geanonimiseerd raadpleegbaar te maken is niet opgevolgd. Het voordeel van een register met geanonimiseerde ontnemingsschikkingen weegt niet op tegen de nadelen. Ten eerste geeft de overeenkomst geen inzicht in de afwegingen die tot het treffen van de schikking hebben geleid. Verder stelt het gegeven dat de openbaarmaking niet een sanctionerend karakter beoogd te hebben, hoge eisen aan het anonimiseren. Niet alleen NAW-gegevens maar ook andere identificerende gegevens, zoals specifieke vermogensbestanddelen, zouden moeten worden weggelakt. De facto blijft dan alleen over de mededeling dat een ontnemingsschikking van een bepaald bedrag overeen is gekomen. Openbaarmaking van deze informatie in een register heeft dan ook geen toegevoegde waarde bovenop het persbericht en de beleidsmatige verantwoording. Bovendien zou deze vorm van verantwoording een aanzienlijke lastenverzwaring meebrengen. Overigens draagt een algemene openbaarmakingsplicht het risico in zich dat de effectiviteit van het instrument ontnemingsschikking wordt ondergraven. Een veroordeelde die vreest voor extra (negatieve) publiciteit en niet akkoord gaat met openbaarmaking, zal immers afzien van een schikking. Ten slotte zal de uitvoering van de aanwijzing na een periode van 2 jaren worden geëvalueerd.

De vierde aanbeveling betreft het bezien of een rechterlijke toetsing van ontnemingsschikkingen in het algemeen wenselijk is. In de brief van 9 december 2015 heb ik de Kamer toegezegd de aanbeveling over het rechterlijk toezicht te betrekken bij de voorstellen over de voordeelontneming die worden gedaan in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering. In dat verband zijn met de commissie

modernisering Wetboek van Strafvordering de mogelijkheden besproken om in een dergelijk toezicht te voorzien. Bij die verkenning is mij gebleken dat er zodanige samenhang bestaat tussen de ontnemingschikking en de andere buitengerechterlijke afdoeningsmodaliteiten, dat de vraag naar rechterlijk toezicht op ontnemingschikkingen niet geïsoleerd zou moeten worden beantwoord. Ik wil dit onderwerp dan ook verder beschouwen in het licht van de uitkomsten van de evaluatie van de Wet OM-afdoening. In dat onderzoek wordt ingegaan op de verhouding tussen de verschillende afdoeningsmodaliteiten. Ik ga er vanuit dat deze evaluatie naar verwachting eind 2017 beschikbaar komt.

De vijfde aanbeveling betreft het verschaffen van helderheid over de vraag in hoeverre toezeggingen omtrent voordeelsontneming aan de rechter-commissaris moeten worden voorgelegd. Voor wat betreft deze aanbeveling zij opgemerkt dat op grond van de wet moet worden aangenomen dat toezeggingen aan getuigen over voordeelontneming ook aan de rechter-commissaris worden voorgelegd wanneer een dergelijke toezegging wordt gedaan in ruil voor een door die getuige af te leggen verklaring. Een voorgenomen afspraak wordt op schrift gesteld en bevat een omschrijving van de voorwaarden die aan de getuige worden gesteld en waaraan de getuige bereid is te voldoen.

De zesde aanbeveling betreft het tot uitdrukking brengen in het gratiebeleid dat de bereidheid een geldbedrag te voldoen ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, niet een omstandigheid is die kan leiden tot gratie.

In de brief van 9 december 2015 heb ik u bericht dat in de praktijk reeds conform de aanbeveling wordt gehandeld. Hoewel artikel 2a Gratiewet en de huidige uitvoeringspraktijk geen ruimte lijken te bieden om de bereidheid een geldbedrag te voldoen in een parallelle zaak aan te merken als een omstandigheid op basis waarvan tot een gratiebeslissing kan worden gekomen, zal ik ter voorkoming van enige onduidelijkheid op dit punt het gratiebeleid aanpassen. In de beleidsregel betreffende drie specifieke onderdelen van het gratie-instrument zal dit punt als vierde onderdeel worden toegevoegd.

4. Aanpak van fraude tegen burgers en bedrijven

Naast de aanpak van verticale fraude houdt het kabinet de focus ook scherp gericht op de aanpak van fraude waarvan burgers en bedrijven slachtoffer worden, de zogenaamde horizontale fraude. Horizontale fraude kent diverse verschijningsvormen, die zich in de loop van de tijd verder kunnen ontwikkelen. Fraudeurs zijn inventief en vinden steeds nieuwe wegen om hun slag te slaan. Daarbij biedt ook internet vaak nieuwe mogelijkheden zoals fraude met concerttickets en de zogenaamde CEO-fraude.²⁶

Preventie is en blijft de meest effectieve weg om fraude te bestrijden en de inzet van het kabinet is daarom ook met name daarop gericht. Allereerst is het van groot belang dat burgers en bedrijven zelf alert zijn op mogelijke fraude en maatregelen nemen om te voorkomen dat men hier slachtoffer van wordt. Verder spelen publieke en private partijen, die een barrière kunnen opwerpen en het de fraudeur zo moeilijk mogelijk kunnen maken, een belangrijke rol bij de preventie van fraude. Het strafrecht kan als onderdeel van de gezamenlijke integrale aanpak gericht worden ingezet voor die zaken die zich het beste voor een dergelijke aanpak lenen.

