



TER BESLISSING

Aan

De minister
De staatssecretaris

Retour HB

17/6

10.1.d

**Directoraat-Generaal
Belastingdienst**

Inlichtingen

10.1.d

Datum

12 juni 2013

Notitienummer

DGB/ 2013-3189

Rubriek

Auteur

10.1.d

Van

DG Belastingdienst/Cluster
Uitvoeringsbeleid

Kopie aan

Bijlagen

Bespreeknotitie
bewindspersonen overleg
'Rijksbreed afsluiten en
afpakken' op 14 juni 2013.

notitie

Advies inzake bespreeknotitie V&J voor het
bewindspersonen overleg 'Rijksbreed afsluiten en
afpakken' op 14 juni 2013

Paraaf De minister	10.1.d	Paraaf De staatssecretaris	10.1.d	Via De DG Belastingdienst	10.1.d	Via De DG Rijksbegroting	10.1.d
				<i>12/6</i>		<i>12/6</i>	

Aanleiding

Tijdens het BPO van 14 juni a.s. wordt de notitie 'Rijksbreed afsluiten en afpakken' besproken (deze vindt u bijgevoegd). U (~~minister en~~ staatssecretaris) zal aan het BPO deelnemen. De aanleiding hiervoor is de recente fraudedebatten (toeslagen- en zorgfraude). In het SGO is de vraag opgeworpen hoe meer profiel gegeven kan worden aan het dossier fraudebestrijding. Het SGO heeft de wenselijkheid besproken om een tijdelijke ministeriële commissie 'fraudebestrijding individuele inkomensoverdrachten aan burgers' in te stellen en te kiezen voor een rijksbrede programmatische aanpak.

Advies

In de notitie voor het BPO staan drie beslispunten. U wordt geadviseerd in te stemmen met:

1. een programmatische aanpak voor het rijksbreed afsluiten en afpakken.
2. het instellen van een tijdelijke ministeriële commissie inzake fraudebestrijding met individuele inkomensoverdrachten.
3. de structurele deelname van de staatssecretaris van Financiën aan de MC.
4. het reeds bestaande interdepartementaal overleg over rijksbreed afsluiten en afpakken als ambtelijk voorportaal voor de ministeriële commissie in te stellen.

Toelichting

Ad 1. Voorstel voor een programma rijksbreed afpakken

Uitgangspunt bij dit voorstel is dat door rijksbrede samenwerking de overheid met één gezicht naar buiten treedt en dat gezamenlijke inspanningen tot meer effect en resultaat kunnen leiden, zonder dat daarmee de beleidsinhoudelijke verantwoordelijkheid van de betreffende bewindspersoon verandert. Welke acties onder het programma opgenomen zullen worden wordt in een later stadium bepaald, evenals de rolverdeling en de beoogde resultaten. Mede op

aandringen van de Belastingdienst zullen in ieder geval meerdere sporen gevolgd worden: niet alleen terugvorderen en afpakken, maar ook bevorderen van compliance en toezicht en het beperken van gelegenheid tot misbruik/fraude/ criminaliteit.

Ad 2. Voorstel voor het instellen van een ministeriele commissie.

Door het SGO is voorgesteld om een tijdelijke ministeriele commissie (MC) in te stellen die zich zal richten op een gecoördineerd en departement overstijgende aanpak van frauderisico's bij verschillende inkomensvoorzieningen aan individuele burgers (toeslagen, uitkeringen, studiefinanciering). De MC geeft een belangrijke politieke steun in de rug voor de ingezette departementale en interdepartementale aanpak van fraudebestrijding.

Er is bewust gekozen om in dit stadium te focussen op individuele burgers (en bedrijven buiten beschouwing te laten) om de scherpte en snelheid in het proces te houden.

Ad 3. Deelname staatssecretaris aan de MC

In de voorliggende notitie wordt voorgesteld om de commissie tenminste te laten bestaan uit: de minister-president (voorzitter), de viceminister-president, de minister van BZK, de minister van Financiën, de minister van VenJ, de minister van VWS, de minister voor W&R en de minister van OCW.

Gezien het feit dat de Belastingdienst een belangrijke speler is in de bestrijding van fraude, zeker als het gaat om toeslagfraude, is het logisch dat (ook) de staatssecretaris van Financiën structureel deelneemt aan de MC.

Ad 4. Bestaand interdepartementaal overleg rijksbreed afsluiten en afpakken als ambtelijk voorportaal voor de tijdelijke ministeriele commissie.

Het reeds lopende traject (op zowel DG als ambtelijk niveau) geeft de MC de nodige beleidsinhoudelijke ambtelijke voorbereiding, ondermeer op het terrein van analyses van frauderisico's.



Ministerie van Veiligheid en Justitie

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan het bewindspersonenoverleg van 14 juni inzake het rijksbreed afsluiten en afpakken

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtshandhaving en
Criminaliteitsbestrijding
Fraude en ordening

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

Contactpersoon

10.1.d

Datum 12 juni 2013

Onderwerp bespreekpuntennotitie voor het bewindspersonenoverleg op 14 juni

Hierbij zend ik u de notitie ten behoeve van het bewindspersonenoverleg op 14 juni a.s. van 9:30 -10:00 uur op het Ministerie van Algemeen zaken in de blauwe zaal.

In de notitie zijn een drietale bespreekpunten geformuleerd, die ik graag ter bespreking aanbied.

Ik hoop u vrijdag te mogen verwelkomen.

