

Hoofdpijnen actieplan Ministeriële Commissie Aanpak Fraude

1. Introductie

Fraude in de (semi) publieke sector is zeer schadelijk voor de samenleving als geheel en voor de integriteit van het financieel-economisch stelsel. Fraude ondermijnt het draagvlak voor de bekostiging van collectieve voorzieningen, drijft de kosten daarvan op en brengt schade toe aan de overheidsfinanciën. Een overheidsbrede aanpak is gewenst, juist omdat één zwakke plek effect kan hebben voor het hele systeem, als verschillende overheidsdiensten doelwit zijn van dezelfde fraudeurs. Optreden als één overheid zal leiden tot meer synergie, meer effect en meer resultaat. Voorliggend actieplan op hoofdpijnen van de Ministeriële Commissie Aanpak Fraude (MC) maakt het pakket van maatregelen tegen fraude en daarmee de inzet van de MC inzichtelijk. Dit actieplan is gebaseerd op de door alle departementen en het Openbaar Ministerie verrichte risicoanalyses.

Bij de aanpak van fraude kan over de volle breedte van de problematiek een aantal belangrijke, gemeenschappelijke uitgangspunten voor het voorkómen en bestrijden van fraude geformuleerd worden. In paragraaf 2 wordt hier nader op ingegaan. Een groot aantal maatregelen om de fraudebestrijding op specifieke beleidsterreinen te versterken is de afgelopen periode reeds getroffen of is in voorbereiding. Deze, reeds getroffen of in gang gezette maatregelen door de vakdepartementen op het terrein van de subsidies en collectieve voorzieningen worden uitgewerkt in paragraaf 3 (en in belangrijke mate in de bijlage bij dit actieplan op hoofdpijnen). Tot slot bevat paragraaf 4 een aantal beleidsdomeinoverstijgende onderwerpen waar de MC zich op richt en wordt daarin inzichtelijk gemaakt welk departement trekker is van deze onderwerpen.

2. Gemeenschappelijke uitgangspunten in de aanpak van fraude

Fraude moet zo veel mogelijk 'aan de voorkant' worden aangepakt. Dit begint met duidelijkheid voor partijen (organisaties, bestuurders en individuen) over wat rollen, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken of inhoud van dienstverlening zijn. Een goede 'poortwachtersfunctie' van de overheidsinstantie of private partij die is belast met het uitvoeren van een bepaalde taak of het toepassen van een bepaalde regeling is daarbij cruciaal. Daar waar toch fraude plaatsvindt moet de meest effectieve - combinatie van - interventie worden ingezet. Strafrecht geldt daarbij als 'optimum remedium' in verbinding met andere vormen van handhaving, toezicht en nalevingsbevordering.

Bij de bestrijding van fraude zijn de volgende gemeenschappelijke uitgangspunten voor het voorkómen en bestrijden van belang:

Terugbrengen van complexiteit en actieve voorlichting en communicatie: De veelheid aan en ingewikkeldheid van bepaalde regelingen werkt fraudemogelijkheden in de hand. Hierbij is niet altijd sprake van opzet, maar veeleer van onwetendheid. In veel gevallen wordt burgers of bedrijven gevraagd zelf schattingen te maken van bijvoorbeeld hun inkomen, of is het aan henzelf om te bepalen of gebruik gemaakt mag worden van een bepaalde regeling, en om deze weer stop te zetten. Dit vereist ook nadrukkelijke, tijdige en eenvoudige informatieoverdracht en communicatie met betrokken partijen, instanties, bestuurders en werknemers/privé-personen. Regelingen moeten zo eenvoudig mogelijk zijn en burgers en bedrijven moeten geholpen worden bij het gebruiken van regelingen.

Fraudebestendige regelgeving: Wet- en regelgeving moet zoveel mogelijk *fraudeproof*: Bijvoorbeeld op terrein van toeslagenfraude maken aanpassingen in de AWIR de wet zoveel mogelijk fraudebestendig. Met fraudebestendig wordt bedoeld dat bij het opstellen en aanpassen van regelgeving zorgvuldig wordt nagegaan hoe dit het risico van misbruik van publieke voorzieningen beïnvloedt en hoe dit risico zo klein mogelijk gehouden kan worden. Waar nodig wordt bestaande wetgeving op fraudebestendigheid doorgelicht.

Versterken intelligencepositie en risicoprofielen en optreden als een overheid : Een juiste registratie en de juistheid van gegevensbestanden is een eerste vereiste om fraude te kunnen signaleren en op te kunnen sporen. Hierbij dient ook te worden gedacht aan de juiste prikkels en motivatie voor partijen om (basis-) administraties goed bij te houden en signalen door te geven. In veel gevallen betreft dit niet de Rijksoverheid, maar gemeenten. Ook de gegevensuitwisseling met private partijen wordt verbeterd. Een belangrijke mogelijkheid om fraude te kunnen herkennen ligt in het (automatisch) vergelijken van verschillende gegevensbestanden. Bestaande wettelijke en/of technologische beperkingen worden hiervoor weggenomen. Daar waar privacyaspecten en het College van Bescherming Persoonsgegevens een belemmering vormen, nemen wij actie om deze belemmeringen op te heffen. Opvallend is dat in de fraudebestrijding en het uitwisselen en op orde brengen van gegevens het nagenoeg altijd draait om gegevens over: werk, woonsituatie, inkomen, leeftijd, partner en/of gezinssamenstelling, nationaliteit/verblijfsvergunning. Wij gaan samenwerking van beheerders van basisadministraties hierop richten. Bovendien resoneert bij veel fraudevormen de wens om notoire (veel)plegers aan te pakken.

Gebruik maken van risicoprofielen: Wanneer administraties en gegevens in systemen op orde zijn en waar mogelijk en zinvol aan elkaar gekoppeld zijn, ontstaan meer mogelijkheden tot screening, alertering, selectie aan de poort enzovoorts. Veel van de reeds ingezette maatregelen en van de opgestelde wensen en ambities hebben te maken met het inschatten van risico's op misbruik, met name van regelingen die gebruik maken van controle achteraf (in plaats van op voorhand). Het

gebruik hiervan wordt uitgebreid. Doel is om tot dynamische risicoprofielen te komen die doorlopend geactualiseerd en verbeterd worden aan de hand van prioriteiten en de praktijk.

De – gepercipieerde– (af)pakkans gaat omhoog, resultaten worden zichtbaar en er wordt strenger opgetreden tegen fraudeurs: De pakkans wordt vergroot door onder meer risico-analyses, gegevensuitwisseling en fenomeenonderzoeken. Hiermee hangt nauw samen het terugvorderen van onrechtmatig verkregen voordeel en het bijhouden, inzichtelijk maken en communiceren van resultaten tegen fraudeurs. Dit draagt zowel maatschappelijk als bij de uitvoeringsdiensten bij aan een cultuur-tegen-fraude. In dit kader worden bevoegdheden en capaciteit/prioritering van handhavings- en opsporingsdiensten tegen het licht gehouden. Strenger optreden tegen fraudeurs is een uitgesproken maatregel/wens. Fraudeurs profiteren dikwijls van de moeilijkheid van het controleren van gegevens van burgers van andere landen. Ook verdwijnen debiteuren naar het buitenland, of blijven uitkeringen aan mensen die reeds zijn vertrokken doorlopen. Zwaardere sancties op fraude (hogere (bestuurlijke) boetes en rechten op toeslagen vervallen). Van doorslaggevend belang bij het inzichtelijk maken van successen, het uitdragen dat fraude niet loont en het voeren van de aanpak met lessen uit de praktijk is het monitoren wat er tegen fraude wordt gedaan en wat dat oplevert.