²⁶ CEO-fraude is fraude waarbij de fraudeur zich voordoet als CEO van een bedrijf en opdracht geeft om geld over te maken naar de rekening van fraudeur(s).

Publiek-private samenwerking

Publiek-private samenwerking is bij alle aspecten van deze fraudeaanpak essentieel. Private partijen kunnen bijdragen aan het versterken van de bewustwording en weerbaarheid van (potentiële) slachtoffers en spelen een grote rol in het opwerpen van barrières tegen mogelijke fraude. Ik spreek hier dan ook regelmatig over met het bedrijfsleven binnen het NPC, dat de aanpak van horizontale fraude tot prioritaair thema heeft bestempeld en heeft opgenomen in het actieprogramma 2017. Ook binnen het FEC wordt actief de samenwerking gezocht met de financiële instellingen. Verder voert mijn ministerie gesprekken met partijen die op lokaal en regionaal niveau actief zijn in publiek-private samenwerkingsverbanden zoals de Regionale Platforms Veilig Ondernemen (voorheen de Regionale Platforms Criminaliteitsbeheersing) en de RIEC's. Ten slotte wordt veelvuldig gesproken met individuele branche- en beroepsorganisaties, zoals Betaalvereniging Nederland en de Nederlandse Vereniging van Banken, Thuiswinkel.org en het Verbond van Verzekeraars alsook met publieke partijen, zoals de Autoriteit Consument en Markt en gemeenten om te bezien welke preventieve maatregelen in een zo vroeg mogelijk stadium kunnen worden genomen.

Preventie door versterking bewustwording en weerbaarheid van burgers en bedrijven alsook het opwerpen van barrières

Burgers en bedrijven hebben een eigen verantwoordelijkheid om oplettend te zijn op fraude en zich hierover goed te informeren. Ik heb dit tijdens overleggen met uw Kamer steeds onderstreept. Om hen hierbij te ondersteunen en bewuster en weerbaarder te maken tegen mogelijke fraude kunnen burgers en bedrijven onder andere terecht bij meldpunten die zich richten op horizontale fraude, zoals de Fraudehelpdesk, het CMI en het Landelijk Meldpunt Internetplichting (LMIO).

In antwoord op de eerder gestelde vraag van uw Kamer over de opvolging van internetfraude- en meldingen²⁷ bericht ik dat in 2015 het LMIO uit 26.909 aangiftes 290 dossiers heeft samengesteld, waarin 6.376 aangiftes zijn betrokken. Door de Financial Intelligence Unit Nederland zijn in 2015 in totaal 3.967 verdachte transacties met een mogelijke fraude indicatie doorgegeven aan de opsporing. In totaal zijn 1.594 nieuwe in 2015 gemelde ongebruikelijke transacties met een fraude indicatie ontvangen van meldingsplichtige instellingen.

Naast vorengenoemde meldpunten kunnen burgers en bedrijven zich ook via websites zoals www.ondernemersplein.nl en de website van de Kamer van Koophandel laten informeren over hoe fraude kan worden voorkomen. Verder spannen ook brancheorganisaties zoals VNO-NCW / MKB en hun leden, individuele bedrijven, Stichting Opgelet op Internet en de Consumentenbond zich in om burgers en bedrijven actief te informeren over frauderisico's.

(Potentiële) slachtoffers zijn soms kwetsbaar en niet altijd in staat zich goed te informeren. Daarom zoekt mijn ministerie actief de samenwerking met organisaties die daarin een rol kunnen vervullen, zoals de ouderenbonden. In samenwerking met de ouderenbonden, de Fraudehelpdesk en het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid wordt bijvoorbeeld een voorlichtingsfilm ontwikkeld om de bewustwording van senioren van frauderisico's te vergroten en wordt aandacht aan fraudepreventie besteed in de magazines van die bonden. Ook op andere wijze wordt actief gewerkt aan bewustwording en weerbaarheid. Zo zijn tijdens de Week van de Veiligheid ondernemers alerter gemaakt op bijvoorbeeld acquisitiefraude. Tijdens de campagne Alert online is aandacht besteed

²⁷ Kamerstuk 29 628, nr. 596.

aan cybersecure gedrag van burgers en bedrijven. Ook zal de gezamenlijke inzet van het bedrijfsleven en de overheid om binnen het NPC te komen tot verbetering van de cybersecurity van het midden- en kleinbedrijf positief kunnen bijdragen aan het voorkomen van fraude.