Projectnaam
rijksbreed afsluiten en
afpakken

Ons kenmerk
397176

Bijlagen
2

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

De Minister van Veiligheid en Justitie.

10.1.d

I.W. Opstelten

10.1.d

Beslispunten: Stemt u in met

1. het voorstel voor een programmatische aanpak voor het rijksbreed afsluiten en afpakken?
2. het voorstel aan de Ministerraad om met het oog op de bestrijding van fraude door burgers met individuele inkomensoverdrachten een tijdelijke ministeriële commissie in te stellen?
3. het lopende interdepartementale ambtelijke overleg 'rijksbreed afsluiten en afpakken' te benutten als wordt het ambtelijk voorportaal van de tijdelijke ministeriële commissie?

Samenvatting

In de afgelopen periode heeft onder aanvoering van de minister van VenJ interdepartementaal overleg plaatsgevonden over de programmatische aanpak van rijksbreed afsluiten en afpakken. Dit kabinetsbeleid is gericht op het voorkomen en bestrijden van fraude, misbruik en criminaliteit én het terugvorderen en afpakken van onterecht genoten voordeel door de overheid. De aandacht voor fraudebestrijding is door recente voorbeelden van fraude toegenomen. In het Sgo is de wenselijkheid besproken om een tijdelijke ministeriële commissie fraudebestrijding individuele inkomensoverdrachten aan burgers in te stellen. Er bestaat een breed ambtelijk draagvlak om gezamenlijk actie te ondernemen en deze op een efficiënte wijze te organiseren. Deze notitie gaat in op deze voorstellen en de wijze waarop de samenhang wordt georganiseerd op zodanige wijze dat deze elkaar kunnen versterken.

Toelichting besprekpunten

Ad 1) Voorstel voor een programma rijksbreed afsluiten en afpakken

Het kabinetsmotto is dat fraude en criminaliteit niet mag lonen. De minister van VenJ heeft in 2011 en 2012¹ het initiatief genomen om de TK te informeren over de resultaten van het beleid door de overheid (OM, BOD-en, uitkeringsinstanties) om onterecht genoten voordeel terug te vorderen. In 2011 is er in totaal 4,5 miljard teruggehaald. Het resultaat over 2012 wordt op dit moment berekend. Het voorlopige beeld is dat het bedrag lager zal uitvallen.

Het gaat daarbij niet alleen om strafrechtelijke terugvordering van crimineel geld maar ook om het herstel van vergissingen, fiscale naheffingen, terugvorderingen van onterecht genoten uitkeringen of subsidies en het afroken van voordeel en bijvoorbeeld boeteoplegging. Het kabinet acht het afpakken aan de achterkant 'dweilen met de kraan open' als niet ook aan de voorkant aandacht is voor de fraudebestendigheid van regelgeving en beleid. In 2012 is de TK geïnformeerd over de inzet van het tweesporenbeleid: het *afsluiten* van de gelegenheid waarlangs publieke middelen kunnen weglekken en het *afpakken* met alle daartoe geschikte middelen (strafrechtelijk, bestuursrechtelijk en privaatrechtelijk).

Het kabinet heeft aangegeven deze inzet te zullen intensiveren. VenJ heeft daartoe interdepartementaal overleg op DG-niveau georganiseerd. De inhoudelijke rol van de minister van VenJ heeft betrekking op sturing van prioriteiten in de opsporing en de strafrechtelijke aanpak door het Openbaar Ministerie. De minister van VenJ heeft een coördinerende rol voor het organiseren van het interdepartementale (DG)-overleg. Dit laat echter de beleidsinhoudelijke verantwoordelijkheid van de betrokken bewindspersonen onverlet. Rijksbrede samenwerking leidt ertoe dat de overheid met één gezicht naar buiten treedt en dat gezamenlijke inspanningen tot

¹ TK 2010/11, 29911, nr. 51 en TK 2011/12, 29911, nr. 69

meer effect en resultaat kunnen leiden. Er is een breed ambtelijk draagvlak voor een programmatische aanpak om gerichte sturing te geven aan een integrale benadering. Het belang van fraudebestrijdingsbeleid is daarbij niet beperkt tot frauderisico's bij specifieke inkomensvoorzieningen aan burgers.

In opdracht van de DG's van de betrokken departementen (VenJ, WR, EZ/NVWA, VWS, OCW, SZW, Fin, Defensie/KMar, I&M/ILT en het OM) wordt op dit moment nader invulling gegeven aan de programmatische aanpak. Aan de hand van te verrichten risicoanalyses wordt eerst inzichtelijk gemaakt welke grootste risico's per (nader te bepalen) beleidsdomein een aanpak vergen, wie daarbij welke rol heeft en welke doelstelling of resultaten behaald zullen worden. Deze acties worden in een rijksbreed programma opgenomen langs de volgende drie sporen; het bevorderen van compliance en toezicht; het beperken van de gelegenheid tot misbruik, fraude en criminaliteit; het sanctioneren, corrigeren, terugvorderen en afpakken.

De minister van VenJ zal namens het kabinet de Tweede Kamer nog voor het zomerreces rapporteren over de behaalde incassoresultaten afpakken over het jaar 2012. Zie ter informatie de bijlage. De informatie in de conceptbrief zal worden aangevuld en met de verschillende ministers nog formeel worden afgestemd. Daarnaast biedt de brief een doorkijk wat er van een kabinetsaanpak in 2013 e.v. mag worden verwacht om fraude, oneigenlijk gebruik en misbruik aan de voorkant te voorkomen én welke extra inspanning zal worden verricht om onterecht voordeel alsnog terug te vorderen.

Beslispunt 1: Stemt u in met de programmatische aanpak rijksbreed afsluiten en afpakken?

Ad 2) Voorstel tot het instellen van een ministeriële commissie (MC)

De toegenomen politieke en maatschappelijke aandacht voor fraude met toeslagen leidt tot de vraag of het kabinet de juiste zaken aanpakt om fraude te voorkomen. Het belang van fraudebestrijding overstijgt een departementale aanpak omdat er in ketens wordt samengewerkt. In het beleid en de uitvoering hebben diverse departementen en diensten met elkaar te maken en wisselen zij informatie en gegevens uit. Een zwakke plek binnen de keten heeft effect voor de hele keten. Dit speelt in het bijzonder bij individuele inkomensoverdrachten aan burgers. Recente gevallen van fraude maken duidelijk dat het toeslagenstelsel bijvoorbeeld alleen houdbaar blijft als het geld terecht komt bij degene waarvoor de toeslag/uitkering is bedoeld. Het voorstel dat is besproken in het Sgo is om een tijdelijke ministeriële commissie in te stellen dat specifiek is gericht op de frauderisico's bij verschillende inkomensvoorzieningen aan individuele burgers (te denken aan de toeslagen, uitkeringen, studiefinanciering).

De focus op inkomensvoorzieningen aan individuele burgers als verbijzondering binnen het brede terrein van de fraudebestrijding is onder meer ingegeven:

- door de wens om scherp te blijven in de analyse te houden (als je alles doet, dan waaiert het uit);
- om sneller de synergie en samenhang voor een aanpak te ontdekken (het gaat over dezelfde burgers, het gebruik van dezelfde basisregistraties etc.);
- omdat in de MC Vernieuwing Publieke Belangen de ordening, governance in het semi-publieke domein aan de orde wordt gesteld, met aandacht voor de onderliggende prikkels van fraude en misbruik door en binnen instellingen of aanbieders. De in te stellen ministeriële commissie benadert de fraudebestrijding in het individuele gebruik door burgers en is in die zin aanvullend.

De aandacht voor verticale fraude en daarbinnen de fraude bij de verschillende inkomensvoorzieningen betekent niet dat de aandacht voor fraude door instellingen met collectieve middelen niet de volle aandacht van de verschillende departementen zou moeten hebben, noch dat het kabinet de bestrijding van horizontale fraude onbelangrijk acht.

2.1 Doel van een ministeriële commissie

Een tijdelijke MC geeft sturing aan een gecoördineerde, departementsoverstijgende aanpak waarin de gezamenlijke doelstelling en de coherente samenhang van de te onderscheiden maatregelen zal worden bewaakt.

De ministeriële commissie heeft de volgende subdoelen²:

- a. het inzichtelijk maken van de grootste frauderisico's bij de verschillende inkomensvoorzieningen gericht op burgers;
- b. Het inzichtelijk maken welk beleid daar al op wordt gevoerd;
- c. Het identificeren waar verdere verbeteringen mogelijk zijn, bijvoorbeeld op sectordoordrijvende maatregelen, zoals de het aanpassen van wet- en regelgeving, het verbeteren van de samenwerking, informatiedeling, de generieke informatiestructuur, de handhaving etc. Hierbij zij opgemerkt dat het niet de bedoeling is om de beleidsdoelstellingen zelf ter discussie te stellen. Het toelagensysteem is bijvoorbeeld voor de MC een vaststaand gegeven, waarbinnen verbeteringen denkbaar zijn.
- d. Het opstellen van een actieplan, dat wordt uitgevoerd door de betrokken partijen.

De instelling van een MC vormt een belangrijke politieke steun in de rug voor de ingezette departementale en interdepartementale aanpak van fraudebestrijding. Tegelijkertijd moet worden opgepast met het vooraf wekken van hoge verwachtingen in de buitenwereld. Voorstel is dan ook om niet extern te communiceren over de werkzaamheden van de MC en de inhoudelijke resultaten ook aan de TK te melden in de reeds bestaande periodieke communicatie hierover aan de TK.

2.2 Samenstelling

Gelet op de doelstelling van de MC zal de commissie tenminste bestaan uit: de minister-president (voorzitter), de viceminister-president, de minister van BZK, de minister van Financiën, de minister van VenJ, de minister van VWS, de minister voor W&R en de minister van OCW. Indien relevant voor specifieke onderwerpen, kunnen ook andere bewindspersonen worden uitgenodigd.

Het secretariaat van de MC is belegd bij AZ. VenJ levert een adjunct-secretaris. Op die wijze wordt de inhoudelijke afstemming tussen de ministeriële commissie en het lopende trajecten rijksbreed afsluiten en afpakken geborgd. Eventueel kan een tweede adjunct-secretaris vanuit een ander departement aan het secretariaat worden toegevoegd.

2.3 Werkwijze

- Op grond van de scope en rol van de MC zou in ieder geval bespreking aan de orde zijn van:
 - De risicoanalyses per sector en beleidsdomein, verricht door de departementen, en een overzicht van lopende beleidsmaatregelen om fraude te bestrijden.
 - De voorstellen van de departementen om niet alleen onterecht voordeel door vergissing, fraude of criminaliteit achteraf terug te vorderen, maar ook om fraude aan de voorkant te

² De hervormingsagenda Rijksdienst van de Minister voor Wonen en Rijksdienst (TK 2012/13, 31490, nr. 119) richt zich ook op de inkomensondersteuning maar dan door clustering van regelingen en de samenwerking door uitvoeringsorganisaties (UWV, SVB, belastingdienst Toeslagen en DUO). Doelstellingen zijn het omlaag brengen van uitvoeringskosten, het verbeteren van de dienstverlening aan de burger en het verminderen van fraude. Het raakvlak met de hervormingsagenda is dat de voorgestelde aanpak leidt tot maatregelen die frauderisico's verkleinen. De ministeriële commissie beperkt zich niet tot verbetervoorstellen voor de uitvoeringsketen, maar houdt in het actieplan rekening met de reeds ontwikkelde verbetervoorstellen.

De aandacht van de ministeriële commissie voor frauderisico's door individuele burgers is te onderscheiden van het doel van de ingestelde ministeriële commissie Vernieuwing Publieke Belangen, die politieke regie voert op een "samenhangende aanpak in de verschillende sectoren op het terrein van ordening, sturing en toezicht". Die commissie richt zich op de meer fundamentele orderingsvraagstukken met de rol van burgers maar ook op bedrijven, instellingen, sectoren én medeoverheden. De hier in te stellen ministeriële commissie beziet de mogelijke verbetervoorstellen voor de fraudebestrijding binnen de gegeven context van de toelagen- en inkomenssystematiek.

voorkant te voorkomen en de risico's te verkleinen, inclusief een beeld van de mogelijke verbeteringen in de samenhang in fraudebeperking en -bestrijding tussen de verschillende domeinen (bijvoorbeeld samenwerking, informatiedeling, basisvoorzieningen etc.).

- De voorzitter en leden van de MC kunnen daarnaast desgewenst specifieke onderwerpen ter bespreking aandragen. Bespreking kan plaatsvinden aan de hand van korte notities en is verkennend en richtinggevend van aard.
- Korte notities voor een verkennende discussie worden opgesteld door het vakdepartement, in samenspraak met het secretariaat van de MC. Conceptnotities worden indien mogelijk eerst besproken in het interdepartementale DG-overleg, zodat juridische, regeldruk, bestuurlijke en financiële aspecten worden meegenomen. De betreffende vakminister kan worden uitgenodigd bij de bespreking van de notitie in de MC
- De conclusies van de MC worden ter vaststelling aan de Ministerraad gezonden. Nadere uitwerking van de besproken beleidslijnen in wet- en regelgeving van de betreffende departementen verloopt via de reguliere afstemmings- en besluitvormingsprocedures

Beslispunt 2: Stemt u in met het voorstel aan de Ministerraad om een ministeriele commissie in te stellen die gericht is op de fraudebestrijding van inkomensvoorzieningen aan burgers?

Ad 3) Voorstel om het interdepartementale traject rijksbreed afsluiten en afpakken te benutten als ambtelijk voorportaal van de tijdelijke ministeriële commissie

Het verdient voorkeur om de instelling van een MC te verbinden aan het reeds lopende traject rijksbreed afsluiten en afpakken zodat beide trajecten elkaar kunnen versterken. Het bestaande interdepartementale overleg voor rijksbreed afsluiten en afpakken met de deelname door Directeuren-Generaal van de betreffende departementen dat onder voorzitterschap van VenJ staat, wordt als ambtelijk voorportaal onder de ministeriële commissie gebracht. Op die wijze ontstaat een slagvaardige beslissingsstructuur waarin de beleidsinhoudelijke ambtelijke voorbereiding en uitvoering nauw aansluit bij de politieke regie. Ook in praktische zin heeft deze verbinding een voordeel: de risicoanalyses van frauderisico's wordt in één keer verricht. Het inzicht en de kennis die dat oplevert, is vervolgens bruikbaar voor verschillende doelen. Zo zullen departementen vanaf 2014 in hun departementale verantwoordingsverslagen expliciet aandacht geven aan onderkende frauderisico's en de maatregelen die daarop zijn ingezet³.

Hoewel de focus van de MC specifiek en primair gericht is op verbetervoorstellen in fraudebestrijding van inkomensvoorzieningen voor burgers neemt dit niet weg dat het interdepartementale overleg onder coördinatie onder leiding van VenJ zich niet bij voorbaat zal beperken tot die focus. Wel zal de focus van de MC leidend zijn voor de verdere voorbereiding door het DG-overleg in die zin dat bij voorrang risicoanalyses worden opgesteld met betrekking tot de inkomensvoorzieningen aan burgers. De departementen die daar niet mee te maken hebben, blijven deelnemen aan het interdepartementaal ambtelijk overleg (EZ/NVWA, Defensie/KMar, I&M/ILT). Risicoanalyses op hun terrein zijn nuttig en van waarde, omdat het inzicht kan opleveren die van belang zijn voor de rijksbrede aanpak van fraude. Deze inspanning is bovendien geen vergeefse moeite, het is een goede voorbereiding voor de gevraagde jaarlijkse verantwoording door departementen over de frauderisico's.

³ Departementen zullen in hun bedrijfsvoeringparagrafen van de jaarverslagen expliciet aandacht geven aan onderkende frauderisico's en de maatregelen die daarop zijn ingezet. Risico's voor de privacy en de uitvoering van grote, lopende ICT-projecten bij de overheid worden hierbij betrokken. Daarnaast wordt in het 'risico-overzicht' de vraag meegenomen of er is voorzien in een risicopremie en in welke omvang.

Vorbereiding van de eerste bijeenkomst MC en verder

Indien de ministerraad instemt met het instellen van een MC kan deze begin oktober 2013 bijeenkomen en instemmen met een actieplan, dat de komende maanden concreet vorm moet krijgen.

De planning ziet er als volgt uit:

Fase 1: juni 2013 t/m september 2013

- De minister van VenJ informeert de Tweede Kamer over behaalde resultaten 2012 en de programmatisch aanpak rijksbreed afsluiten en afpakken.
- De ministerraad besluit tot de instelling van de MC.
- De ministers geven opdracht aan het interdepartementaal overleg om risicoanalyses te doen uitvoeren op de verschillende beleidsdomeinen, in het bijzonder met betrekking tot de frauderisico's ten aanzien van de inkomensvoorzieningen aan burgers.
- De bevindingen van de risicoanalyses leiden tot het inzichtelijk maken van rode draden en mogelijke verbeteringen of maatregelen. Deze worden ondersteund door een actieplan. Het actieplan bevat verbetervoorstellen, concrete, zo mogelijk kwantitatieve doelstellingen en maatregelen die sector of domein overstijgend in beeld zijn om de fraudebestrijding ten aanzien van de inkomensvoorzieningen gericht op burgers te verbeteren.
- Na goedkeuring door het DG-overleg wordt het actieplan ter vaststelling aangeboden aan de ministeriële commissie.

Fase 2: oktober 2013 tot oktober 2014

- De MC stelt het actieplan vast.
- Het actieplan wordt uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van de betrokken partijen.
- De MC houdt een vinger aan de pols met betrekking tot de implementatie en jaagt zo nodig de voortgang van de uitvoering aan.
- Tussentijdse resultaten worden in de periodieke communicatie aan TK over afpakken en afsluiten door de minister van VenJ opgenomen.

Fase 3: najaar 2014

- Afronding van het actieplan. Lopende acties en de uitvoering van nieuwe maatregelen worden zondig bij verantwoordelijke partijen belegd.
- Opheffing van de ministeriële commissie.

Beslispunt 3: Stemt u in met het voorstel om het interdepartementale overleg voor het rijksbreed afsluiten en afpakken te benutten als ambtelijk voorportaal van de tijdelijke ministeriële commissie?

Betreft: Bijlage bij de bespreknotitie ten behoeve van het bewindspersonenoverleg rijksbreed afsluiten en afpakken op uitnodiging van de Minister van Veiligheid en Justitie

Datum: op vrijdag 14 juni 2013 van 9:30-10:00 uur bij AZ/blauwe zaal

=====

'Conceptversie van de Brief aan de TK inzake het rijksbreed afsluiten en afpakken, behaalde resultaten over 2012'

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ,

In vervolg op mijn brief van 12 juli 2012, waarin ik het totale incassoresultaat van terugvordering in de ruimste zin ¹door de overheid in 2011 heb toegelicht, informeer ik u thans over de actuele stand van zaken. In deze brief vindt u de rijksbrede incassoresultaten van 2012, waaronder de behaalde resultaten voor het strafrechtelijke afpakken in het kader van het landelijk ketenprogramma afpakken. Voorts ga ik in op de rijksbrede programmatische aanpak die in de periode 2013 en verder moet leiden tot verbeterde fraudepreventie door het afsluiten van mogelijkheden om regels te overtreden én tot verdere versterking van het terugvorderen door de overheid. Recente gevallen van fraude onderschrijven het belang van deze gezamenlijke inspanning.

1. Inleiding

In 2012 heb ik u voor het eerst bericht over de inspanningen die rijksbreed zijn geleverd om illegale verrijking door criminaliteit of door onrechtmatige toe-eigening van overheidsmiddelen terug te dringen en het vertrouwen in een betrouwbaar economisch stelsel te bestendigen. Strafrechtelijke vervolging van financieel-economische criminaliteit en het strafrechtelijk ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel vormen onderdeel van het rijksbreed afpakken. De inzet van het strafrecht is één van de wegen waarlangs een geïntegreerde benadering van het rijksbreed afsluiten en afpakken tot stand wordt gebracht. De rijksbrede benadering is evenwel veel breder. Naast de inzet van het strafrecht vindt het afsluiten en het terugvorderen in het bijzonder plaats door het toepassen van bestuursrechtelijke of privaatrechtelijke mogelijkheden. In 2011 werd rijksbreed in totaal ruim € 4,5 miljard teruggevorderd en afgepakt. Over 2012 bedraagt het totaal resultaat (PM, wordt ingevuld). Dit resultaat wordt in paragraaf 2 nader toegelicht.

Dit resultaat betrof zoals gezegd niet alleen onrechtmatige of criminele opbrengsten, maar bestaat voor het leeuwendeel uit naheffingen, correcties, terugvorderingen van onterecht genoten uitkeringen of subsidies en bestuursrechtelijke boetes omdat er sprake was van oneigenlijk gebruik, misbruik of fraude. Dit onderscheid is van belang. In de eerste plaats toont het aan dat het overheidsbrede resultaat tot stand wordt gebracht door de inspanning van vele publieke diensten tezamen, zoals de Belastingdienst, UWV, SVB, inspectie- en opsporingsdiensten, lokaal bestuur, toezichthouders, het Openbaar Ministerie en met de betrokkenheid van alle politiek verantwoordelijke ministeries. In de tweede plaats geeft het aan dat de terugvordering voor een deel via een strafrechtelijke aanpak wordt gerealiseerd maar in het bijzonder ook door de inzet van bestuursrechtelijke bevoegdheden en privaatrechtelijke mogelijkheden. In de derde plaats illustreert het dat het 'afpakken' rijksbreed plaatsvindt.

Het kabinet opereert door middel van een gezamenlijke aanpak als één overheid. Het resultaat is succesvol te noemen als door een effectieve inzet van middelen en capaciteit een optimale opbrengst wordt gerealiseerd. Het is een onjuiste voorstelling van zaken dat het succes van de aanpak alleen afgemeten kan worden aan een jaarlijkse stijging van het incassoresultaat.

¹ Hieronder wordt verstaan het strafrechtelijk ontnemen maar ook het terugvorderen van misbruik en oneigenlijk gebruik van publieke middelen en gemeenschapsgeld, het terugvorderen van voordeel dat is ontstaan door niet naleving van regels, , inclusief naheffingen, correcties en herstel van vergissingen etc.:

Dat lijkt tegenstrijdig, maar dat is het niet. Het afpakken en terugvorderen kan niet los worden gezien van fraudebestendigheid van regelgeving én van de kwaliteit van het toezicht en de handhaving op de te onderscheiden beleidsterreinen.

De overheid spant zich primair in om onterechte uitkeringen of fouten en correcties achteraf te voorkomen. Dit wordt bijvoorbeeld bereikt door het (vooraf) toetsen van de fraudebestendigheid van regelgeving en beleidsuitvoering, het bevorderen van compliance, het houden van goede voorlichtingscampagnes en slim toezicht. En verder door het slimmer organiseren van werkprocessen, zodat onregelmatigheden vroegtijdig kunnen worden gesignaleerd en gecorrigeerd. Naarmate de overheid er beter in slaagt de gelegenheid voor fraude aan de voorkant en in het proces te beperken, wordt het incassoresultaat van het 'afpakken en terugvorderen' uiteindelijk dus lager: er wordt dan immers minder gefraudeerd en dus hoeft er minder te worden teruggevorderd.

Daar waar ondanks de getroffen maatregelen toch fraude is gepleegd, zal de overheid tot terugvordering overgaan. De incasso moet dan gericht en snel kunnen plaatsvinden, zodat de boodschap dat fraude en criminaliteit niet lonen, zichtbaar en merkbaar is.

2. Terugblik: rijksbreed behaald incassoresultaat over 2012

Het totaal behaalde resultaat over 2012 bedraagt: (PM) (dit bedrag wordt in de definitieve brief aangevuld zodra de cijfermatige input van alle departementen is ontvangen). Dit resultaat is als volgt behaald:

a. Navordering, naheffing of correcties door de Belastingdienst

Ca. € 3, 873 miljard is door de Belastingdienst in 2012 teruggehaald als navordering of naheffing als gevolg van aangebrachte correcties op aangegeven inkomens, winsten, omzetten of ingehouden loonheffingen en inclusief boetes. Dit was in 2011 ca. € 4,05 miljard. Er is in 2012 dus €177 miljoen minder teruggevorderd dan in 2011 en dat is als volgt te verklaren.

De Belastingdienst zet zwaar in op het bevorderen van compliance, gerichte voorlichting en slimmer toezicht en het beperken van de gelegenheid tot misbruik, fraude en criminaliteit. Als er minder fouten worden gemaakt, hoeft er minder teruggevorderd te worden. Ten aanzien van het bedrag dat door de Belastingdienst wordt teruggehaald, wordt opgemerkt dat het merendeel van dit bedrag geen fraude en afpakken betreft maar correcties, die bijvoorbeeld als gevolg van vergissingen en fouten in de aangifte of door veranderingen in persoonlijke omstandigheden worden uitgevoerd. Het effect van de toegenomen inzet op compliance is merkbaar in de verlaging van het bedrag dat in 2012 aan correcties noodzakelijk was. Deze dalende lijn is dus een gevolg van het bewust ingezette beleid dat de Belastingdienst nastreeft en is succesvol.

b. Terugvordering door verschillende instanties op het gebied van sociale zekerheid

Op het gebied van de sociale zekerheid en verantwoorde arbeidsomstandigheden handhaven het UWV, de SVB en de gemeenten door voorlichting, toezicht, handhaving, opsporing en sanctionering.

De terugvordering betreft de geconstateerde overtreding en de volledige terugvordering van het bijbehorende fraudebedrag. Daarnaast kan ook een boete worden opgelegd. De resultaten zijn als volgt:

	2012	2011
UWV teruggevorderd	54,6	64
UWV boeteoplegging	5	5,8
SVB teruggevorderd	20	22

SVB boeteoplegging	1,7	2
gemeenten teruggevorderd	64	PM67
SOCZEK teruggevorderd	138,6	153
SOCZEK boete PM	145,3	160,8

Door de Inspectie SZW is als volgt teruggevorderd:

<i>Arbo</i>	<i>7,3</i>	<i>7,7</i>
<i>Arbeidstijdenwet (ATW)</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>
<i>Wet arbeid vreemdelingen (WAV)</i>	<i>33,4</i>	<i>24,1</i>
<i>Wet Minimum Loon (WML)</i>	<i>1,5</i>	<i>2,3</i>
TOTAAL ARBEIDSREGELINGEN DOOR INSPECTIE SZW teruggevorderd:	42,5	34,4

d. Terugvordering vanwege oneigenlijk gebruik en misbruik van onderwijs gelden

Op het gebied van terugvordering vanwege misbruik en oneigenlijk gebruik van bekostiging en rijksbijdragen door besturen van scholen en instellingen heeft OCW in 2012 ca. €10 miljoen teruggevorderd. Dit is ongeveer gelijk aan de opbrengsten in 2011.

e. Nadere informatie behaalde resultaten van VWS (NZa) **PM aanvullen**

f. Nadere informatie behaalde resultaten EZ (ACM) **PM aanvullen**

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

Het behaalde resultaat is niet in alle gevallen eenduidig toe te schrijven aan de inspanning van één partij. Dat geldt ook voor opbrengsten die door inzet van strafrechtelijk vooronderzoek aanleiding hebben gegeven tot bestuursrechtelijke acties en vorderingen. Het kan zijn dat door de strafrechtelijke behandeling alsnog inzichtelijk werd dat er voor fiscale winsten een belastingnaheffing kan worden opgelegd. Dit is dan opbrengst die mede door inspanning van het Openbaar Ministerie gerealiseerd wordt. Het is ook mogelijk dat een zaak eerst wel strafrechtelijk wordt voorbereid maar dat strafrechtelijke vervolging uiteindelijk niet wordt doorgezet. Het Openbaar Ministerie kan in die gevallen de zaak terugverwijzen naar een andere overheidsdienst, zodat die de vordering te gelde kan maken. Andersom is het ook mogelijk dat het Openbaar Ministerie over gaat tot een voordeelontnemingsvordering bij zaken die inhoudelijk door Bijzondere Opsporingsdiensten zijn voorbereid.

In 2012 is ca. €185,7 miljoen door de inzet van het strafrecht teruggevorderd.

Het OM heeft hiervan €49,7 miljoen teruggevorderd (zie hierna). Door samenwerking tussen de Belastingdienst en het OM kon in 2012 €72,5 miljoen als gevolg van strafrechtelijke vervolging aan extra belastingopbrengsten (PM door het OM) worden geïncasseerd en kon de Belastingdienst, na terugverwijzing van zaken door het OM die eerder in het strafrechtelijk traject waren opgepakt, nog €63,7 miljoen incasseren.

Het resultaat in 2011: ca. €190 miljoen. In 2012 is er voor 4,3 miljoen minder teruggevorderd. Dit is als volgt te verklaren: PM

h. het resultaat van het strafrechtelijk afpakken

Het Openbaar Ministerie pakt ook criminele winsten af die in het kader van de reguliere strafrechtelijke vervolging en veroordeling worden teruggevorderd. Het strafrechtelijk afpakken vindt op verschillende manieren plaats. Bijvoorbeeld door verbeurdverklaring, ontnemingsvorderingen van wederrechtelijk verkregen voordeel, schikkingen en ontneming als onderdeel van een transactie. Dit instrumentarium wordt door het Openbaar Ministerie ingezet in het kader van de strafrechtelijke vervolging. De opbrengsten kunnen mede ten goede komen aan de compensatie van slachtoffers.

Doel is het strafrechtelijk afnemen de komende periode verder te intensiveren. Daartoe is een landelijk ketenprogramma afpakken gestart onder coördinatie van het OM. Onderdeel daarvan is een extra investering van 20 miljoen vanaf 2013 in capaciteit en expertise met een bijbehorende, jaarlijks oplopende 'afpakdoelstelling'. Verwacht wordt - op basis van ervaringsgegevens uit het verleden - dat deze extra investering tot een forse extra opbrengst zal leiden, in de verhouding 1:3, oplopend tot een bedrag van ruim 100 miljoen in 2018.

Incassoresultaat 2012

In 2012 is er in totaal € 49,7 miljoen in de strafrechtketen afgepakt. Daarmee is de gestelde doelstelling voor 2012 PM (€ 49 miljoen) gehaald. In 2011 was 44,6 miljoen aan crimineel geld middels ontneming en verbeurdverklaring geïncasseerd. Dit betekent dat in 2012 5 miljoen meer is afgepakt.

3. Rijksbrede programmatische aanpak 2013 e.v. (hierin een aantal goede, aansprekende voorbeelden verwerken van de departementen)

In 2012 heeft het kabinet gekozen voor een verbreding van de aanpak door een tweesporenbeleid in te zetten, gericht op zowel 'afsluiten' als 'afpakken': het *afsluiten* van de gelegenheid waarlangs publieke middelen kunnen weglekken en het *afpakken* met alle daartoe geschikte middelen (strafrechtelijk, bestuursrechtelijk en privaatrechtelijk). Het kabinet acht het afpakken aan de achterkant 'dweilen met de kraan open' als niet tegelijkertijd (of: eerst) ook aan de voorkant aandacht is voor het verbeteren van de fraudebestendigheid van regelgeving en beleid.

Een belangrijke drijfveer voor een rijksbrede inzet is dat het belang van de fraudebestrijding een puur departementale aanpak overstijgt. In het beleid en de uitvoering hebben diverse departementen en diensten met elkaar te maken. Zij wisselen informatie en gegevens uit. Eén zwakke plek binnen de keten heeft effect voor de hele keten. Dit speelt in het bijzonder bij individuele inkomstenoverdrachten aan burgers maar is daartoe zeker niet beperkt. Als de overheid met één gezicht naar buiten optreedt en achter de schermen samenwerkt, is de verwachting dat deze gezamenlijke inspanning tot meer effect en resultaat leidt.

De overheidsbrede aanpak wordt langs de volgende drie sporen ingericht:

a. Compliance bevorderen, gerichte voorlichting en slimmer toezicht

De kern van dit spoor is: heldere regels stellen en duidelijke overheidscommunicatie daarover, bevorderen van de dienstverlening (o.a. via horizontaal toezicht), in combinatie

met de inzet van slimme en gerichte selectie- en controle-instrumenten. Ook heldere communicatie over de consequenties van regelovertreding hoort hierbij.

Controle, toezicht en handhaving worden ingezet om de naleving van beleid en regelgeving te bevorderen. De overheid richt het toezicht in volgens de principes van de kaderstellende kabinetsvisie op toezicht. Toezichthouders en handhavers werken op verschillende manieren samen om het toezicht zodanig te organiseren dat het optimaal effect heeft. Naast het gezamenlijk afleggen van inspectiebezoeken is ook het delen van relevante signalen en informatie een efficiënte werkwijze. Een voorbeeld van samenwerking is het herziene toezicht op rechtspersonen dat wordt verricht door de Dienst Justis. Dit levert risicomeldingen op aan de aangesloten diensten, die vervolgens kunnen interveniëren. Het is van belang om een juiste balans te vinden in het schenken van vertrouwen waar dat kan en controle en hard optreden als dat nodig is.

b. *Gelegenheid tot misbruik, fraude en criminaliteit beperken*

Dit spoor betreft het beperken van de gelegenheid en het opwerpen van drempels als cruciale randvoorwaarden voor een succesvol beleid tegen misbruik, fraude en criminaliteit. Zonder dit 'afsluiten' blijft het dweilen met de kraan open. Kernpunt hierbij is allereerst natuurlijk het verhogen van de fraudebestendigheid van wet- en regelgeving, financiële regelingen en beleidsmaatregelen. Aandacht voor een fraudebestendigheidstoets (HUF) en de verantwoording over frauderisico's is daarbij essentieel.

Ook betere informatie-uitwisseling tussen overheidsdiensten is hier een belangrijk instrument om preventief en repressief op te treden. Informatie uitwisseling is preventief wanneer bij controle op de aanvraag van een uitkering blijkt dat er geen recht is. Informatie uitwisseling nadat een uitkering wordt verstrekt, is zinvol om te kunnen controleren of iemand daar nog steeds recht op heeft, dus om de pakkans van fraudeurs te verhogen. De informatie uitwisseling kan in de vorm van koppeling van relevante bestanden, maar ook –binnen de juridische grenzen- door het actief informeren of 'tippen' van relevante diensten als de eigen informatie de ander kan helpen: dat vergt 'over de eigen schutting heen kijken' en naar de eigen informatiepositie kijken vanuit de bril van een andere belanghebbende overheidsdienst. Ook goede screening voorafgaand aan vergunningverlening (bijvoorbeeld toetsing op grond van de wet BIBOB) hoort hierbij.

c. *"Wie niet horen wil moet voelen": sanctioneren, corrigeren, terugvorderen en afpakken*

Alle compliance bevorderende en preventieve maatregelen ten spijt blijft er altijd een categorie 'kwaadwillenden' over die de regels overtreedt. In die gevallen moet de overheid óók duidelijk zijn: misbruik, oneigenlijk gebruik en fraude worden niet getolereerd. En meer in het algemeen: geld dat is verdiend met fraude en criminele handelingen, wordt afgepakt vanuit de gedachte "misdaad mag niet lonen". De overheid spant zich ook in om schadevergoeding aan slachtoffers te vorderen. Hierbij gaat het om de inzet van het omvangrijke sanctie-instrumentarium dat de overheid ten dienste staat: bestuursrechtelijk, civielrechtelijk en strafrechtelijk. Omdat misbruik vaak niet beperkt blijft tot één domein of één regeling, biedt een integrale aanpak hier veel kansen. Daar is nog een wereld te winnen in termen van versterking van de samenwerking, bijvoorbeeld tussen toezichthouders onderling, tussen toezicht en opsporing, in termen van betere uitwisseling van informatie of afstemming of gezamenlijk optrekken bij handhavingsacties. Een voorbeeld is bijvoorbeeld de gezamenlijke inspanning van verschillende departementen om onder coördinatie van het ministerie van SZW tot één integrale lijst (en aanpak) van notoire overtreders te komen. Ook de bestuurlijke rapportage van het Openbaar Ministerie aan de beleidsverantwoordelijke partijen is een middel om inzichten die voortkomen uit strafrechtelijk onderzoek te delen, opdat deze signalen kunnen leiden tot het aanpassen van fraudegevoelig beleid of wetgeving.

Tot slot: doelen voor 2013 en verder

Alle betrokken partijen werken hard aan het voorkómen en bestrijden van misbruik en fraude langs de bovenbeschreven drie sporen. Maar om deze aanpak echt verder te brengen is meer nodig. Het kabinet kiest ervoor om een concrete programmatische aanpak te hanteren in plaats van een situatie waarin iedereen apart materieel dezelfde doelen nastreeft. Deze programmatische aanpak zal zowel kwalitatieve als –waar mogelijk– kwantitatieve doelstellingen bevatten op het gebied van afsluiten, bijvoorbeeld in de vorm van inspanningsverplichtingen om mogelijke besparingen te realiseren. Ten aanzien van het afpakken kunnen kwantitatieve doelstellingen in de vorm van te behalen incassoresultaten worden gesteld.

Dit najaar zal een concreet actieprogramma gereed zijn waarin de concrete doelen en activiteiten van de betrokken departementen en organisaties opgenomen worden.

Ik zal u in 2014 opnieuw informeren over de doelstellingen en de verantwoording over de gepleegde rijksbrede inspanningen en behaalde resultaten.