3. Uitkomsten risico-analyse per beleidsdomein; getroffen en te treffen maatregelen

De afgelopen periode zijn risicoanalyses verricht door de vakdepartementen op hun eigen domein voor collectieve voorzieningen, toeslagen en subsidies. Hieronder is per domein uiteengezet welke maatregelen recentelijk genomen zijn, welke frauderisico's resteren en welke maatregelen nog zullen worden getroffen. De risico-analyses van de verschillende departementen zijn in eerste instantie bedoeld om op het eigen domein tot verbeteringen in regelgeving en/of toezicht/handhaving te komen. Daarnaast hebben de risico-analyses geleid tot de in de paragraaf hierna (4) uiteengezette domeinoverstijgende onderwerpen.

1. *Sociale Voorzieningen (SZW)*
2. *Toeslagen en fiscaliteit (FIN)*
3. *Studiefinanciering (OCW)*
4. *Zorgtoeslag (VWS)*
5. *Persoonsgebonden budgetten (VWS)*
6. *Subsidies en regelingen (EZ)*

N.B. De uitwerking van deze risicoanalyses zijn t.b.v. de leesbaarheid van dit actieplan op hoofdlijnen als bijlage onder dit actieplan bijgevoegd.

4. Domeinoverstijgende onderwerpen

Hier gaat het om maatregelen die gezamenlijk moeten worden opgepakt om fraudemogelijkheden weg te nemen of om fenomenen die in gezamenlijkheid moeten worden bestreden. [NB: voor elk van de onderstaande onderwerpen wordt na akkoord op onderstaande lijst in de volgende MC een uitgewerkt fiche voorgelegd. Zie s.v.p. het bijgaande voorbeeldfiche voor een overzicht van wat er concreet in de fiches wordt opgenomen.]

- **Fraudebestendigheidstoets nieuwe wet- en regelgeving**

Ontwikkeling van een fraudetoets voor wet- en regelgeving, in eerste instantie op het VWS-domein. In samenhang daarmee doorontwikkeling en aanscherping van het Integraal Afwegings Kader (IAK) voor wet- en regelgeving.

- Primair verantwoordelijk: VenJ
- Betrokken: VenJ, VWS, uiteindelijk alle departementen

- **Periodieke fouten- en misbruikrapportage**

Uitwerken van een werkproces waarbij er over elke substantiële geldstroom van overheid naar burger en bedrijfsleven periodiek een 'fouten- en misbruikrapportage' wordt opgesteld door het voor de geldstroom verantwoordelijke departement en betrokken operationele diensten.

- Primair verantwoordelijk: VenJ
- Betrokken: Alle departementen

- **Kwaliteit gegevens in de basisregistraties**

Verhoging van de kwaliteit van de basisregistraties, om fraudemogelijkheden te beperken en aan te kunnen pakken.

- Primair verantwoordelijk: BZK
- Betrokken: Alle departementen/basisregistraties

- **Gefingeerde dienstbetrekkingen**

Opwerpen van barrières en verscherpte risicodetectie om het misbruik van rechtspersonen om gefingeerde dienstbetrekkingen te creëren tegen te gaan.

- Primair verantwoordelijk: Financiën
- Betrokken: VenJ, OM, EZ, OCW, SZW, BZK

- **Identiteitsfraude**

Preventie, detectie en repressie van identiteitsfraude, primair gericht op de aanpak van fraude die de overheid direct geld kost.

- Primair verantwoordelijk: BZK
- Betrokken: alle departementen

- **Faillissementsfraude**

Pakket aan maatregelen voor het tegengaan van faillissementsfraude, waaronder een wetgevingsprogramma en concrete pilots.

- Primair verantwoordelijk: VenJ
- Betrokken: OM, Fin, EZ, BZK en SZW

- **Subjectgerichte aanpak**

Verkenning en ontwikkeling van een subjectgerichte aanpak voor verschillende dadergroepen fraudeurs, ter versterking van een fenomeengerichte aanpak.

- Primair verantwoordelijk: VenJ
- Betrokken: Financiën, Openbaar Ministerie, Belastingdienst, FIOD, politie

- **Verschoningsrecht**

Verkenning van richtingen om de problematiek die de reikwijdte van het verschoningsrecht voor de fraudebestrijding veroorzaakt, op te lossen of te reduceren. De momenteel lopende herijking van het medisch beroepsgeheim kan hierin worden meegenomen.

- *Primair verantwoordelijk: VenJ*
- *Betrokken: BZK, VWS, Openbaar Ministerie*

- **Integrale afpakteams**

Uitbreiding van het Integraal Afpakteam Brabant naar de rest van het land. De Afpakteams houden zich bezig met op alle mogelijk manieren het vermogen van criminelen die zich bezighouden met georganiseerde en ondermijnende criminaliteit, op te sporen en af te pakken.

- *Primair verantwoordelijk: VenJ*
- *Betrokken: Financiën, Belastingdienst, FIOD, Openbaar Ministerie, politie*

- **Afpakken/terugvorderen in het buitenland**

Extra maatregelen om met meer kracht terug te vorderen cq af te pakken op wanbetalers in het buitenland

- *Primair verantwoordelijk: nader te bepalen, in elk geval betrokken: SZW, FIN, Belastingdienst, OCW, VenJ, Openbaar Ministerie*
- *Betrokken: alle overheden met vorderingen in het buitenland*

- **Gegevensuitwisseling (creëren wettelijke basis en wegnemen knelpunten)**

Inventarisatie reeds lopende initiatieven ter verbetering van gegevensuitwisseling, resterende knelpunten en verdere verbeterpunten

- *Primair verantwoordelijk: Nader te bepalen - SZW eerste aanzet*
- *Betrokken: alle betrokken departementen*

VOORBEELDFICHE

Primair verantwoordelijke bewindspersoon:

Actiehouder: *bijv. VenJ/DGRR, of Belastingdienst*

Medebetrokkenheid:

Probleemschets

Beschrijf de modus operandi die gebruikt wordt om fraude te plegen/Beschrijf in het kort de fraudemogelijkheden binnen een bepaalde regeling

Voorgestelde maatregelen en afweging

Korte uitleg van de gekozen aanpak/opsomming van welke ingrepen nodig zijn om de fraudegevoeligheid weg te nemen en de verantwoordelijke ministeries. Welke dilemma's spelen er bij deze maatregelen?

Betrokken partijen en rolverdeling

Van welke departementen en overige partijen is een bijdrage nodig en waar bestaat deze uit?

EU-/internationale aspecten

Welke internationale aspecten spelen een rol en op welke manier wordt daar rekening gehouden?

Investering

Wat zijn de kosten en verwachte opbrengsten?

Eindresultaat

Planning / vervolgacties

PM

(Beslispunt) DGO / MC:

BIJLAGE:

Aanpak fraude per beleidsdomein

In dit deel komt aan de orde welke maatregelen recentelijk zijn genomen, welke frauderisico's resteren en welke maatregelen nog zullen worden getroffen. De volgende domeinen komen aan de orde:

- 1 Sociale Voorzieningen*
- 2 Toeslagen en fiscaliteit*
- 3 Studiefinanciering*
- 4 Zorgtoeslag*
- 5 Persoonsgebonden budgetten*
- 6 Subsidies en regelingen*

1. Sociale voorzieningen

A. Recente ontwikkelingen en genomen maatregelen

Het beleid op het terrein van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en de maatregelen op het vlak van handhaving en naleving worden tot op heden vastgelegd in het Handhavingsprogramma (looptijd 2011-2014). Hieraan zijn concrete maatregelen en budget gekoppeld. Het programma is aangeboden aan en besproken met de Tweede Kamer (Kamerstuk PM). Bovendien is in het vorige Regeerakkoord een taakstelling voor fraudeaanpak opgenomen met een structurele opbrengst van € 180 miljoen (wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid). Momenteel wordt gewerkt aan een nieuwe visie op handhaving. Begin dit jaar is geconstateerd dat de belangrijkste acties uit het Handhavingsprogramma zijn gerealiseerd. Daarnaast is eind 2012 het kabinet Rutte II aangetreden met een nieuw regeerakkoord. Daarom is besloten een nieuwe visie op te stellen (zie onder B).

Een aantal maatregelen die zijn genomen:

- Meer mogelijkheden voor gemeenten om (o.a. UWV adres-)gegevens in te zien via Suwinet-inkijk
- Intensivering controle SVB-klanten in het buitenland (verblijfsduur, verzwegen vermogen in de vorm van onroerend goed)
- In de per 1 januari 2013 in werking getreden Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (Fraudewet) is de norm dat fraude niet kan en niet mag, nogmaals verankerd en zijn boetes substantieel verhoogd
- Met de wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid is de aangiftegrens (strafrecht) bij fraude met uitkeringen verhoogd van €10.000 naar €50.000. Daaronder geldt bestuursrecht. In uitzonderingsgevallen kan nog aangifte worden gedaan onder de €50.000, bijvoorbeeld als sprake is van een derde fraudeconstatering binnen vijf jaar of samenloop met andere strafbare feiten. Ook bij de arbeidswetten is zowel strafrecht als bestuursrecht van toepassing.
- Wettelijke basis voor bestandskoppeling om fraude op te sporen (wetsvoorstel Fraudeaanpak door bestandskoppeling wordt binnenkort behandeld in de Tweede Kamer)
- De inspectie SZW heeft in samenwerking met diverse brancheorganisaties zelfinspectie-tools ontwikkeld, waardoor werkgevers als het ware door de ogen van de inspecteurs naar de arbeidsomstandigheden en de veiligheid in hun bedrijf kunnen kijken. Bedrijven kunnen sinds de wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid (bij overtreding) preventief worden stilgelegd, zodat verdere overtredingen dan niet mogelijk zijn.

Daarnaast zijn er ontwikkelingen op de volgende deelonderwerpen:

Schijnconstructies: Het kabinet heeft 11 april jl. het 'Actieplan Schijnconstructies' naar de Tweede Kamer gezonden. Het project schijnconstructies is er op gericht constructies aan te pakken waarin op oneerlijke of ongewenste manier wordt geconcurreerd met arbeidsvoorwaarden.

Malafide uitzendbureaus: Begin 2012 is het programma 'Aanpak Malafide Uitzendbureaus' gestart. Er bestaat nu o.a. een registratieplicht bij de KvK voor ondernemingen die arbeidskrachten ter beschikking stellen, die is ingevoerd in de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi).

EU-arbeidsmigratie: o.a. de inschrijving in de GBA van EU-arbeidsmigranten wordt bevorderd en het moet worden voorkomen dat EU-burgers onterecht bijstand ontvangen.

B. Resterende risico's en voorgenomen maatregelen

De SZW-visie op handhaving en naleving strekt zich uit tot het brede SZW-terrein en heeft een

looptijd van meerdere jaren (2013-2016).

Nieuwe maatregelen worden genomen op het gebied van:

Preventie, bijvoorbeeld door:

- Betere voorlichting, verkenning naar onduidelijke wet- en regelgeving, 'Weet hoe het zit'-campagne
- Bestandskoppeling op basis van de wet 'Fraudeaanpak door bestandskoppeling'
- Cultuur: Gedragsbeïnvloeding via e-dienstverlening (UWV), vakbekwaamheid uitvoerders verbeteren en professionalisering klantmanagers (aanspreken klanten op inspanningsplicht)

Verhogen (gepercipieerde) pakkans door middel van:

- Verbeterde samenwerking uitvoeringsorganisaties d.m.v. themagerichte samenwerking (bijv. schijnconstructies, identiteitsfraude)
- Opsporen met gerichte inzet van middelen: in 2014 zet UWV bijv. in op risico-inventarisatie van misbruikrisico's bij e-dienstverlening
- Fraudebestendig maken toeslagensysteem: Wetsvoorstel verstevigen strafrecht in de Awir, beperking aanvragen Kinderopvangtoeslag met terugwerkende kracht
- Bestandskoppeling: Systeem Risico Inventarisatie (SyRI) koppelt bestanden van gemeenten, UWV, SVB, Inspectie SZW en Belastingdienst t.b.v. risicoanalyse personen en bedrijven; voorstel aanpassing Wet structuur uitvoeringsorganisatie en zorgregelgeving om beroepsgeheim van verzekeringsartsen te mogen doorbreken bij vermoedens van fraude

Overige aandachtspunten:

- Risico's die voortkomen uit het recht op digitaal zaken doen vanaf 2017;
- N.a.v. de zaak Marque: Via wetswijziging in de Wet SUWI doorbreking van het medisch beroepsgeheim (voor o.a. verzekeringsartsen van UWV) mogelijk te maken om vermoeden van fraude te kunnen melden. Een gezamenlijk wetsvoorstel van SZW en VWS zal in het voorjaar van 2014 worden ingediend bij de Tweede Kamer.

2. Toeslagen en fiscaliteit

Recente ontwikkelingen en genomen maatregelen

Sinds 2011 zijn de volgende maatregelen getroffen:

- Oprichting anti-fraudebox: vroegtijdige signalering en acties op systeemfraude
- Voorbevestigen: wijziging bankrekeningnummers alleen na schriftelijke bevestiging
- Koppeling DigiD met BSN
- Beperking terugwerkende kracht Kinderopvangtoeslag
- Signalering risicovolle bankrekeningnummers
- Niet meer verstrekken blanco formulieren
- Check op zorgverzekering in relatie tot zorgtoeslag
- Stopzetten toeslag bij slechte schatters
- Geen toeslag indien VOW na adresonderzoek
- Inzet Snelle Interventie Service door FIOD
- Intensivering toezicht Toeslagen

A. Resterende risico's en voorgenomen maatregelen

In de brief aan de Tweede Kamer van 10 mei 2013 (*Kamerstukken II 2012/13, 17 050, nr. 435*) zijn diverse maatregelen aangekondigd met betrekking tot toeslagen. Daarnaast worden maatregelen getroffen in het kader van extra toezicht, boeten, strafrecht en inning binnen toeslagen en fiscaliteit:

- Verlenging beslistermijn toeslagen om aanvragen met verhoogd fraude-risico te behandelen.
- Geen uitbetaling van een voorschot indien onvoldoende gegevens van de aanvrager bekend zijn. Hier is een duidelijk raakvlak met de kwaliteit van de GBA.
- Opschorting uitbetaling voorschot of voorlopige teruggaaf bij twijfel over adres. Dit betreft zowel VOW als ook adressen die bij de gemeente in onderzoek zijn. Ook dit punt raakt de GBA.
- Geen voorschot indien de aanvraag wordt ingediend na afloop van het toeslagjaar of indien aan de aanvrager in de 5 jaar voorafgaand aan de aanvraag een vergrijpboete is opgelegd of een strafrechtelijke sanctie onherroepelijk is geworden.
- Uitbreiden bestuurlijke boete bij toeslagen naar medeplichtigen, doen plegers en uitlokkers.
- Strafbaar stellen opzettelijk niet betalen op aangifte. Onder andere van belang voor de bestrijding van carrouselfraude.
- Vergrijpboete voor het opzettelijk indienen van een onjuiste voorlopige teruggave Inkomstenbelasting.
- Uitbreiding aansprakelijkheidsstelling bij uitbetaling toeslagen aan derden.
- Uitbreiding mogelijkheden met inzet van scanauto's (ANPR-acties) naar toeslagschulden
- Aanpak malafide uitzendbureaus. Invoering verplichte depotstorting door inleners van niet gecertificeerde uitzendbureaus van 35% van de factuursom.
- ID-fraude en vervolgens toeslag en fiscale fraude. Inzet op overheidsbrede maatregelen tegen ID-fraude. Versterken profiling aan de poort bij Logius en belastingdienst.

- Binnen de Belastingdienst is vrij recent het "schillenmodel" geïntroduceerd. De kern van dit model is om maatregelen met betrekking tot fraudepreventie en bestrijding in een zo vroeg mogelijk stadium te nemen. Met zoveel mogelijk barrières voorkomen dat de fraudeur toegang krijgt tot systemen en uiteindelijke uitbetaling van overheidsgelden.

De eerste schil betreft het vergroten van de maatschappelijke "awareness" met betrekking tot fraude en fraudepreventie. Andere schillen in het model zijn:

- * Wetgeving fraudeproof
- * Publiek-/private samenwerking
- * Basisregistraties
- * Samenwerking overheden
- * Belastingdienst intern
 - de (digitale) poort
 - profiling
 - het (transactie) systeem
 - betaling
 - toezicht en opsporing

Met dit model gaan we bekende en onbekende risico's beoordelen om daarmee kansen in fraudepreventie te signaleren en te agenderen. Dit proces is nog niet afgerond.

- Op dit moment wordt profiling bij Toeslagen opgezet en ingeregeld. Met deze methodiek worden potentiële risicoposten voor uitbetaling uitgeworpen voor een nadere beoordeling.
- Instellen van een combiteam binnen de Belastingdienst dat zich richt op het stoppen van de activiteiten van facilitators (vooral gericht op systeemfraude).

3. Studiefinanciering

A. Recente ontwikkelingen en genomen maatregelen

Onderstaand volgt een inventarisatie van de fraudegevoeligheid van de verschillende aspecten die bij de studiefinanciering een rol spelen. De aspecten genoemd onder A zijn met recent genomen maatregelen afdoende afgedekt. De aspecten genoemd onder B hebben mogelijk nadere maatregelen nodig.

Bestaan van de persoon: Het feit of een persoon daadwerkelijk bestaat, wordt gecontroleerd via de GBA. Het gaat dan om naam en leeftijd. Dit is een 100% controle, die wordt uitgevoerd voordat studiefinanciering wordt toegekend. Ingeval van buitenlandse studenten die in aanmerking komen voor studiefinanciering is identiteitsfraude lastiger te voorkomen.

Nationaliteit: Als een student met een niet-Nederlandse nationaliteit studiefinanciering aanvraagt, wordt voorafgaand aan de toekenning op basis van de verblijfsvergunning beoordeeld of er recht is op studiefinanciering.

Gevolgde opleiding binnenland: Kort na de start van de opleiding wordt via de eigen registers van DUO gecontroleerd of de door de betrokken student gevolgde opleiding voldoet aan de voorwaarden. Controle vooraf is niet mogelijk omdat de inschrijvingsgegevens pas na de start van het studiejaar door de instellingen worden aangeleverd. Iedereen wordt na afloop van de toekenningperiode gecontroleerd.

Uitwonendheid: In de WSF 2000 wordt, net als in alle andere woonplaatsafhankelijke regelingen in Nederland, gewerkt met de GBA-adressen. Omdat de GBA niet altijd betrouwbaar is, voert DUO sinds 2010 op basis van zogeheten risicoprofielen huisbezoeken uit, waarbij de feitelijke woonplaats van uitwonende studenten wordt gecontroleerd. Bij de constatering dat een student niet woont op het door hem opgegeven GBA-adres, wordt een boete opgelegd. Dit is gebaseerd op het Actieplan misbruik uitwonendenbeurs dat is gewisseld met de Tweede Kamer. In het jaarverslag van OCW (aangeboden aan TK? Kamerstuknummer?) is opgenomen dat het restrisico dat wordt veroorzaakt door onjuiste inschrijving in de GBA niet aan OCW wordt toegerekend. De precieze omvang van het restrisico over 2012 is niet bekend maar in het jaarverslag wordt wel een orde van grootte aangegeven. Het restrisico bedroeg in 2011 onder de toen geldende wet € 30 tot € 45 miljoen. Als gevolg van de acties om misbruik met de uitwonendenbeurs aan te pakken, is het restrisico in 2012 substantieel afgenomen.

Inkomen binnenland: De inkomensgegevens van de ouders worden voor de toekenning van de aanvullende beurs verkregen van de Belastingdienst. Uitsluitend als de Belastingdienst geen inkomensgegevens heeft, wordt uitgegaan van de door de ouder verstrekte inkomensgegevens. Deze worden dan later gecontroleerd.

Inkomen student: De inkomensgegevens worden verkregen van de Belastingdienst. Omdat in de WSF is bepaald dat het verzamelinkomen van twee jaar geleden wordt gehanteerd, wordt deze controle achteraf uitgevoerd. Alle studenten met Nederlands inkomsten worden gecontroleerd.

B. Resterende risico's en voorgenomen maatregelen

Migrerend werknemer: Bij de controle van het migrerend werknemerschap bestaat het risico dat studerenden valse documenten overleggen, op grond waarvan zij vervolgens wel worden aangemerkt als migrerend werknemer en studiefinanciering ontvangen. Recent zijn meerdere gevallen van fraude of vermoedelijke fraude aan het licht gekomen.

Toelichting:

Studerenden, afkomstig uit één van de EU/EER-landen of Zwitserland, kunnen net als Nederlandse studerenden in aanmerking komen voor volledige studiefinanciering, indien zij aangemerkt kunnen worden als migrerend werknemer. Als werknemer kunnen slechts worden beschouwd: degenen die reële en daadwerkelijke arbeid verrichten, die niet van zo'n geringe omvang is dat het louter om marginale en bijkomstige werkzaamheden gaat. OCW gaat ervan uit dat iedere studerende die 32 uur (vanaf 2014 is dat 56 uur) of meer gemiddeld per maand heeft gewerkt, zonder meer de status van migrerend werknemer krijgt.

Voorafgaand aan het toekennen van studiefinanciering dient de studerende aan de hand van documenten, zoals een arbeidscontract, aan te tonen dat hij arbeid verricht. Indien de studerende wordt toegelaten tot de studiefinanciering moet na verloop van tijd worden vastgesteld of de studerende blijft voldoen aan de eis. Dit gebeurt eveneens aan de hand van door de studerende overhandigde documenten.

- Indicatie dat extra maatregelen nodig zijn: bezien moet worden of aanscherping wet- en regelgeving alsmede versterking handhaving en toezicht nodig is. Overleg met V&J en OM vereist.

Meeneembare studiefinanciering: (a) Voor de naar het buitenland meeneembare studiefinanciering wordt vooraf door Nuffic gecontroleerd of de opleiding in het buitenland voldoet aan de gestelde eisen. Deze toets wordt voor de meeste opleidingen jaarlijks uitgevoerd. Voor een aantal opleidingen met een stabiel karakter wordt sinds 2012 (vereenvoudiging naar aanleiding van het wetsvoorstel Studeren is investeren) deze toets eens per twee jaar (o.a. opleidingen in België die door de NVAO zijn geaccrediteerd) uitgevoerd. Elke feitelijke inschrijving op die opleiding wordt gecontroleerd in de periode november/januari van elk studiejaar. (b) Vanwege Europese regelgeving zijn er mogelijkheden voor EU-studenten om met Nederlandse studiefinanciering in het buitenland te studeren. Deze mogelijkheid is blijkens een aantal casussen gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik.

- Indicatie dat extra maatregelen nodig zijn bij gebruik meeneembare studiefinanciering door niet-Nederlanders: bezien of aanscherping wet- en regelgeving (naast reeds aangekondigde ophoging urennorm naar 56 uur per maand) alsmede versterking handhaving en toezicht effectief is. Overleg met V&J en OM vereist.

Inkomen buitenland : DUO kan veelal niet beschikken over betrouwbare gegevens over inkomens in het buitenland, terwijl het buitenlands inkomen wel relevant is voor (1) de aanvullende beurs voor studenten met ouders in het buitenland (ca. 11.500), (2) bijverdiensten van studenten in het buitenland en (3) voor oud-studenten in het buitenland die een beroep doen op de inkomensafhankelijke draagkrachtregeling. Voor de aanvullende beurs is het restrisico geschat op € 20 miljoen.

- Indicatie dat extra maatregelen nodig zijn. OCW wil graag samen met Belastingdienst/ Financiën bezien welke stappen genomen kunnen worden om buitenlands inkomen betrouwbaar te kunnen vaststellen.

Partnertoeslag en eenoudertoeslag: Bij het aanvragen van een dergelijke voorziening wordt vooraf gecontroleerd of er sprake is van een kind en de aanwezigheid, dan wel afwezigheid van een partner. Na de initiële toekenning wordt de aanwezigheid van het kind jaarlijks bij iedereen gecontroleerd met behulp van de GBA. De aanwezigheid dan wel afwezigheid van een partner wordt steekproefsgewijs gecontroleerd.

- Indicatie dat extra maatregelen nodig zijn: OCW gaat intensiever controleren. Daarnaast is grotere betrouwbaarheid van GBA gewenst. Dus afhankelijkheid van gemeenten en BZK.

Onvindbare debiteuren: 'Terugbetalers' die hun adres niet doorgeven aan DUO zijn veelal niet te benaderen voor inningsacties. Hierbij gaat het in de meeste gevallen om personen die zich in het buitenland bevinden maar voor een deel ook om personen die zich vermoedelijk in Nederland bevinden en zich niet of niet goed inschrijven in het GBA. Deze problematiek speelt ook EER-studenten betreffen die gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om te lenen voor collegegeld (maar verder geen studiefinanciering krijgen). Het Actieplan onvindbare debiteuren is in uitvoering om deze problematiek zo effectief mogelijk aan te pakken. Onlangs is de Tweede Kamer over de aanpak geïnformeerd (brief V&J van 3 juli, TK xxxxx, nr. yy).

- Indicatie dat extra maatregelen nodig zijn. (1) Samenwerking en gegevensuitwisseling tussen verschillende Nederlandse overheden, bv. door aansluiting van OCW/DUO op de keten Werk&Inkomen. Aangekondigd in bovengenoemde brief aan Tweede Kamer en overleg met SZW reeds gaande. (2) Ook op de Antillen, dus binnen het koninkrijk, bevinden zich (on)vindbare debiteuren. Mogelijk betrokkenheid BZK nodig, bijvoorbeeld bij achterhalen adressen. Niet aangekondigd in brief aan Tweede Kamer. (3) Het (wettelijk) instrumentarium voor innen in het buitenland is voor verkeersboetes en voor belastingschulden omvangrijker dan voor de studiefinanciering.

4. Zorgtoeslag

A. Recente ontwikkelingen en genomen maatregelen

De zorgtoeslag werd over toeslagjaar 2012 verstrekt aan circa 6 mln. zorgtoeslagontvangers¹ en bedraagt over toeslagjaar 2012 circa 4,2 mld.. De staatssecretaris van Financiën heeft daartoe sinds 2011 met de Fiscale Agenda diverse zaken in gang gezet voor alle toeslagen. Onderstaande voorstellen (a t/m h Belastingplan 2014) zijn een uitwerking van de maatregelen die reeds zijn aangekondigd door staatssecretaris Weekers in zijn brieven van respectievelijk 4 en 10 mei (*Kamerstukken II* 2012/13, 17 050, nr. 432 en nr. 4355). De maatregelen die VWS thans uitvoert hebben betrekking op de letters g en h:

- a) Verlengen beslistermijnen aanvragen Awir van 8 naar 13 weken.
- b) Nihilbeschikking (geen voorschot) aan een voor de Bd onbekende aanvrager.
- c) Nihilbeschikking (geen voorschot) bij aanvrager met onbekende woon- of verblijfplaats (Awir).
- d) Stopzetten lopende toeslagen bij onbekende woon- of verblijfplaats (Awir).
- e) Nihilbeschikking (geen voorschot) indien in voorgaande vijf jaar vergrijpboete is opgelegd (Awir).
- f) Nihilbeschikking bij aanvragen met terugwerkende kracht na 1 april t+1 (Awir).
- g) Wetsvoorstel 'Verbetering wanbetalersmaatregelen' (GBA-check door zorgverzekeraars; verbetering van het adresgegeven om meer zekerheid te krijgen over verzekeringsplicht op grond van ingezetenschap).
- h) In het werkprogramma van de NZa is het toezicht op naleven van de verzekeringsplicht als een belangrijke prioriteit opgenomen.

B. Resterende risico's en voorgenomen maatregelen

Toetsen verzekeringsstatus zorgtoeslag n.a.v. recenter RBVZ:

- Het RBVZ-bestand is de afgelopen jaren al sterk verbeterd en geactualiseerd.
- VWS, Fin, Bd, ZN en Vektis zijn in gesprek om te bezien waar de ruimte zit om het RBVZ-bestand verder te actualiseren, zodat de Bd zo min mogelijk onterecht bevoorschot.
- De Bd beoordeelt nu 1 x per kwartaal of iemand 3 maanden daar voorafgaand verzekerd was.
- Eerste stap is dat de Bd dit maandelijks zal toetsen in plaats van vier keer per jaar.
- Ambitie is om het bestand verder te actualiseren.
- Tot slot zal worden bezien of alle verzekerden in het Rbvz-bestand in NL verzekeringsplichtig zijn en dus terecht zijn opgenomen in het bestand.

¹ -Verzekerd zijn ingevolge de Zorgverzekeringswet (Zvw)

-18 jaar of ouder

-Het (gezamenlijk) inkomen is niet te hoog

-Nederlandse nationaliteit of een geldige verblijfsvergunning

-Het (gezamenlijke) vermogen is niet te hoog

-N.B. onder nadere voorwaarden indien woonachtig in het buitenland/ indien woonachtig in Nederland maar werkzaam in het buitenland.

5. Persoonsgebonden budget (PGB)

A. Recente ontwikkelingen en genomen maatregelen

Betere informatievoorziening:

- Mensen die voor het eerst een indicatie aanvragen met een voorkeur voor een PGB, worden gezien door het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ).
- Met mensen die voor het eerst een PGB aanvragen, wordt door de zorgkantoren allereerst een bewust keuzegesprek gevoerd.

Nalopen bestaande budgethouders:

- In de periode juli 2013 tot eind 2014 zullen de zorgkantoren ca. 30.000 van de in totaal ca.130.000 mensen met een PGB thuis bezoeken. Deze huisbezoeken zijn om na te gaan of cliënten het slachtoffer zijn van fraudeurs of dat de budgethouders zelf fraude plegen. Deze 30.000 zijn geselecteerd op basis van een risicoprofiel. Het risicoprofiel betreft o.a. bemiddelingsbureaus.
- Hiervoor is de capaciteit van de zorgkantoren uitgebreid, en is via Zorgverzekeraars Nederland een gestandaardiseerde manier van werken ontwikkeld en wordt maandelijks kennis gedeeld.

Opsporing en sancties:

- Ten behoeve van opsporing is bij de ISZW een aparte eenheid ingericht. Hiervoor is aanvullende capaciteit vrijgemaakt.

Invoering trekkingsrechten:

- Trekkingsrechten betekenen dat de budgethouder wel zeggingschap houdt over zijn PGB, maar het geld niet langer contact op de rekening krijgt. In de plaats hiervan komt een systeem dat lijkt op internetbankieren. De achterliggende gegevens kunnen worden benut om fraudeurs op te sporen.

B. Resterende risico's en voorgenomen maatregelen

- De PGB-regeling is vooral ontwikkeld vanuit het oogpunt van toegankelijkheid van de zorg. De mogelijkheden om iemand te weigeren zijn beperkt. Ook recent gevoerde gesprekken met juristen wijzen uit dat het niet zonder meer mogelijk is om meer weigeringsgronden in de regeling op te nemen, terwijl dat wel van belang is. Het is derhalve wenselijk meer juridisch instrumentarium te ontwikkelen om een PGB te mogen weigeren.
- De bevoegdheden van de zorgkantoren schieten soms te kort om effectief fraude aan te kunnen pakken. Veel fraude wordt gepleegd door de bemiddelingsbureaus, maar omdat de zorgkantoren hier geen bevoegdheden hebben moeten zijn deze fraude via de budgethouder aanpakken.
- De capaciteit in de keten van indicatiestelling, toewijzing, controle, opsporing is te beperkt. Idealiter wordt deze capaciteit uitgebreid.
- Door de PGB-fraude die in de media komt, komt de PGB-regeling in een kwaad daglicht te staan. Dit terwijl ook onjuistheden met het PGB niet altijd fraude zijn, maar onwetendheid of domheid.

6. Subsidies

Hieronder worden maatregelen en analyse weergegeven van Agentschap NL, de (AGNL), de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en de Dienst Regelingen (DR).

AGENTSCHAP NL (AGNL)

AgNL biedt namens diverse ministeries diensten aan ondernemers aan ter stimulering van duurzame, innovatieve of internationale bedrijfsambities via subsidies, fiscale voordelen, garanties, kredieten. De ministerraad heeft AgNL en Dienst Regelingen (DR) aangewezen als exclusieve uitvoerder voor subsidieverlening aan bedrijven.

1. Wat doet AgNL aan het tegengaan van onrechtmatig gebruik van gemeenschapsgelden?

Er is bij AgNL sprake van een omslag van integrale dossiercontrole naar risicogericht handhaven. Het systeem van eerste- en tweedelijns handhaving (zie hierna) is vergaand operationeel. Op basis van de eerste ervaringen en lokale testen wordt nu gewerkt aan een algemeen inzetbare ICT-tool die onder meer ondersteuning geeft aan steekproefselectie, registratie van onderzoeksresultaten en misbruik en oneigenlijk gebruik en inzicht in bedrijfsbezoeken bij diverse regelingen ten behoeve van het combineren van activiteiten. Medewerkers hebben een training gehad voor effectiever uitvoeren van controlebezoeken.

2. Waar ziet AgNL risico's en wat doet AgNL eraan?

Per subsidie-instrument zijn zowel interne als externe risico's in kaart gebracht en gekoppeld aan maatregelen. De focus is verlegd van de individuele subsidieverstrekking naar subsidies naar bepaalde organisaties/personen. De risicogerichte benadering kijkt naar "zwaktes" van subsidieregelingen en kenmerken van doelgroepen, op basis waarvan gerichte actie wordt uitgevoerd. Ervaringen kunnen leiden tot aanscherping van voorschriften. Correctie richt zich op het gehele spectrum van normoverdragende gesprekken, subsidie terugvordering, boete oplegging tot aangifte bij het OM.

De handhaving is onderverdeeld in eerstelijns en tweedelijns handhaving;

- Eerstelijns: beheer aanvragen en verlening: op basis van risicoanalyse en de aard van regeling worden lichtere vormen van handhaving ingezet (voorlichting, steekproefsgewijze controle van gegevens en bedrijfsbezoeken). Bij onregelmatigheden wordt gecorrigeerd en het vermoeden van ernstiger misbruik en/of fraude wordt gemeld bij de tweedelijns handhaving;
- Tweedelijns: oppakken meldingen ernstiger misbruik/vermoeden van fraude. De ervaren handhavers (met bevoegdheden van Toezichthouders) doen diepgaand onderzoek bij aanvragers waarvan een melding van/hog risico op misbruik is. Als dat geconstateerd wordt, vindt terugvordering plaats, waar mogelijk boeteoplegging en in alle gevallen overleg met de of aangifte bij het OM moet worden gedaan.

Periodiek worden de risico's en resultaten van de handhavingmaatregelen geëvalueerd en indien nodig bijgesteld. Door risicoanalyse en handhaving komen de belangrijkste risico's in beeld. Een risico is dat potentiële misbruikers hun gedrag aanpassen om minder risico te lopen op ontdekking. Het aantal daadwerkelijke misbruikers is laag en omdat de aanvragers de handhaving merken zal dit aantal eerder dalen dan stijgen.

3. Welke belemmeringen ziet AgNL?

- Het huidige AgNL is georganiseerd per regeling of groepen van vergelijkbare regelingen. Suspecte aanvragers maken veelal gebruik van meerdere regelingen, wat *corporate* handhaving van en maatregelen tegen misbruik rechtvaardigt. Na de vorming van DG Uitvoering (DG U) uit AgNL en DR en een zogenaamde organisatiekanteling moet een meer centrale regie op de uitvoering dat bewerkstelligen.

- Er ontbreekt verbinding naar andere onderdelen van het ministerie zoals Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA), Autoriteit Consument en Markt (ACM) en Agentschap Telecom (AT) en andere rijksonderdelen als het gaat om het vrij delen van informatie.
- Er is nog te weinig aandacht en organisatie om preventief misbruik te voorkomen. Veelal wordt bij (risico van) misbruik ingegrepen en gecorrigeerd.
- Door het ontbreken van mogelijkheden om in volle breedte bestuurlijke boetes op te leggen in geval van misbruik, staat alleen de strafrechtelijke weg open voor "harde" sancties, wat het Openbaar Ministerie (OM) meestal niet oppakt. Hierbij zou overigens samenwerking met NVWA als Bijzondere Opsporingsdienst (BOD) kunnen helpen.

4. Wat heeft AgNL nodig om dit op te lossen?

- Omdat misbruik en fraude voortvloeien uit gedragsaspecten zou tweedelijns handhaving gericht moeten zijn op alle subsidietrajecten waar een betreffende organisatie/persoon gebruik van maakt. Volledige digitalisering van dossierinformatie maakt het "slim" doorzoeken van beschikbare informatie mogelijk.
- Gedragsbeïnvloeding moet plaatsvinden over de grenzen van de individuele uitvoeringsorganisaties van het Rijk heen.
- Aangifte bij het OM inzake fraude met subsidies is vaak een heilloze weg, omdat het OM de bewijslast moeilijk op kan bouwen en het maatschappelijk belang minder substantieel is. Dat pleit voor ruimere mogelijkheden om bestuurlijke boetes in te kunnen zetten, zodat er meer in eigen beheer met eigen expertise kan worden afgewikkeld.
- Meer samenwerking tussen handhavingorganisaties op dezelfde organisaties/personen.
- Mogelijkheid tot uitwisseling van ervaringen.

NEDERLANDSE VOEDSEL EN WARENAUTORITEIT

De NVWA is een handhavingautoriteit met als opdrachtgevers de ministeries van EZ en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Handhaving wordt bevorderd door een breed scala van activiteiten, waaronder controle en opsporing. Voor opsporing heeft de Inlichtingen- en Opsporingsdienst (IOD) de status van Bijzondere Opsporings Dienst (BOD). Samen met de Opdrachtgevers en voor opsporing ook met het Functioneel Parket (FP) worden er afspraken gemaakt om de handavings- en opsporingscapaciteit zo optimaal mogelijk in te zetten en de prioriteiten te kiezen.

1. Wat doet NVWA aan bestrijding van onrechtmatig gebruik van gemeenschapsgelden?

De IOD richt zich vooral op complexe, ketengerelateerde, georganiseerde en internationaal georiënteerde criminaliteit om het inzicht in nalevingbereidheid en -gedrag van doelgroepen te vergroten en naleving te verhogen. Een speerpunt van de nieuwe manier van werken is doorlopende inspanning op de verschillende domeinen te organiseren. Concrete producten hieruit zijn twee grote strategische analyses, twee korte strategische analyses, strategische verkenningen en drie tactische analyses. Het aantal onderzoeken op de verschillende domeinen van de NVWA is afhankelijk van interne en externe factoren. Daarbij heeft de IOD te maken met een duale aansturingrelatie: EZ en VWS voor de prioriteiten op de inhoudelijke beleidsterreinen en het OM voor de specifieke opsporing en de prioriteiten daarbinnen. In een handhavingarrangement staan wederzijdse afspraken over de opsporing, prioriteiten en de afhandeling van opsporingsonderzoeken tussen het FP van het OM, EZ en VWS en IOD. De thema's per domein die in het handhavingarrangement worden benoemd, volgen uit risicoanalyses met betrekking tot de domeinen van de NVWA.

In het kader van het *Programma Afpakken* en vanuit de gedachte dat misdaad niet mag lonen worden in 2013 de ontnemingactiviteiten verder geïntensiveerd. Voor elk zich daarvoor lenend opsporingsonderzoek wordt een ontnemingsrapportage opgesteld. Het aanpakken van misbruik van uitgaande financiële stromen op het publieke terrein en het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel zijn twee prioriteiten. De IOD heeft zich in samenwerking met het OM gesteld

tot een verdubbeling van het afpakken van wederrechtelijk verkregen voordeel en heeft daartoe extra financieel rechercheurs aangetrokken en leidt medewerkers intern op.

Om een effectievere en meer geïntegreerde aanpak van fraude op de verschillende vakgebieden te realiseren is de samenwerking op het gebied van afpakken tussen de IOD en andere BOD-en geïntensiveerd op het gebied van afpakken. Door onderzoeken gezamenlijk te verrichten is er een betere verdeling van het capaciteitsbeslag over de verschillende BOD-en en wordt er beter gebruik gemaakt van elkaars kennis en mogelijkheden en *best practices*. Samenwerking vindt ook plaats vanuit de expertpool, die bestaat uit specialisten op het gebied van afpakken vanuit alle BOD-en en het FP. De medewerkers van de expertpool worden ketenbreed ingezet in onderzoeken in complexe zaken waarin aspecten als vermogenstracering, ingewikkelde beslagmogelijkheden en financiële vraagstukken aan de orde komen.

De IOD spant zich in om waar mogelijk vermogensbestanddelen in een zo vroeg mogelijk stadium te detecteren en veilig te stellen ten behoeve van afpakken en vooral ten behoeve van de belangen van slachtoffers. Vroegtijdige beslaglegging gedurende het opsporingsproces levert naast voorfinancieringsvoordelen ook aanzienlijke efficiencywinst op voor de keten, omdat er geen separaat incassotraject nodig is. Vermogenstracering wordt van steeds groter belang omdat verdachten door ontwikkelingen als digitalisering en globalisering over vele mogelijkheden beschikken om vermogensbestanddelen te verhullen.

De volgende bedragen zijn berekend aan ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel: 2011: €4.2 mln, 2012: €6.6 mln, 2013 (planning): €6,35 mln en 2018 (planning): €7.8 mln.

In 2012 is een verkenning naar fraude met subsidies verricht, die begin 2013 is afgerond. De resultaten worden onder andere benut door DR.

2. en 3. Welke risico's zijn er, hoe pakt NVWA die aan en welke belemmeringen worden ervaren?

Prioritering: soms loopt de prioritering door de vakdepartementen en de minister van Veiligheid en Justitie (V&J) niet synchroon waardoor ontnemingstrajecten minder effectief zijn. Daarom wordt extra aandacht besteed aan het handhavingsarrangement en overleg om belangentegenstelling te voorkomen.

Beperkte invloed in de keten: de IOD heeft geen invloed op de totale som van het afgepakte geld dat terugvloeit naar de Staatskas, naar slachtoffers of dat gebruikt wordt om de situatie te herstellen. Afgezien van mogelijk bewijsrechtelijke tekortkomingen tijdens een rechtzaak of de bijzondere situatie rond buitenlands beslag kan door het feit dat de NVWA opereert op het snijvlak van strafrechtelijke afdoening en bestuurlijke handhaving in specifieke gevallen de beoogde afpakstrategie worden doorkruist. In deze mengvorm kan het voorkomen dat andere overwegingen dan strafrechtelijke prevaleren. Dit risico kan in beperkte mate worden opgevangen door afspraken en overleg.

Capaciteit en competenties: beperkte opsporingscapaciteit maakt dat scherp geprioriteerd moet worden. Medewerkers van de IOD worden opgeleid om over de juiste competenties te beschikken. Het risico bestaat dat een aantal medewerkers desondanks niet in staat is om complexere werkzaamheden uit te voeren, wat (deels) wordt ondervangen door ondersteuning vanuit de expertpool en door medewerkers die opleidingen volgen en doorstromen naar een hoger niveau. Daarnaast biedt de samenwerking tussen de BOD-en de mogelijkheid om medewerkers tijdelijk uit te lenen.

Selectie van uitsluitend bij voorbaat succesvolle ontnemingszaken: om "afpakresultaten" te halen is er risico dat de focus wordt gericht op ontnemingszaken die snel en zeker tot opbrengsten kunnen leiden, wat ten koste gaat van andere (grote) zaken, die een langere looptijd kennen. Dit risico kan door de onafhankelijke selectie worden afgewend.

4. Wat zou helpen om belemmeringen op te heffen?

- Beschikbare informatie delen – wettelijke belemmering en introductie Informatiebox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (I-COV): de Rijksoverheid heeft veel informatie over (rechts)personen op gebied van vermogenscomponenten, subsidies, heffingen en dergelijke. Bij de start van een IOD-onderzoek is vaak onduidelijk welke informatie beschikbaar is over de verdachten. IOD ontdekt dan tijdens een onderzoek dat er meer informatie is die misschien tot een andere aanpak had kunnen leiden. Onder meer de WPG en WBP belemmeren de benutting van beschikbare informatie. Er wordt gewerkt aan de ontwikkeling van I-COV door Belastingdienst, Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD), OM en Politie met gegevens van Belastingdienst, Kadaster, Kamers van Koophandel en dergelijke, maar in het I-COV zou ook meer informatie kunnen komen vanuit andere bestanden van de Rijksoverheid, zodat deze informatie met de start van een onderzoek ook betrokken kunnen worden in de afweging van de aanpak van het onderzoek. In de brief van V&J d.d. 12 juli 2012 aan de Tweede Kamer staat dat de overige overheidspartijen later kunnen aansluiten. De IOD wil convenantpartner worden om over de beschikbare info te beschikken.
- Uitbreiding bevoegdheden: binnen IOD is op grond van de WED afpakken een regulier proces. Na de implementatie van art 36^e in het Wetboek van Strafrecht (WvSr) in 1993 worden deze mogelijkheden gebruikt. Alle "klanten" van NVWA die (bewust) strafbare feiten begaan, doen dit vanwege (in)direct financieel belang. Daarom is vooral het wederrechtelijk voordeel afpakken van belang in de IOD-onderzoeken. In kleinere onderzoeken komen vaak WED-strafbare feiten voor, voor een deel overtredingen. Dit zijn vaak niet IOD-onderzoeken, maar ook hier wil IOD afpakken. Om voldoende informatie te krijgen heeft IOD stukken nodig van het boekhoud-/accountantskantoor. Om deze stukken te kunnen krijgen heeft IOD een bevel uitlevering nodig. Een belemmering is dat volgens juridische uitleg IOD de WED-bevoegdheden niet meer kan gebruiken voor alleen afpakken. En omdat het vaak overtredingen betreffen waar op dat moment nog geen Officier van Justitie in betrokken is blijft artikel 19 WED over. Het zou de effectiviteit bevorderen als artikel 19 lid 1 ook gebruikt kan worden in zaken waarbij de IOD de administratie uitsluitend nodig heeft voor afpakken.
- Ontnemingskamer: de afwikkeling door het OM van de grotere ontnemingszaken vraagt vele jaren. Deze zaken lopen gescheiden van de strafzaken. De vervolging in eerste aanleg kost veel tijd en in hoger beroep kost het jaren voordat er bij het Hof plaats is (dit soort zaken hebben geen prioriteit bij de Hoven). De basis van de kennis van afpakken wordt steeds meer algemeen uitgedragen. Maar voor de grote afpakzaken zijn er specialisten, zowel bij de opsporingsdiensten als bij het OM (BOOM). Willen deze specialistische zaken echt met vakkennis en voorrang afgedaan kunnen worden zou het goed zijn dat er bij de Rechtelijke Macht ook specialisten komen (Ontnemingskamer), net als op diverse andere gebieden.

DIENST REGELINGEN (DR)

DR voert voor EZ subsidies en vergunningen uit: Europese en nationale landbouwsubsidies, maatwerkregelingen voor innovatie en duurzaamheid, vergunningen voor agrarische ondernemers, maar vooral ook voor bezit en handel in beschermde plant- en diersoorten. DR mag als erkend Europees betaalorgaan uitbetalingen doen van Europese gelden voor landbouw en visserij. Ook administratieve crisisafhandeling behoort tot de expertise van DR. Jaarlijks levert DR EU-verantwoordingen, die worden gecontroleerd door de zogenaamde Certificerende Instantie (CI; Auditdienst Rijk (ADR)). De CI heeft geoordeeld dat de financiële belangen van de Gemeenschap naar behoren zijn beschermd en dat de procedures voor de interne controle van het betaalorgaan naar tevredenheid hebben gefunctioneerd.

1. Wat doen DR en NVWA aan onrechtmatig gebruik van gemeenschapsgelden?

Voor de Europese subsidies is in EU-regelgeving nauwkeurig vastgelegd wat DR moet doen en hoe dat gedaan wordt. Voor de uitvoering van de andere taken wordt ingezet op programmatisch handhaven. NVWA voert administratieve nacontroles uit bij een ondernemingen die verrekeningen heeft ontvangen uit het Europees Landbouwarantiefonds (ELGF). De selectie van deze controles gebeurt op basis van een risicoanalyse, bij alle bedrijven die meer dan €40.000 ontvangen wordt gecontroleerd evenals wanneer er eerder onregelmatigheden zijn vastgesteld. Iedere onregelmatigheid groter dan €10.000 moet aan de EC worden gemeld.

2. Waar zien DR en NVWA risico's en wat doen zij eraan?

Om inzicht te krijgen in de risico's op fraude en oneigenlijk gebruik stelt DR een zogenaamd controlememorandum op met bijbehorende risicomatrix. Gesignaleerde risico's worden afgedekt door:

- 100% administratieve controles op alle ontvangen steunaanvragen, om vast te stellen dat aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden is voldaan;
- controles ter plaatse aan de hand van een steekproef (deels aselekt en deels risicoanalyse) op een percentage van de aanvragen of totaalbedrag voor steun. Dit percentage wordt verhoogd als belangrijke onregelmatigheden worden geconstateerd.

Op basis van de bevindingen uit deze controles worden het subsidiabele bedrag en de eventuele verlagingen of uitsluitingen van steun vastgesteld. Onregelmatigheden ((on)opzettelijke handelingen die leiden tot negatieve gevolgen voor Europese fondsen) moeten worden vastgelegd in een onregelmatigheidsregister. Onregelmatigheden vanaf € 10.000 moeten worden gemeld bij de Europese Commissie (EC). Omdat de EU-verordeningen voldoende mogelijkheden bieden om misbruik aan te pakken is er vrijwel nooit aanleiding voor een strafrechtelijk vervolg.

Voor het kalenderjaar 2012 gaat het om 67 onregelmatigheidsmeldingen voor een bedrag van € 10.022.677 en 1 vermoeden van fraude (€ 6.350.000). Over het uitbetalen van steun en het toepassen van verlagingen en extra verlagingen/sancties wordt jaarlijks aan de EC gerapporteerd. Voor 2012 betekent dit:

	Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF)	Europees Fonds voor Plattelandontwikkeling (ELFPO)
Totaal aangevraagd	874.246.237	66.789.789
Totaal verlagingen	1.394.689	3.686.185
Totaal extra verlagingen	743.233	608.742
Aantal aanvragers	54.810	7.973
Aantal aanvragers met verlagingen	2.584	

Het Europees Visserijfonds (EVF) is een relatief klein fonds (in 2012 is € 13.485.168 uitbetaald aan 363 aanvragers). Incidenteel worden subsidies teruggevorderd als subsidieregels niet zijn nageleefd.

De selectie van de boekhoudkundige controles door de NVWA gebeurt op basis van een risicoanalyse, bij alle bedrijven die meer dan €40.000 ontvangen wordt gecontroleerd evenals wanneer er eerder onregelmatigheden zijn vastgesteld.

3. en 4. Welke belemmeringen zien DR en NVWA en wat hebben zij nodig om dit op te lossen?

Om subsidie uit een Europees fonds te ontvangen moeten aanvragers voldoen aan uitgebreide Europese regelgeving en controles, die ingewikkeld en lastig uitvoerbaar is. Het belangrijkste risico is dat regelgeving niet EU-conform wordt uitgevoerd, zowel door de ondernemingen als het betaalorgaan DR of NVWA. EU-regelgeving schrijft een minimum controlepercentage voor, waardoor veel tijd aan fysieke controles besteed moet worden, terwijl de controles misschien op een andere manier efficiënter uitgevoerd kunnen worden.

DR adviseert de EC over het vereenvoudigen van de regelgeving door deelname aan het Learning Network (een informeel overleg van EU-betalorganen, waarvan DR voorzitter is). De EC vindt de adviezen van het Learning Network waardevol en neemt de standpunten mee. In het kader van een goede dienstverlening heeft DR samen met een klantenpanel besloten om te komen tot een transparant sanctiebeleid: het moet duidelijk zijn welke sancties gelden voor overtredingen en onvolkomenheden. Informatie over het sanctiebeleid is beschikbaar op de Loketsite. Betere voorlichting kan fouten en misbruik voorkomen.