Een belangrijk preventiemiddel is ook het opwerpen van barrières. Op basis van expertadviezen onder andere op het gebied van internetgerelateerde fraude (met name het fenomeen nep-webwinkels), acquisitiefraude en de hiervoor genoemde fenomenen faillissementsfraude en identiteitsfraude zijn gesprekken gevoerd met diverse publieke en private partijen om te verkennen of en zo ja welke barrières effectief en haalbaar zijn. Uiteraard is het hierbij van belang dat de betrokken partijen bereid zijn om mee te werken aan de preventie van fraude. Via het NPC blijf ik aandacht vragen voor het opwerpen van barrières ter preventie en bestrijding van fraude.

Gerichte inzet van het strafrecht

Vorop staat dat fraude het beste bestreden kan worden via de weg van preventie. Strafrecht is naar zijn aard niet een middel om alle fraude te bestrijden. De inzet van het strafrecht vindt daarom plaats als onderdeel van een mix van preventieve en repressieve maatregelen. Het strafrecht richt zich daarbij op die zaken waarbij het strafrecht betekenisvol kan worden ingezet. Hierbij kijkt het OM in algemene zin naar de weerbaarheid van slachtoffers, het te beschermen belang en de genomen preventieve of beschermende maatregelen. Op het niveau van een individuele zaak kijkt het OM naar de ernst van de normoverschrijding, de mate van verwijtbaarheid en de vraag of het feit voor het eerst is gepleegd of dat er sprake is van stelselmatige fraude. Het OM heeft het vorenstaande neergelegd in het zogenaamde kwalitatief kader dat is opgenomen in de Fraudemonitor 2015. Dit kwalitatief kader dient als handreiking voor de praktijk. Genoemde Fraudemonitor 2015 van het OM heb ik onlangs aan uw Kamer gestuurd.²⁸

In de Veiligheidsagenda 2015–2018, waarin horizontale fraude als prioriteit is benoemd, is opgenomen dat er in 2015 door de regionale eenheden van de politie minimaal 1.500 fraudezaken zouden worden opgepakt. Tijdens het algemeen overleg met uw Kamer over de rijksbrede aanpak van fraude op 17 maart jl. heb ik aangegeven dat deze resultaatsafspraken in 2015 ruimschoots is gehaald en dat bij het OM in 2015 2.077 horizontale fraudezaken zijn ingestroomd. De nadere duiding daarvan is eveneens opgenomen in voornoemde Fraudemonitor 2015. Voor 2016 is in de Veiligheidsagenda afgesproken dat minimaal 1.600 zaken bij het OM zullen instromen. Dit aantal zal in 2018 oplopen tot minimaal 2.300 zaken.

Overige relevante zaken

Slachtofferhulp Nederland (SHN) heeft de zorg voor slachtoffers van (horizontale) fraude tot prioriteit voor 2017 benoemd. Dit heeft men gedaan op basis van een onderzoek naar de behoeften en wensen van deze slachtoffers en de vraag welke hulpverlening SHN aan deze slachtoffers kan bieden. SHN heeft daarop een aanbod geformuleerd en is momenteel bezig met de implementatie daarvan in de organisatie. Daarbij wordt intensief afstemming gezocht met andere partners binnen het netwerk van zorg voor fraudeslachtoffers, zoals de Fraudehulpdesk, het CMI en de politie.

²⁸ Kamerstuk 17 050, nr. 530.

Tot slot

Het kabinet is van mening dat de rijksbrede aanpak van fraude heeft bijgedragen aan het sneller en via integrale samenwerking verminderen van de gelegenheden om te frauderen, verbeterde detectie van fraude en meer daadkrachtig en slagkrachtig optreden tegen fraudeurs. Het grootste gedeelte van de maatregelen uit het actieplan is reeds uitgevoerd of bevindt zich in een fase van verduurzaming c.q. optimalisering dan wel in (doorlopende) uitvoering. Gebleken is dat een aantal onderdelen van het actieplan meer tijd vergt zoals de voorbereiding van een Kaderwet gegevensuitwisseling binnen samenwerkingsverbanden en van een centraal bankrekeningenregister. Daar wordt de komende periode verder aan gewerkt. De fraudeproblematiek vraagt van vele partijen blijvende aandacht en alertheid. Alle inspanningen ter voorkoming en bestrijding van fraude zullen dan ook met kracht gezamenlijk worden voortgezet.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur